

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

- ๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
- ๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่
- ๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๕ หลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนา
- ๒.๖ สภาพพื้นที่ศึกษา
- ๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

แนวคิดพื้นฐานของการพัฒนา โดยเริ่มจากการพัฒนาที่มนุษย์อยู่ภายใต้อิทธิพลของ
ธรรมชาติ และวิวัฒนาการมาเป็นการพัฒนาที่มนุษย์พยายามเอาชนะธรรมชาติ จากนั้นจึงเป็นการ
พัฒนาที่มนุษย์เอาชนะธรรมชาติได้ และนำธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ ทั้งหมดนี้เป็นการพัฒนาเพื่อ ก่อ
ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น (better change) ช่วยเพิ่มอัตราเร่งในการทำกิจกรรมหรือ
การผลิตให้รวดเร็วขึ้น (better speed) และทำให้สภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ดีขึ้น (better life)
กว่าเดิมทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ดังนี้

๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

คำว่า การพัฒนา แปลว่า ทำให้เจริญขึ้น มีความหมายตรงกับคำว่า ภาวนา ในภาษาบาลี ซึ่ง
แปลเป็นภาษาไทยว่า เจริญ หรือทำให้เจริญ การพัฒนาตามหลักพุทธศาสนามี ๗ประการคือ กายภาวนา
จิตตภาวนา และปัญญภาวนา บุคคลที่ปฏิบัติตามหลักธรรมนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์สะการ คือ ทำให้
เป็นคนดี เป็นผู้มีระเบียบวินัย ทำให้เป็นผู้มีจิตใจและอารมณ์ที่มั่นคง มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ผู้อื่นและ
ทำให้เข้าใจสิ่งต่างๆ การพัฒนาตามแนวพุทธศาสนา เน้นการฝึกฝนปฏิบัติอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง
เป็นสัมมาทิฐิ การพัฒนาตามหลักพุทธ เรียกว่า ไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญา เป็นระบบศึกษาพัฒนา

^๑พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), **สู่การศึกษาแนวพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๒.

อย่างบูรณาการ การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Directed change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า (Planned change)^๒ เป็นการกระทำให้เกิดขึ้น คือเปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า^๓ ซึ่งการพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรมและจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางด้านการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่ดีการพักผ่อนหย่อนใจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่าง ๆ ด้วยความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้ง เราเรียกกันว่าเป็นการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่าพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้น หากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่า ฮูจเวลท์ (Hoogvelt) เชื่อว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้การแบ่งโลกออกเป็นโลกที่พัฒนาและไม่พัฒนาซึ่งฮูจเวลท์อธิบายว่า การพัฒนามีอยู่ ๒ สถานะ ได้แก่

๑) การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ เป็นวิวัฒนาการของความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์รวมทั้งขององค์กรทางวัฒนธรรมด้วยการพัฒนาในฐานะนี้เกี่ยวกับทฤษฎีวิวัฒนาการทั้งแนวเก่า แนวใหม่ ความแตกต่างทางสังคม การผสมผสานและการปรับตัวด้วยการทำให้ดีขึ้น ตลอดจนขั้นตอนของวิวัฒนาการทางสังคม

๒) การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิสัมพันธ์ในฐานะนี้ เป็นการมองการพัฒนาว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงและความเจริญเติบโตของสังคมด้วยการติดต่อสัมพันธ์กับสังคมต่างๆ เช่น สังคมที่ด้อยพัฒนาด้วยการติดต่อสัมพันธ์ทางการค้า ระบบพาณิชย์ ระบบอาณานิคม อาณานิคมยุคใหม่ การแปลงสภาพโครงสร้างของสังคมดั้งเดิมด้วยการเป็นสมัยใหม่ภายใต้ลัทธิอาณานิคม การแพร่กระจายทัศนคติ ค่านิยม สถาบันต่าง ๆ ภายใต้ลัทธิอาณานิคม และการขาดตอนของกระบวนการวิวัฒนาการ

๓) การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิบัติการ การพัฒนาในฐานะนี้ถือว่า การพัฒนาจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและตรวจสอบกระบวนการแห่งความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายให้เลือกสำหรับการพัฒนาหลาย ๆ เป้าหมาย รวมทั้งรูปแบบของการพัฒนา เป็นต้น^๔

จากแนวคิดเกี่ยวกับ การพัฒนา การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปทิศทางที่ดีกว่าเดิมเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ ให้สามารถตอบสนองต่อ

^๒ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, การพัฒนาชุมชน , (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๖), หน้า ๕.

^๓ ยุวัฒน์ วุฒิมณี , หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท , (กรุงเทพมหานคร: ส.ส.น.ไทยอนุเคราะห์ไทย, ๒๕๕๖), หน้า ๑.

^๔ วิทยากร เชียงกุล , การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย: บทวิเคราะห์ , (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ฉบับแรก, ๒๕๒๗), หน้า ๑๗-๑๘.

^๕ Hoogvelt, *The Sociology of Developing Societies*, (New Jersey: Humanities Press, 1977), p. 52.

ความต้องการของประชาชน และท้องถิ่นได้ ผู้วิจัยได้สรุปตามตารางที่ ๒.๑ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๑ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระพรหมคุณาภรณ์ป.อ. ปยุตฺโต (๒๕๕๐, หน้า ๖)	การพัฒนาผู้นำตามหลักพุทธ เรียกว่า ไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญา
สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (๒๕๒๖, หน้า ๕)	การพัฒนาหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้ แน่นอนล่วงหน้า (Planned change)
ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (๒๕๒๗, หน้า ๑๗-๑๘)	การพัฒนาเป็น การกระทำให้ กิดขึ้น คือ เปลี่ยนจาก สภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า
วิทยากร เชียงกุล (๒๕๒๗, หน้า ๑๗-๑๘)	การพัฒนา หมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็น อยู่ของ ประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดีความ เจริญทางศิลปวัฒนธรรมและจิตใจและความสงบสันติ ซึ่ง นอกจากจะขึ้นอยู่กับ การได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนอง ความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนา ทางด้านการศึกษาสีงามแวดล้อมที่ดีการพักผ่อนหย่อนใจ และ การพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่าง ๆ
Hoogvelt (1977, p. 52.)	การพัฒนาเป็นกระบวนการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลง และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้การแบ่งโลก ออกเป็นโลกที่พัฒนาและไม่พัฒนา ๑) การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ เป็น วิวัฒนาการของความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงของ สังคมมนุษย์รวมทั้งขององค์กร ๒) การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิสัมพันธ์ ในฐานะนี้ เป็นการมองการพัฒนาว่าเป็น กระบวนการเปลี่ยนแปลง และความเจริญเติบโตของสังคมด้วยการติดต่อสัมพันธ์กับ สังคมต่างๆ ๓) การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิบัติการ การพัฒนา ในฐานะนี้ถือว่า การพัฒนาจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบ คอบและตรวจสอบกระบวนการแห่งความเจริญเติบโตและ การเปลี่ยนแปลงโดยมีเป้าหมายให้เลือกสำหรับการพัฒนา หลาย ๆ เป้าหมาย รวมทั้งรูปแบบของการพัฒนา

๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่

๒.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่

บทบาท ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Role เป็นเรื่องของพฤติกรรมและหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า เมื่อบุคคลดำรงตำแหน่งใดก็ควรแสดงพฤติกรรมให้ตรงและเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบนั้นๆ วิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทไว้ดังนี้

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน .ศ.๒๕๔๒ ให้ความหมายของคำว่าบทบาทไว้ว่า บทบาท หมายความว่า การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู เป็นต้น^๖ บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลกระทำหรือปฏิบัติเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนั้นๆ โดยพฤติกรรมที่แสดงออกนั้นขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของตนเองและตามความคาดหวังในตำแหน่งอาชีพที่ครองอยู่ การกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาตามตำแหน่งหน้าที่ทางสังคม ที่ตนดำรงอยู่ในขณะนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง และยังคงเป็นไปตามความคาดหวังของตนเอง และผู้อื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วย บทบาทคือการที่บุคคล แสดงพฤติกรรมออกมาตามสถานภาพ หรือตำแหน่ง หรือสิทธิหน้าที่หรือบรรทัดฐานทางสังคม ที่มีความคาดหวังต่อการกระทำของบุคคลกลุ่มคน และสังคม เพื่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในกลุ่มนั้น มีลักษณะของพฤติกรรมที่แสดงออกตามตำแหน่งที่บุคคลนั้นได้รับการแสดงออกนั้นย่อมผูกพันกับความคิดของผู้ดำรงตำแหน่งเอง และตามความคาดหวังของผู้อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตำแหน่งนั้น บทบาทการประกอบพฤติกรรมตามตำแหน่ง ความคาดหวัง หรือตามหน้าที่แสดงจริง กล่าวได้ว่า บทบาท หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามสถานภาพที่เป็นมาโดยธรรมชาติ หรือตามสถานภาพที่ถูกกำหนดหรือถูกคาดหวังจากสังคม อันเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกในสังคม ซึ่งเป็น แนวทางของการแสดงออกหรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในตำแหน่งทางสังคม ทางหน้าที่ การงาน ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การปฏิบัติหน้าที่หรือการแสดงออกของคนที่คนอื่นคาดคิดหรือคาดหวังว่าเขาจะทำเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพของตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่บุคคลได้ร้ บต้องมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ตาม บทบาทของตำแหน่งนั้น และคล้อยตามความมุ่งหวังของสังคม เช่น บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา ก็หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติในสถานศึกษานั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและพฤติกรรมที่คาดหวัง หรือการแสดงออก

^๖ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๓๑๔.

^๗ชินษฐา วิเศษสาร และมุกดา ศรียงค์, จิตวิทยาสังคมและมนุษย์สัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร: คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรมและวิทยาศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, ๒๕๒๖), หน้า ๙.

^๘ประภาพิศ สัญชาติเจตน, จิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท., ๒๕๒๔), หน้า ๘๙

ทางพฤติกรรมที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นและได้แสดงออกตามบทบาทเป็นหน้าที่ที่บุคคลหนึ่งพึงกระทำเมื่อเข้าครอบครองตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ตามตำแหน่งและความคาดหวังโดยเกี่ยวข้องกับบุคคลและสังคม การกระทำนั้นต้องขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของสังคมด้วยเป็นการกระทำหรือการแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่เป็นไปตามความคาดหวังตามตำแหน่งในอาชีพหรือตำแหน่งที่สังคมกำหนดขึ้น ซึ่งโครงสร้างขอบบทบาทประกอบด้วย ลักษณะที่เฉพาะของแต่ละบุคคล การแสดงพฤติกรรมและตำแหน่งที่ครองอยู่ บทบาทนั้นมี ๒ นัย คือ ทางด้านโครงสร้างบทบาทเป็นตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันแสดงบทบาทโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นๆ ส่วนทางด้านการแสดงบทบาท หรือการมีปฏิสัมพันธ์ บทบาทเป็นผลต่อเนื่องที่เกิดจากแบบแผนการกระทำของบุคคลที่ได้เรียนรู้จากสถานการณ์ในสังคม^๙ สิ่งทีบุคคลจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้อง กับตำแหน่งหรือหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นการแสดงพฤติกรรมตามอำนาจหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นการแสดงพฤติกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความคาดหวังของผู้ที่มอบหมายอำนาจนั้น^{๑๐} เป็นแบบแผนของพฤติกรรมซึ่งเป็นไปตามตำแหน่ง หรือสถานภาพของบุคคลอันเกิดจากความคาดหวังของบุคคลในสังคมนั้นๆ และบทบาทอาจเปลี่ยนไปได้ตามตำแหน่งที่เปลี่ยนไป^{๑๑} การกระทำต่างๆ ตาม “บท” ที่กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำ トラบใดที่ยังอยู่ใน “บท” นั้นเปรียบได้เหมือน “บท” ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นตัวอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร^{๑๒} คือสิ่งที่เราทำ หรือหน้าที่ที่เราต้องทำ เมื่อเราเป็นอะไรสักอย่างหนึ่ง สิ่งที่เราทำต้องมาคู่กับสิ่งที่เราเป็นสถานภาพ^{๑๓} การประกอบพฤติกรรมตามตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมหรือตามลักษณะการรับรู้หรือตามที่แสดงจริง

จากความหมายของบทบาท แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท สรุปได้ว่าบทบาทหมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ซึ่งอยู่ในฐานะหรือตำแหน่งหรือมีสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสังคมได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ บทบาท และสถานภาพเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน นั่นคือสถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร ส่วนบทบาทเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่สังคมได้กำหนดไว้ในแต่ละองค์การ สรุปได้ดังตารางที่ ๒.๒

^๙ ประเสริฐ แยมกลินฟุ้ง, **สถานภาพและบทบาท**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖), หน้า ๑๘.

^{๑๐} ปราชญา กล้าวจัญ, **พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐), หน้า ๓๔.

^{๑๑} พัทธนี วรกวิน, **จิตวิทยาสังคม**, (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๖), หน้า ๕๒.

^{๑๒} พัทธยา สายหู, **กลไกของสังคม**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙), หน้า ๔๗.

^{๑๓} วราคม ที่สุกะ, **สังคมวิทยาสำหรับผู้เริ่มเรียน** (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิชย์, ๒๕๓๔), หน้า ๒๙

^{๑๔} สงวนศรี สุทธิเลิศอรุณ, **จิตวิทยาสังคมเพื่อการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: เกรียงศักดิ์การพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๕๘.

ตารางที่ ๒๒ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๔๖, หน้า ๓๑๔)	การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่บทบาทของครู เป็นต้น บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลกระทำหรือปฏิบัติเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนั้นๆ โดยพฤติกรรมที่แสดงออกนั้นขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของตนเองและตามความคาดหวังในตำแหน่งอาชีพที่ครองอยู่การกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคล ที่แสดงออกมาตามตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ในขณะนั้น ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง และยังคงเป็นไปตามความคาดหวังของตนเองและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วย
ชนิษฐา วิเศษสาร และมุกดา ศรีรงค์ (๒๕๒๖, หน้า ๙)	การแสดงออกนั้นย่อมผูกพันกับความคิดของผู้ดำรงตำแหน่งเอง และตามความคาดหวังของผู้อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตำแหน่งนั้น บทบาทการประกอบพฤติกรรมตามตำแหน่ง ความคาดหวัง หรือตามหน้าที่แสดงจริง
ประภาพิศ สัญชาติเจตน์ (๒๕๒๔, หน้า ๘๙)	การแสดงออกของคน ซึ่งคนอื่นคาดคิดหรือคาดหวังว่าเขาจะทำเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง
ประเสริฐ แยมกลิ่นฟูง (๒๕๒๖, หน้า ๑๘)	บทบาทโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น ๆ ส่วนทางด้านการแสดงบทบาท หรือการมีปฏิสัมพันธ์ บทบาทเป็นผลต่อเนื่องที่เกิดจากแบบแผนการกระทำของบุคคลที่ได้เรียนรู้จากสถานการณ์ในสังคม
พัชนี วรกวิน (๒๕๒๖, หน้า, ๕๒)	แบบแผนของพฤติกรรมซึ่งเป็นไปตามตำแหน่ง หรือสถานภาพของบุคคล อันเกิดจากความคาดหวังของบุคคลในสังคมนั้นๆ และบทบาทอาจเปลี่ยนไปได้ตามตำแหน่งที่เปลี่ยนไป

๒.๒.๒ ลักษณะของบทบาท

แบ่งลักษณะบทบาทออกเป็น ๕ ประเภท คือ

๑. บทบาทที่กำหนด หมายถึง บทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่ม หรือองค์กรนั้นๆ

๒. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาท หรือรูปแบบของพฤติกรรมที่คนอื่น (ผู้เกี่ยวข้อง) คาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ เช่น นักเรียนคาดหวังว่าครูจะช่วยอธิบายปัญหาข้อข้องใจเกี่ยวกับบทเรียนให้กับตน เป็นต้น บทบาทนี้มักจะสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนด

๓. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิด และเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

๔. บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติ หรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของเจ้าตัวผู้อยู่ในตำแหน่ง

๕. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบาทของผู้อื่นในตำแหน่ง^{๑๕}

บทบาทลักษณะของพฤติกรรมมนุษย์ ๓ ประการ คือ

๑. บทบาทที่ถูกกำหนดขึ้น เป็นบทบาทตำแหน่งหน้าที่สิทธิทางสังคม

๒. บทบาทที่คาดหวังเป็นบทบาทที่อยู่ในระดับความคิดส่วนบุคคลหรือความคาดหวังของสังคมที่ต้องให้บุคคลแสดงบทบาทตามตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งความคาดหวังของตนเองแสดงพฤติกรรมตามความคาดหวัง

๓. บทบาทที่เป็นจริงเป็นบทบาทที่เจ้าของตำแหน่งหน้าที่ตามสภาพแสดงจริงอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ถูกกำหนด หรืออาจไม่เป็นไปตามทั้งบทบาทที่ถูกกำหนด และบทบาทที่ถูกคาดหวังก็ได้

บางท่านยังกล่าวว่า “บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมากบทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำนั้น คือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิ และหน้าที่ให้ สถานภาพใดอย่างใดแล้วบุคคลในสถานภาพนั้น ๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้^{๑๖} ได้จำแนกลักษณะบทบาทไว้ ๕ ประการ ดังนี้

๑) บทบาทในอุดมคติ(Ideal roles) หมายถึง บทบาทที่ควรจะเป็นไปตามอุดมคติอุดมการณ์หรือหลักการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

๒) บทบาทที่เป็นจริง (Actual roles) หมายถึง ข้อเท็จจริงในด้านกิจกรรมหรือผลงานที่ได้ปฏิบัติจริง

๓) บทบาทที่รับรู้ (Perceived role) หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบหรือภาระกิจของตนว่าควรเป็นอย่างไร

๔) บทบาทที่คาดหวัง (Expecting role) หมายถึง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมุ่งหวังต้องการให้อีกฝ่ายหนึ่งประพฤติปฏิบัติอย่างไร

^{๑๕} สงวนศรี สุทธิเลิศอรุณ, จิตวิทยาสังคมเพื่อการศึกษา, อ่างแล้ว, หน้า ๒๓-๒๔.

^{๑๖} สุชา จันทรเฒ, จิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐), หน้า ๔๖.

๕) บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Expected role) หมายถึง การที่ฝ่ายหนึ่งถูกคาดหวังจากอีกฝ่าย หนึ่งว่า ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างไรจึงจะเป็นไปตามคาดหวังของอีกในการศึกษาเรื่องบทบาทในแต่ละคู่ นั้น มีหลักการวิเคราะห์หว่าบทบาทในแต่ละคู่ควรที่จะสอดคล้อง(Role must be commensuraie) จึงจะมี ความสำเร็จสูงหากมีความขัดแย้งในบทบาท(Role conflict) มากเท่าไรความล้มสลายจะเกิดขึ้น

บางท่านก็กล่าวว่าบทบาทว่าเป็นการแสดงออกหรือการทำหน้าที่ของบุคคลซึ่งสมาชิกคนอื่น ของสังคมมุ่งหวังให้เขาทำ ภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งโดยถือเอาฐานะและหน้าที่ทางสังคมของ บุคคลนั้นเป็นมูลฐาน บทบาทที่ทำให้คนในสังคมสามารถคาดคะเนพฤติกรรมของบุคคลอื่น รู้ว่าบุคคลอื่น ต้องการอะไรจากตน ทำให้เกิดประโยชน์ในการทำงานร่วมกันเป็นทีม^{๑๗} ซึ่ง ลินตัน (Linton) ให้ ความหมายว่า “บทบาทเป็นจุดของความคาดหวังตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานภาพสังคมดั่งนั้น บุคคลต่าง ๆ ในสังคมจะมีบทบาทเป็นกรอบและถูกคาดหวังว่าควรมีพฤติกรรมอย่างไร”^{๑๘}

ในการศึกษาครั้งนี้ กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีบทบาท (Role Theory) การเข้าใจทฤษฎี บทบาทจะทำให้สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมได้ ดังนั้นทุกคนควรที่จะเรียนรู้บทบาทของกันและกันว่า เมื่อไร เวลาไหน และที่ใด บุคคลควรแสดงบทบาทอย่างไรจึงจะเหมาะสมอันเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย พอจะสรุปทฤษฎีต่างๆ ได้แบ่งลักษณะบทบาทของคนในสังคมไว้ดังนี้ คือ

๑. บทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially prescribed or ideal Role) เป็นบทบาทตามอุดมคติที่กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของตำแหน่งไว้

๒. บทบาทที่ควรกระทำ(Perceived Role) เป็นบทบาทแต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ ของตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งอาจไม่ตรงตามบทบาทอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปแต่ละบุคคลก็ได้

๓. บทบาทที่กระทำจริง (The performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริง ตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่กระทำในแต่ละสังคมในช่วงเวลาหนึ่งๆ

บทบาทเป็นลักษณะพฤติกรรมที่กำหนดและยังแบ่งหน้าที่ออกเป็น “บทบาทตามอุดมคติ” (Ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งของสังคมควรปฏิบัติและเป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งอารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ ปฏิกริยาของผู้เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ชิตยา สุวรรณชฎ ได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่ง และบทบาททาง สังคมไว้ดังนี้ คือ

๑. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอง

๒. มีบทบาทที่ควรจะเป็นประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง

๓. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการ กำหนดฐานะ ตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

^{๑๗} โสภ ฐพิกุลชัย, จิตวิทยาสังคมประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๕๒), หน้า ๔๕.

^{๑๘} ชิตยา สุวรรณชฎ, พัฒนาการ : ความคาดหวังบทบาทของพัฒนาการ คณะกรรมการหมู่บ้านและ เจ้าหน้าที่ระดับตำบล, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๔๓.

๔. ฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ในสังคมนั้น

๕. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกัน พฤติกรรมที่เป็นจริงของคนที่ครองฐานตำแหน่ง เพราะพฤติกรรมจริงเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และของคนอื่นที่เข้าร่วมพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม^{๑๙}

ทฤษฎีบทบาทของ พาร์สันส์ (Parsons's role theory) พาร์สันส์ เป็นนักสังคมวิทยา กล่าวว่าความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน เช่นบุคคลที่มีเพื่อนมากก็ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นเป็นเงาตามตัว^{๒๐}

มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) กล่าวว่า ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติงานในบทบาท ๑๐ บทบาทด้วยกัน ซึ่งสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบทบาทด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และกลุ่มบทบาทการตัดสินใจ

๑. บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal roles) ได้แก่ บทบาทของความเป็นหัวหน้าในเชิงสัญลักษณ์ (figurehead role) เช่น ประธานในงานพิธีการต่าง ๆ บทบาทการแสดงออกในฐานะผู้นำ (leader) ได้แก่ การจ้างงาน การอบรม การกระตุ้นจิตใจ และการรักษาระเบียบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนบทบาทสุดท้าย คือ บทบาทการประสานงานในกลุ่ม ได้แก่ การกระทำกิจกรรมซึ่งต้องสัมพันธ์กับบุคคลหรือกลุ่มที่อยู่ภายใน และภายนอกองค์กร เช่น ผู้จัดการฝ่ายการตลาด ขอข้อมูลด้านกำลังคนจากผู้จัดการฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล ถือเป็นการติดต่อประสานงานกันภายในองค์กรแต่หากผู้จัดการฝ่ายการตลาดติดต่อสื่อสารกับพนักงานของบริษัทอื่น ก็ถือเป็นการประสานงานกันนอกองค์กร เป็นต้น

๒. บทบาทด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information roles) ผู้บริหารมีหน้าที่หรือบทบาทในการรับและเก็บรวบรวมข่าวสารจากใน และนอกองค์กรของตน กระทำได้โดยการอ่านวารสาร นิตยสาร หนังสือพิมพ์ แล้วนำมาพูดคุยกับผู้บริหารคนอื่น ๆ เช่น องค์กร คู่แข่งขันมีการวางแผนอะไรในช่วงนี้ รัฐออกกฎหมายใหม่มีผลกระทบต่อบริษัทหรือไม่ เป็นต้น มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) เรียกบทบาทนี้ว่า บทบาทการตรวจสอบ (Monitor role) ส่วนบทบาทแพร่กระจายข่าวสาร (Disseminator role) ก็เป็นอีกบทบาทหนึ่งของผู้บริหารในการดำรงตนเปรียบเสมือนช่องทางที่ส่งต่อข่าวสารต่าง ๆ ไปยังสมาชิกในองค์กร และเมื่อถูกเชิญไปเป็นตัวแทนขององค์กรหรือสถาบันอื่น ๆ ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะบทบาทโฆษก (Spoken role) ขององค์กรด้วย

^{๑๙} ทิตยา สุวรรณขุ, พัฒนาการ : ความคาดหวังบทบาทของพัฒนากร คณะกรรมการหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับตำบล, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๔๓.

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

๓. บทบาทการตัดสินใจ (Decisional roles) มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) ได้กำหนดบทบาทของผู้บริหารในด้านนี้ไว้ ๔ ประการ คือ บทบาทในฐานะผู้ประกอบการ (Entrepreneurs) คือ ผู้ดูแลโครงการใหม่ๆ ที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น บทบาทของผู้จัดการความวุ่นวายหรือปัญหาต่างๆ (Disturbance handles) ที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นอยู่นอกเหนือความคาดหมาย (Unforeseen problems) บทบาทของผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource allocators) ในการรับผิดชอบกระจายทรัพยากร คน สิ่งของ และเงินไปตามส่วนต่างๆ ขององค์การและสุดท้าย คือ บทบาทของผู้เจรจาต่อรอง (Negotiators) เพื่อทำหน้าที่ถกเถียงและเจรจาต่อรองกับกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นสหภาพแรงงาน ผู้ถือหุ้น ฯลฯ ในการเพิ่มผลประโยชน์ให้กับองค์การที่ตนเองทำงานอยู่^{๒๑}

สรุปได้ว่า ตำแหน่ง สถานภาพ เป็นผู้กำหนดบทบาท ผู้ที่มีตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบทบาทหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย ๆ อย่าง เช่น บุคลิกภาพของผู้สวมบทบาท ลักษณะของสังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมนั้นด้วย ดังนั้นจากลักษณะของบทบาทสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๓

ตารางที่ ๒.๓ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของบทบาท

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๔๖, หน้า ๓๑๔)	บทบาทออกเป็น ๕ ประเภท คือ ๑. บทบาทที่กำหนดโดยสังคม ๒. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง ๓. บทบาทตามความคิดของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง ๔. บทบาทที่ปฏิบัติจริง ๕. บทบาทผู้อื่นรับรู้
โสภณ ชูพิกุลชัย (๒๕๒๒, หน้า ๔๕)	แบ่งลักษณะบทบาทของคนในสังคมไว้ดังนี้ คือ ๑. บทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially prescribed or ideal Role) ๒. บทบาทที่ควรกระทำ (Perceived Role) ๓. บทบาทที่กระทำจริง (The performed Role)

^{๒๑} ตูลา มหาพสุฐานนท์, หลักการจัดการท่าเรือแหลมฉบัง LAEM CHABANG PORT, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตำรวจ , ๒๕๔๖, หน้า ๒๖.

ตารางที่ ๒๓ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของบทบาท(ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ทิตยา สุวรรณชัย (๒๕๒๗, หน้า ๔๓)	บทบาทสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น ๕ กลุ่ม คือ ๑. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอง ๒. มีบทบาทที่ควรจะเป็นประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง ๓. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น ๔. ฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากการขัดเกลาทางสังคม(Socialization) ในสังคมนั้น ๕. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไป

๒.๒.๔ การพัฒนาบทบาทและหน้าที่

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ พบว่า การพัฒนาบทบาทและหน้าที่(The Development of Roles and Responsibilities) การปกครองท้องถิ่นที่ดีจะทำให้สามารถ แก้ไขปัญหาพื้นฐานของ ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกระจายการพัฒนาของประเทศออกไปให้ทั่วถึงอย่างกว้างขวางและเสมอภาค จุดเด่นของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนไปในทิศทางที่ตนเองต้องการได้โดยอิสระ การปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องสอดคล้องกับการปกครองประเทศและการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในลักษณะการพึ่งพาเกื้อกูลซึ่งกันและกันในทางตรงกันข้ามการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ดี จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานปกครองซึ่ง มีอยู่เป็นจำนวนมากอันจะทำให้ประเทศอ่อนแอ เพราะท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมุ่งแข่งขันชิงดีชิงเด่นต่อกันโดยไม่คำนึงถึงประเทศโดยรวมทำให้เอกภาพของชาติด้อยลงไป และสังคมโดยรวมประชาชน ทุกคนจะอ่อนแอลงในที่สุด ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของการปกครอง ท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั้งเป้าหมายของปัจเจกชน เป้าหมายของท้องถิ่น และเป้าหมายของชาติควบคู่กันไปการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องมีรูปแบบการจัดการสมัยใหม่ที่เรียกว่าการจัดการสาธารณะแนวใหม่(New Public Management) การจัดการสาธารณะแนว นี้ต้องปลดปล่อยตัวเองออกจาก รูปแบบการ จัดการแบบ ดั้งเดิมที่ไร้ประสิทธิภาพ เช่นมุ่งเน้นไปที่ผลสำเร็จมากกว่าการยึดถือในระเบียบกฎเกณฑ์จนเกินไป มุ่งเน้นการรับใช้ประชาชนโดย รวมมากกว่าการบริหารจัดการไปเพื่อ ผลประโยชน์ทางการเมืองเฉพาะหน้า มุ่งเน้นการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง โดยแสวงหา นวัตกรรมใหม่มากกว่าการยึดติดกับสถานภาพเดิมๆ

ที่ล้ำสมัย มุ่งเน้นการจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการจัดการภายในเพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มมากกว่าการประหยัดต้นทุน มุ่งเน้นการลดขนาดขององค์กรมากกว่าการขยายขนาดองค์กร มุ่งเน้นการจ้างเหมาการจัดทำบริการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดให้บริการเสียเอง มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมการเมืองควบคู่กันไปมากกว่าการมุ่งเน้นทางการเมืองเพียงอย่างเดียวและที่สำคัญต้องกระตือรือร้นที่จะให้ผู้อื่นๆเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของตนได้ตลอดเวลา^{๒๒} การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ที่ **ราชบัณฑิตยสถาน** พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๒^{๒๓} ได้กล่าวถึง“บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร หมายถึงธุรกิจที่จะต้องทำดำเนินงานรับผิดชอบ การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นให้บทบาทและหน้าที่ ๓ ด้าน ดังนี้

ก. การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

๑. ปรับปรุงโครงสร้างการ เมืองการปกครอง ท้องถิ่นไทยให้มีความเข้มแข็งโดยให้ผู้บริหารของ ท้องถิ่นทุกประเภทสามารถมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อให้การบริหารงานท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพและประชาชนสามารถ เลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่เสนอ นโยบายแนวทางการบริหารที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนมากได้โดยตรง ซึ่งขณะนี้ เหลือเพียงองค์การปกครอง ส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

๒. ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกันบ่อยครั้งขึ้นโดนอาจให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกสองปีเพื่อให้ประชาชนมีความตื่นตัวและมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น

๓. กำหนดให้ คณะผู้บริหารและสมาชิกสภา ท้องถิ่นต้องมีการพบปะ กับประชาคมท้องถิ่นเพื่อแถลงนโยบายและผลการ ดำเนินงานเป็นระยะๆ เช่นทุกสามเดือนหรือหกเดือนซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น และประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนสนใจ มีส่วนร่วมการเมืองมากขึ้น

ข. การพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่น

๑. นำระบบการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปรับปรุงระบบการบริหารงาน ที่เน้นผลลัพธ์จากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะมีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนและมีการจัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม

๒. กำหนดให้คณะผู้บริหารจะต้องจัดทำแผนปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารท้องถิ่น เพื่อให้บริการที่จัดให้แก่ประชาชนมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

๓. พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการ จัดทำแผนพัฒนา

^{๒๒}อุตม ทุมโฆสิต , การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ , คณะรัฐประศาสนศาสตร์ , สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(กรุงเทพมหานคร: บริษัท แชนโพรพรินต้ง จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๕๐๕.

^{๒๓}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๒, (กรุงเทพมหานคร นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๔๕๙.

ระยะยาว หรือแผนกลยุทธ์เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวอย่างเป็นระบบ

๔. พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่

๕. ปรับปรุงระบบการคลังท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานรายได้ที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการใช้จ่ายเงินรายได้ อย่างคุ้มค่า

๖. ส่งเสริมให้มีการจัดทำจรรยาบรรณของ บุคลากรท้องถิ่นและให้มีมาตรการส่งเสริมให้ บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

ค. ปรับปรุงความสัมพันธ์

๑. ปรับบทบาทราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค ให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น

๒. ส่งเสริมให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีบทบาทในการ กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้มากขึ้น

๓. ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรวมกลุ่มประชาคมและมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อคิด ความเห็น และติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่น^{๒๔}

ลักษณะและการ จัดรูปแบบการ เมืองการปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีลักษณะ สำคัญหลายประการ ดังนี้

๑. เป็นนิติบุคคลความเป็น นิติบุคคลเป็นการแสดง ถึงฐานะ ทางกฎหมายโดย ที่การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งโดยกฎหมายมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้

๒. ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองในรูปแบบการ เมืองการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประชาชนสามารถ มีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดย อ้อม เช่น การไป ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงหรือการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งการติดตามเฝ้าดู และให้ข้อคิดเห็นต่อการกระทำของคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารงานของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมาก และมีความโปร่งใสในการทำงานตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

๓. มีการ กิจหน้าที่รับผิดชอบเป็นการ เฉพาะ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบหมายภารกิจหน้าที่บางอย างบางประการจากรัฐ โดยจะมี ีการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันไว้ชัดเจน

๔. มีความเป็น อิสระในการบริหารงาน อย่างเพียงพอ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

^{๒๔} ปราน สุวรรณมงคล, การเมือง การปกครอง ส่วนท้องถิ่น, สาขา วิชารัฐศาสตร์, (นนท บุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, ๒๕๕๕), หน้า ๓๓๒.

จำเป็น ต้องได้รับมอบความเป็น อิสระในการบ ริหารงานอ ย่างเพียงพอเพื่อ ให้สามารถ ดำเนินงาน ในขอบเขตท หน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอ ย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบาย ที่กำหนดความ เป็นอิสระในก ารบริหารงานใน ที่นี้จึงเป็น สิ่งที่มีความ สำคัญ รัฐบาลกลาง จึงควร ทำหน้าที่เพียง สนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

๕. มีอำนาจในการ จัดหาและใช้จ่ายเป็นอิสระตามสมควร ในการปกครอง ท้องถิ่นที่จะ บังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรว มองค์กรปกครอง ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการ จัดหารายได้ อย่าง เพียงพอต่อการบริหารงานกล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ และรายได้ที่ได้รับ การจัดสรรจาก รัฐบาลกลาง และมีอิสระตามสมควรในก ารใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่นเพื่อแก้ไข ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น^{๒๕}

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองการปกครองจะมีบทบาทหลัก ดังต่อไปนี้

๑. บทบาทในฐานะ ผู้ส่งเสริม องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนในการ ส่งเสริม ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) โดยประชาชนจะ มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือก ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น

๒. บทบาทในฐานะ ผู้ให้บริการ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีภาระกิจหน้าที่เฉพาะ ตามที่รัฐมอบหมายเพื่อให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

๓. บทบาทในฐานะ ผู้กระตุ้น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาท สำคัญในการ กระตุ้นเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้คนในชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ในระบบเศรษฐกิจพอเพียง และมีคุณภาพชีวิตที่ได้มาตรฐาน

๔. บทบาทในฐานะ ผู้ไกล่เกลี่ย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นสภา บันทาง การเมืองที่มีตัวแทนของประชาชนใน ชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นจะมีกลุ่มคน ที่มีผลประโยชน์ นีที่หลากหลายแตก ต่างกัน และจะ เรียกร้องให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองความ ต้องการของกลุ่มคน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

๕. บทบาทในฐานะ ผู้ประสานนโยบาย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ใน การประสานงานนโยบายของ รัฐบาลกลาง กับท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะนำ นโยบายของ รัฐบาลมาประกอบการ พิจารณาจัดทำในฐานะเป็น ผู้แทนของ ชุมชนในการ ดำเนินการ กิจกรรมไ้ ได้รับมอบจาก รัฐ ซึ่งเป็น ประโยชน์ต่อชุมชนทั้งกิจกรรมเป็น พื้นฐานต่อการ ดำรงชีวิตและกิจกรรมทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม

องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศไ ค จะมีบทบาทมาก น้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับ หลายปัจจัย ได้แก่

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๑.

๑. ที่มาของการ เมืองการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศ นั้นๆ กล่าวคือหากการ ก่อกำเนิดของการปกครอง ส่วน ท้อง ถิ่นเป็นโดยธรรมชาติของสถานภาพแวดล้อมทาง การ เมือง เศรษฐกิจสังคมทำให้เกิดความต้องการหรือความจำเป็นต้องมีหน่วยการปกครอง ส่วน ท้องถิ่นขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองและให้บริการสาธารณะที่ จำเป็นต่อชุมชน ในกร ณีนี้ หน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทมากและ มีความ ชัมแข็ง กรณีสองการ ก่อกำเนิดของการเมืองการปกครอง ท้องถิ่นมาจากการ จัดตั้งโดยรัฐด้วยการออก กฎหมาย จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทน้อยและไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างชัมแข็ง ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากรัฐอยู่มาก

๒. ความเจริญทางเศรษฐกิจการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มาก ย่อมจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้นมีความ ชัมแข็ง ขึ้นเนื่องจากมีฐานะรายได้ที่มากพอสำหรับพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้นและมีแนวโน้มที่ ประชาชนจะให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเนื่องจาก เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นว่าสามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิต พื้นฐานของชุมชนได้

๓. การศึกษาเป็นสิ่งสำคัญควบคู่ไปกับความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่และนับเป็น พื้นฐานสำคัญของการพัฒนาการทางการเมืองในระดับประชาธิปไตย การศึกษาจะช่วยให้คนได้รู้ และเข้าถึงความสำคัญ และความ จำเป็นในการ เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและเห็นถึงประโยชน์ของ หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นที่มีต่อชุมชนในฐานะ ที่เป็น องค์การปกครองตนเอง ตลอดจน มีความ กระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่นสมัครเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ใน หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือให้ข้อคิดเห็น ติดตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยปกครอง ท้องถิ่น อย่างใกล้ชิด^{๒๖}

สำหรับหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามสภาพของ ชุมชนเช่นหน่วย การปกครองท้องถิ่นในชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทจะมีหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้อาจแยกออกเป็น ๓ หน้าที่หลักดังนี้

๑. หน้าที่พื้นฐานได้แก่การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การรักษาความสงบ รียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดเก็บภาษีอากร

๒. หน้าที่ทางด้านการ พัฒนาเศรษฐกิจได้แก่การให้จัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับน้ำ สะอาด ไฟฟ้า การขนส่งมวลชน ตลาดกลางสินค้า การบำบัดน้ำเสีย การเคหะ การวางผังเมือง เป็นต้น

๓. หน้าที่ทาง ด้านการ พัฒนา สังคมได้แก่การให้การศึกษาการส ารณะ สุขการ สาธารณะภัย นันทนาการ และศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น^{๒๗}

^{๒๖} อ้างแล้ว, หน้า ๒๗๒.

^{๒๗} เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, แนวคิดและทฤษฎีการปกครอง ส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธการพิมพ์จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๗๖.

จากการทบทวนแนว คิดการพัฒนาบทบาทและห หน้าที่พบว่าแนวคิดการพัฒนาบทบาท และหน้าที่ ได้มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการวางแผน โดยตรงของ รัฐบาล บังคับกำหนดความเป็น อิสระของ ท้องถิ่นและการควบคุมของ รัฐบาลได้แก่ ค่านิยมประชาธิปไตยกับประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ของท้องถิ่น กับผลประโยชน์ ของประเทศ ศ กล่าวคือความเป็น อิสระของ ท้องถิ่นแสดง ถึงประชา ธิปไตย ท้องถิ่น ขณะที่การควบคุมของรัฐบาลแสดงถึงประสิทธิภาพ บังคับทั้งสองเป็นตัวกำหนดขั้นตอนความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นสำหรับบทบาทของ รัฐบาลในการควบคุมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอยู่ ๔ ด้าน ได้แก่

๑. บทบาทในการ ส่งเสริม (Promotive Role) คือ บทบาทนี้เป็นบทบาท ที่มีมาก่อน บทบาทอื่นๆ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นอาจเปรียบได้กับพ่อกับแม่ทั้งสองต้องตอบสนอง ต่อค่านิยมของสังคม และเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน รัฐบาลเปรียบเป็นหุ้นส่วนอาวุโส ที่ส่งเสริมผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยช่วยเหลือการปกครอง ส่วนท้องถิ่นเติบโตและประสบความสำเร็จ ในการเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ๆ บทบาทในการ ส่งเสริมจึงเป็นความพยายามทางบวกของ รัฐบาล ซึ่งอาจมีบทบาทดังนี้

๑.๑ การบัญญัติกฎหมายเพื่อสร ้างและ กำหนดท หน้าที่การปกครองส ่วนท้องถิ่น พร้อมกับให้ความเป็นอิสระที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น

๑.๒ แกไขกฎหมายเพื่อให้การทำหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างราบรื่น

๑.๓ ออกกฎระเบียบ คำสั่ง และคำแนะนำเพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นปฏิบัติงานได้

๑.๔ ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เช่น เงินอุดหนุน และเงินให้กู้ยืม

๑.๕ ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค

๑.๖ จัดฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

จ่ายเงินเดือนให้เป็นไปตามงบประมาณ ที่ได้รับจาก รัฐบาล เพื่อให้มีเงินเพียงพอหรือ เกิดการปรับปรุง การจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นการ จูงใจทั้งทางบวกและทางล บนอกจาก นี้เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลต้องระวังการละเมิดกฎหมายของ ท้องถิ่น อาจต้องมีมาตรฐาน ทั้งทางด้าน การสร้างสรรค์และ ลงโทษโดย มีกฎหมาย คำสั่งและ คำแนะ นำรอบ รับซึ่งเป็น ข้อบังคับที่เกิดจากภายนอก ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างการศรัทธาต่อความต้งานภายในท้องถิ่นประกอบด้วย

๒. บทบาทในการป้องกัน (Preventive Role) การปกครองส่วนท้องถิ่นของทุกประเทศ เป็นการรักษาลประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้น จึงต้องป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น กับระดับชาติ บทบาทการ ป้องกันเป็นการหามาตรการ ป้องกันปัญหาล่วงหน้าของ รัฐบาลเช่น รัฐบาล หาทาง ป้องกันเพื่อให้เกิดการ เลือกลงท้องถิ่นดำเนินไปด้วยความบ ริสุทธิ์และ ยุติธรรม หรือ กำหนดแนว ทางการออกข้อบัญญัติเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการ หรือแก้ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างท้องถิ่น หรืออาจตั้งหน่วยงานที่เป็นทางการเพื่อเป็นกลไก แก่ปัญหาแรงงาน การร้องเรียน

การเล่นพรรคเล่น พวกการคอรัปชั่นและการใช้อำนาจทาง ที่ผิดหรือกำหนดมาตรการ บังคับให้ จ่ายเงินกู้คืนหรือจ่ายเงินเดือนให้เป็นไปตามงบประมาณ ที่ได้รับจากรัฐบาล เพื่อให้มีเงินเพียงพอ หรือเกิดการปรับปรุงการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นการ จูงใจทั้งทางบวกและทางล บนอกจาก นี้เพื่อให้ เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ รัฐบาลต้องระ วังการละเมิดกฎหมายของ ท้องถิ่น อาจต้องมีมาตรฐาน ทั้ง ทางด้านการส ร้างสร ค์และ ลงโท ษ โดย มีกฎหมาย คำสั่งและ คำแนะ นำรอบ รับซึ่งเป็น ข้อบังคับที่เกิดจากภายนอก ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างการศรัทธาต่อความ ติงานภายในท้องถิ่น ประกอบด้วย

๓. บทบาทในการลงโทษ (Punitive Role) บทบาทในการลงโทษเป็นบทบาท ที่มี ผลกระทบทางลบ ต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด บทบาท ในทางลบไม่เหมือนบทบาทในการส่งเสริมและป้องกันเพราะมีพื้นฐานมาจาก ข้อกำหนดของกฎหมาย ๒ ประการ คือ

๓.๑ เมื่อการปกครอง ส่วนกระ ทำการ กินอำนาจและ รัฐบาลไม่พอใจ สิ่งที่การ ปกครองส่วนท้องถิ่นทำลงไป

๓.๒ เมื่อ รัฐบาลและการ ปกครอง ส่วน ท้องถิ่นมีพรรคการ เมืองที่ได้รับการ เลือกตั้งแตกต่างกัน รัฐบาลอาจเลือกลงโทษการปกครองส่วนท้องถิ่นทันทีที่มีโอกาส

การทำตามข้อกำหนดของกฎหมายประการแรก เป็นความชอบธรรม ของรัฐบาลเพราะมี หลักในการตัดสิน ส่วนการกระทำในประการที่สอง เป็นการขาดวุฒิภาวะทางการเมือง ซึ่งไม่ควรทำ หรือควรหลีกเลี่ยงอย่างไร ก็ตามรัฐบาลอาจ หลีกเลี่ยงการลงโทษ โดย ว่ากล่าวตักเตือนแทนการ ลงโทษมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับกรกระทำและสภาพของความ ผิด มีตั้งแต่ตักเตือนทำหน้าที่แทน จนกระทั่งยุบสภาท้องถิ่น บางครั้งนายกเทศมนตรีหรือประธานสภาท้องถิ่นต้องออกจากตำแหน่งก่อน เพื่อให้พิสูจน์ข้อกล่าวหา อาจยกเลิกคำตัดสินของสภา ท้องถิ่นหรือคณะกรรมการ ธิการ แต่การลงโทษ ท้องถิ่น โดยไม่จ่ายเงินอุดหนุน หรือถอนอำนาจการ กู้ยืมเงินของท้องถิ่นหากใช้เงินไปในทาง ที่ผิด หรือรัฐบาลอาจบังคับให้ท้องถิ่นเก็บภาษี เมื่อพบว่ารายได้จากภาษีลดลงเพราะเหตุ ผลทางการเมือง และอาจให้อำนาจรัฐบาลอนุมัติงบประมาณ ท้องถิ่นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างวินัยทางการเงินแก่ ท้องถิ่น

๔. บทบาทในการปฏิรูป (Reformative Role) บทบาทในการ ปฏิรูปอาจริเริ่มจาก รัฐบาลหรือการปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือทั้งสองฝ่ายขึ้นอยู่กับความเป็น อิสระของ ท้องถิ่นหาก ท้องถิ่นมีอิสระน้อย การปฏิรูปก็มาจากรัฐบาล แต่ไม่ได้ทั้งหมดเพราะท้องถิ่นสามารถริเริ่มได้จากการ ร้องเรียนหรือแสดงความต้องการ

ประเทศที่ท้องถิ่นมีอิสระมากเช่น สหรัฐอเมริการอังกฤษหรือสแกนดิเนเวียการปฏิรูป มีที่มาจากทั้งรัฐบาลและ ท้องถิ่นโดยการ ต่อรอง กันถึงเรื่อง ที่กระทบ ต่อโครงสร้างและห หน้าที่ของ ท้องถิ่นองค์การ ส่วนท้องถิ่นมีประเพณีที่เข้มแข็งที่จะร่วม มีบทบาทโดยเฉพาะใน สหรัฐอเมริกา การ ออกกฎบัตรท้องถิ่นหรือการแก้ไขกฎหมายริเริ่มโดยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศ อังกฤษ องค์การ ส่วน ท้อง ถิ่นเข้าไป มีบทบาทในรัฐสภาโดยตรง เพราะ ะ
คณะกรรมการ ธิการร่วมต้องตัดสินใจโดยการปรึกษาหารือกับองค์การส่วนท้องถิ่นประเพณีที่ดีเหล่านี้
จึงเป็นเกราะ กำบังความเป็น อิสระของ ท้อง ถิ่นแต่สิ่งที่ทุกประเทศ มีเหมือนกันคือการ ตั้ง
คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ ธิการประกอบด้วยคนที่มีตำแหน่งสูงเพื่อ พิจารณาป ฏิรูปท้องถิ่น
องค์การ ส่วนท้องถิ่น และ กลุ่มผลประโยชน์ ชนอื่นมีอิ สระ อย่าง เต็มที่ที่จะเสนอความ เห็น ต่อ
คณะกรรมการ ธิการ ตามปกติแล้วรัฐบาลจะยอม รับคำแนะนำในการป ฏิรูป โดยนำไปกำหนดเป็น
ข้อตกลงหรือคำสั่งต่อไป^{๒๘}

สรุปได้ว่า บทบาทและห หน้าที่ของผู้บริหารการปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นการวางแผน
โดยตรงของ รัฐบาล เป็นการกำหนดทิศทางการเป็น อิสระของ ท้องถิ่นและการควบคุมของรัฐบาล
ได้แก่การควบคุมของรัฐบาลแสดงถึงประสิทธิภาพ ปัจจัยทั้งสองเป็นตัวกำหนดขั้นตอนความสัมพันธ์
ระหว่างรัฐบาล กับท้องถิ่น สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๔ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๔ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๕๒, หน้า ๔๕๙)	การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยการเน้น บทบาทและหน้าที่ ๓ ด้าน ดังนี้ ก. การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ๑. ปรับปรุงโครงสร้างการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยให้ มีความเข้มแข็ง ๒. ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกันบ่อยครั้งขึ้น ๓. กำหนดให้คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีการ พบปะกับประชาชน ท้องถิ่นเพื่อแถลงนโยบายและผลการ ดำเนินงานระยะๆ ข. การพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่น ๑. นำระบบการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการ บริหารงาน ๒. กำหนดให้คณะผู้บริหารจะต้องจัดทำแผนปรับปรุง ประสิทธิภาพการบริหารท้องถิ่น ๓. พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนา

^{๒๘} เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, แนวคิดและทฤษฎีการปกครอง ส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท
บพิตรการพิมพ์จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๗๖.

ตารางที่ ๒.๔ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
	๔. พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่เป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ๕. ปรับปรุงระบบการคลังท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานรายได้ที่เพียงพอ ๖. ส่งเสริมให้มีการจัดทำจรรยาบรรณของบุคลากรท้องถิ่น ค. ปรับปรุงความสัมพันธ์ ๑. ปรับบทบาทราชการบริหารส่วนกลาง และภูมิภาค ให้ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและส่งเสริม ๒. ส่งเสริมให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ๓. ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรวมกลุ่ม ประชามติและมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อคิด ความเห็น และติดตามตรวจสอบ
ประธาน สุวรรณมงคล (๒๕๕๕, หน้า ๓๓๒)	บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมือง ี้องการปกครองจะมีบทบาทหลักดังต่อไปนี้ ๑. บทบาทในฐานะ ผู้ส่งเสริมผู้ส่งเสริมประชาธิปไตย ๒. บทบาทในฐานะ ผู้ให้บริการ ๓. บทบาทในฐานะ ผู้กระตุ้น ๔. บทบาทในฐานะ ผู้ไกลเกลี่ย ๕. บทบาทในฐานะ ผู้ประสานนโยบาย
เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๕๕, หน้า ๗๖)	หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามสภาพของ ชุมชนเช่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทจะมีหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ อาจแยกออกเป็น ๓ หน้าที่หลักดังนี้ ๑. หน้าที่พื้นฐานได้แก่การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ๒. หน้าที่ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ๓. หน้าที่ทางด้านการพัฒนาสังคม

ตารางที่ ๒.๔ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
	บทบาทของรัฐบาลในกา รควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑. บทบาทในการส่งเสริม (Promotive Role) ๒. บทบาทในการป้องกัน (Preventive Role) ๓. บทบาทในการลงโทษ (Punitive Role) ๔. บทบาทในการปฏิรูป (Reformative Role)

๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหาร

๒.๓.๑ ความหมายของการบริหาร

ความหมายของคำว่า “การบริหาร” มีศัพท์ที่ใช้กันอยู่ทั่วไปสองคำ ได้แก่ “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) ซึ่งมักจะใช้สลับกันไปมาจนยากที่จะแยกความหมายออกจากกันได้อย่างเด่นชัด

คำว่า การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) มีความหมายอย่างเดียวกัน แต่นิยมใช้ต่างสถานการณ์กัน คำว่า การบริหาร มักใช้กับกิจการสาธารณะหรือราชการ ส่วนคำว่า การจัดการ นิยมใช้กับกิจการธุรกิจหรืออุตสาหกรรม โดยเหตุนี้ เราจึงเรียกผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยราชการว่า ผู้บริหาร (Administration) ในขณะที่บริษัทห้างร้านเรียกว่า ผู้จัดการ (Manager) การบริหาร (Administration) หมายถึง กระบวนการจัดการ และดำเนินการทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ผู้บริหารงานที่ดีจะต้องมีวิธีการบริหารงานที่จะทำให้ชนะใจลูกน้อง ธรรมชาติสำหรับผู้บริหารงาน คือ จะต้องมีความหนักแน่นมั่นคง และสามารถเป็นเสาหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกน้อง ได้มีความสามารถในการแบ่งงานให้ลูกน้องทำตามความชำนาญของแต่ละบุคคลและรู้จักกระจายอำนาจให้แก่ลูกน้องได้ช่วยแบ่งเบาภาระของตนเอง ดังนั้นผู้บริหารงานที่ดีจึงเป็นผู้ที่คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคคลในองค์กร^{๒๙} การบริหาร เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

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

^{๒๙} พระมหาวิมลชัย วชิรเมธี (ว.วชิรเมธี), คนสำราญงานสำเร็จ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๐), หน้า ๒๕-๓๒.

๔) วัตถุประสงค์นั้น ๆ ต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำกร^{๓๐}

การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่นการบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชาเมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสงฆ์ขึ้น เมื่อมีพระสงฆ์ขึ้นเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์และวิธีการที่พระพุทธเจ้าทรงใช้ ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ซึ่งดำรงสืบต่อมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๒๕๐๐ ปี นอกจากนี้ยังมีพุทธพจน์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกระจายอยู่ในพระไตรปิฎก การศึกษาพุทธพจน์เหล่านั้นก็จะทำให้ทราบถึงพุทธวิธีบริหาร^{๓๑} ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหาร หมายถึง การปกครองสารจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่คณะ หรือองค์กรต่างๆ ให้ได้บรรลุผลสำเร็จลุล่วงตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ กฎหมายของบ้านเมือง กฎข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และการประกาศของมหาเถรสมาคม

การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การมีส่วนร่วมและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกองค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้^{๓๒} นอกจากนี้การบริหารยังเป็นกระบวนการของการรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยผู้บริหารเป็นผู้นำทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่ไม่ใช่มนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา

จากการให้ความหมายของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นนั้น สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมมือกันทำงานด้วยวิธีการ ต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ร่วมกันตั้งเอาไว้โดยอาศัยทรัพยากรการบริหาร ซึ่งได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการจัดการที่เหมาะสม ที่จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ มีความสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ โดยใช้กระบวนการวางแผน การปฏิบัติการและการประเมินผล โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ความเจริญงอกงามและความสำเร็จของหน่วยงานนั้นๆ เป็นหลักซึ่งมีองค์ประกอบต่างๆ ที่จะต้องนำมาใช้ โดยที่ผู้บริหารขององค์กรเป็นผู้แสดงความเต็มใจหรืออำนาจของการบริหาร การบริหารโดยสรุปคือ

๑. การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จ โดยอย่างน้อยที่สุดกลุ่มนั้นจะต้องมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป

^{๓๐} บรรจบ เนียมมณี, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๓๒), หน้า ๒๖๐.

^{๓๑} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **พุทธวิธีบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

^{๓๒} พระราชญาณวิสิฐ, (เสริมชัย ชยมงคลโล), **การบริหารวัด**, (นครปฐม: เพชรเกษมการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๖.

^{๓๓} สมยศ นาวิการ, **การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า, ๒๕๓๘), หน้า ๑๘.

๒. กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน และผู้จัดการจะมีบทบาทในการชี้แนะให้แนวทางในการกำหนดเป้าหมายของกลุ่ม หรือเป็นผู้ที่กำหนดเป้าหมายของกลุ่มเอง ในกรณีที่เป้าหมายของกลุ่มมิได้กำหนดขึ้นมาจากภายนอก หรือจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป

๓. การจัดการเป็นงานด้านสมอง ใช้ความคิด ปฏิภาณ และการตัดสินใจ เพื่อสร้างเงื่อนไขและรักษาไว้ซึ่งเงื่อนไขสำหรับการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม^{๓๔}

การบริหาร คือ การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยมีหลักการ ดังนี้

๑. ต้องมีองค์การ(Organization) และองค์การนั้น ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์(Objective)
๒. ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
๓. ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน Man แล้วต้องมีทรัพยากร อื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน
๔. ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์^{๓๕}

การบริหาร เป็นการใช้ศาสตร์และศิลปะการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร(Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และเห็นว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ

- ๑) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- ๒) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- ๓) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- ๔) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- ๕) การบริหารเป็นการดำเนินงานการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- ๖) การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือ (Collective Mind) เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation) อันนำไปสู่พลังรวมกลุ่ม (Group Effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
- ๗) การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- ๘) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- ๙) การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์^{๓๖}

^{๓๔} ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, วิทยาการบริหารสำหรับนักบริหารมืออาชีพ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๔๓.

^{๓๕} ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, สุขาภิบาลในฐานะปกครองตนเอง, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๗.

^{๓๖} สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๔๑.

การบริหาร เป็นการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงานหรืออีกนัยหนึ่ง การบริหาร คือ การทำงานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น การบริหารต้องใช้ความรู้ในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในการบริหารงานต้องอาศัยบุคคล เงินทุน และควรนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาเป็นเครื่อง มือในการสร้างความมั่นคงทางจิตใจ ^{๓๗} เพื่อให้การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร และวิธีการปฏิบัติตลอดจนหมายถึง การทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยอาศัยบุคคลอื่น ๆ ^{๓๘} และการบริหารเป็นความพยายามที่จะสั่งแนะและผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายบางอย่าง การบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นของผู้บริหารในองค์การซึ่งมีหน้าที่สั่งการ ให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน ^{๓๙}

สรุปได้ว่า การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น เป็นความพยายามที่จะสั่งแนะและผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายบางอย่าง โดยใช้ความรู้ในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในการบริหารงานต้องอาศัยบุคคล เงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ และสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๕ ดังนี้

^{๓๗} วัระ อัมพันธ์สุข, **พุทธธรรมกับการบริหารบุคคล**, (กรุงเทพมหานคร: เอราวันการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑-๑๐.

^{๓๘} ชูบ กาญจนประกร, **หลักรัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, ๒๕๑๐, เอกสารประกอบคำบรรยาย, (อัสสัมชัญ)

^{๓๙} ชาญชัย อาจินสมาจาร **การบริหารการศึกษา**(กรุงเทพมหานครศูนย์ส่งเสริม, ๒๕๔๐), หน้า ๓๘.

ตารางที่ ๒.๕ ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (๒๕๔๙, หน้า ๓)	การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (Getting things done through other people)
ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (๒๕๔๐, หน้า ๔)	การบริหารหรือการจัดการเกิดขึ้นในบริบทของกลุ่ม โดยอย่างน้อยที่สุดกลุ่มนั้นจะต้องมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ๑. กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน และผู้จัดการจะมีบทบาทในการชี้แนะให้แนวทางในการกำหนดเป้าหมายของกลุ่มหรือเป็นผู้ที่กำหนดเป้าหมายของกลุ่มเอง ในกรณีที่เป้าหมายของกลุ่มมิได้กำหนดขึ้นมาจากภายนอก หรือจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป ๒. การจัดการเป็นงานด้านสมอง ใช้ความคิด ปฏิภาณ และการตัดสินใจ เพื่อสร้างเงื่อนไขและรักษาไว้ซึ่งเงื่อนไขสำหรับการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม
ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (๒๕๓๙, หน้า ๑๗)	การบริหาร คือ การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยมีหลักการดังนี้ ๑. ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์(Objective)อันแน่ชัด ๒. ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน ๓. ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคนแล้วยังมีทรัพยากรอื่นที่สำคัญ เช่น วัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน ๔. ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์

การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ กล่าวคือมีหลักการ กฎเกณฑ์และทฤษฎีที่เชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน โดยลักษณะเช่นนี้การบริหารงานจึงเป็นศาสตร์ทางสังคม ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยาและรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารงานในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้อง

อาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารงานแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม^{๔๐} ความพยายามที่จะสั่ง เน้นและผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายบางอย่าง การบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นของผู้บริหารในองค์การซึ่งมีหน้าที่สั่งการ ให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน^{๔๑}

หลัก POSDCoRB ในหนังสือ ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ ระบุว่า การบริหารรัฐกิจได้รับการยอมรับว่าเป็นศาสตร์ทางการบริหารมากขึ้นเมื่อมีผลงานของนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจผู้ที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอและถือเป็นจุดสูงสุดในการยอมรับนับถือ คือ ผลงานการเขียนของ Luther Gulick and Lyndall Urwick ในปี คศ.๑๙๓๗ ชื่อหนังสือ Papers on the Science of Administration ซึ่งมีการเสนอกระบวนการบริหารหรือหลักเกณฑ์การบริหารขึ้นมาจนโด่งดัง และต่อมา Gulick ได้พัฒนาปรับปรุงอักษรย่อหลักการบริหารเป็น ๗ ตัว โดยได้มาจากงานวิเคราะห์ของ Henry Fayol และกลายเป็นอักษรย่อด้านบัญญัติทั้ง ๗ อันหมายถึง กิจกรรมการปฏิบัติงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร อักษรย่อดังนี้ POSDCoRB (พอสด์คอร์บ)^{๔๒}

การบริหารจัดการให้ได้ผลตามที่ต้องการต้องประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ ดังนี้

๑. จับจุด หมายถึง การพัฒนาที่ถูกต้อง เหมาะสม การเริ่มต้นที่ดีต้องเริ่มที่ผู้นำ

สังคมไทย ต้องการผู้นำที่เข้มแข็ง การพัฒนาจะต้องเริ่มที่ศรัทธาและปัญญา ผู้นำคือผู้สร้างศรัทธาและใช้ปัญญาในการแก้ปัญหา

๒. จ่อไฟ หมายถึง การจุดประกายให้เกิดศรัทธากับมวลสมาชิก หรือจุดประกายอุดมการณ์ให้เกิดขึ้นในหัวใจสมาชิกเมื่อเกิดศรัทธาการพัฒนาจะเริ่มต้น เมื่อยังไม่เกิดศรัทธาจะยังไม่เริ่มต้น ผู้นำหรือเจ้าอาวาสจะต้องจุดประกายที่ตนเองก่อนแล้วจุดประกายให้พระเณรในวัด และประชาชนรอบๆ วัด ในที่นี้หมายถึง การเริ่มต้นที่หัวใจนั่นเอง

๓. ใส่เชื้อ หมายถึง การจัดประสบการณ์ การพัฒนาด้านต่างๆ ให้กับกลุ่ม เช่น กิจกรรมการบวชเรียน การศึกษาปฏิบัติธรรม การส่งเสริมสหกรณ์ การทำวัตรสวดมนต์ เป็นต้น

๔. เกื้อกูล หมายถึง การสนับสนุนร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ เช่น การร่วมมือกันในลักษณะ"บวร" มีทั้งองค์กรภาคีชุมชนสนับสนุนร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง-

๕. หนุนเนื่อง หมายถึง การเติบโตของกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีสมาชิกเพิ่มขึ้น อุดมการณ์เหนียว

^{๔๐} จันทราณี สงวนนาม, เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง , (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๓๖), หน้า ๔.

^{๔๑} ชาญชัย อาจินสมาจาร, การบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริม, ๒๕๔๐), หน้า ๓๘

^{๔๒} เตมศักดิ์ ทองอินทร์, ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑.

แน่นขึ้น มีกิจกรรมเผยแพร่มากขึ้น

๖. ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ยั่งยืน ทุกอย่างต้องเป็นอุดมการณ์อยู่ในใจของทุกคน คนในชุมชนนั้นมีการพัฒนาสร้างสรรค์ไปโดยลำดับ

การบริหารจัดการการพัฒนา แม้กระทั่งการบริหารการบริการ(Service Administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่ เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย ๓ ส่วน ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ คำมีจุดเน้นต่างกันกล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ กฏหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

สรุปได้ว่า การบริหารเป็นการวางแผนเพื่อให้การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการร่วมมือกัน ซึ่งต้องมีผู้นำคือภาครัฐ และผู้ตามคือประชาชน โดยกำหนดผ่านนโยบาย แผนงาน โครงการ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้การบริหรนั้นประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

๒.๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ และการบริหาร คือกระบวนการทางสังคมซึ่งพิจารณาได้เป็น ๓ ทาง คือ

๑. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา

๒. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย

๓. ทางปฏิบัติการ เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลต่อบุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์หรือร่วมทำปฏิกิริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

การบริหารเป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของเป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้น ควบคู่กับการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นกระบวนการที่ช่วยให้สังคมมนุษย์ดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กิจกรรมหรืองานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในทางทฤษฎีได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่าบริหารไว้มากมาย

^๓นายแพทย์อาคม ป๋องจันทร์, กองพุทธศาสนสถาน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติวัดพัฒนา ๕๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐-๑๑.

^๔วีรช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๕.

หลายแนวคิด ดังนี้

คำว่า การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) มีความหมายอย่างเดียวกัน แต่นิยมใช้ต่างสถานการณ์กัน คำว่า การบริหาร มักใช้กับกิจการสาธารณะหรือราชการส่วนคำว่า การจัดการ นิยมใช้กับกิจการธุรกิจหรืออุตสาหกรรมโดยเหตุนี้ เราจึงเรียกผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยราชการว่าผู้บริหาร (Administration) ในขณะที่บริษัทห้างร้านเรียกว่าผู้จัดการ (Manager)

การบริหาร (Administration) หมายถึง กระบวนการจัดการและดำเนินการต่างๆ ด้านเพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวก เสริมสร้างความผาสุก ความถูกต้อง ความเป็นระเบียบเรียบร้อยดีงาม และแสดงความเมตตาอนุเคราะห์ต่อปวงชน ปรากฏชัดทั้งทางรูปธรรมและนามธรรม ^{๔๕} ทั้งนี้ ผู้บริหารงานที่ดีจะต้องมีวิธีการบริหารงานที่จะทำให้ชนะใจลูกน้อง คือ จะต้องมีความหนักแน่นมั่นคง และสามารถเป็นเสาหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกน้องได้ มีความสามารถในการแบ่งงานให้ลูกน้องทำตามความชำนาญของแต่ละบุคคลและรู้จักกระจายอำนาจให้แก่ลูกน้องได้ช่วยแบ่งเบาภาระของตนเอง ดังนั้นผู้บริหารงานที่ดีจึงเป็นผู้ที่คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคคลในองค์กร ^{๔๖}

นอกจากนี้การบริหารเป็นกระบวนการของการแสวงหา และการผสมผสานทรัพยากรที่สำคัญ ๓ ประเภท คือ มนุษย์ การเงิน และทรัพยากรด้านกายภาพ เพื่อที่จะได้บรรลุเป้าหมายหลักขององค์กรในการผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งเป็นที่ปรารถนาของสังคม การบริหารโดยสรุปก็คือ

๑) การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จโดยลำพังคนเดียว ไม่ใช่การบริหารหรือการจัดการ การบริหารหรือการจัดการเกิดขึ้นในบริบทของกลุ่ม โดยอย่างน้อยที่สุดกลุ่มนั้นจะต้องมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป

๒) กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน และผู้จัดการจะมีบทบาทสำคัญในการชี้แนะให้แนวทางในการกำหนดเป้าหมายของกลุ่มหรือเป็นผู้ที่กำหนดเป้าหมายของกลุ่มเอง ในกรณีที่เป้าหมายของกลุ่มมิได้กำหนดขึ้นมาจากภายนอกหรือจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป

๓) การจัดการเป็นงานด้านสมองใช้ความคิด ปฏิภาณ และการตัดสินใจ เพื่อสร้างเงื่อนไขและรักษาไว้ซึ่งเงื่อนไขสำหรับการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ซึ่งเป็นการจัดระเบียบอย่างมีระบบ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่เชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน

^{๔๕} พระธรรมวรนายก, (โอภาส นิรุติเมธี) **ธรรมปริทัศน์ ๔๖** (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๗๓.

^{๔๖} พระมหาวุฒิชัย วชิรเมธี (ว. วชิรเมธี), **คนสำราญงานสำเร็จ**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๐), หน้า ๒๕-๓๒.

^{๔๗} ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, **วิทยาการบริหารสำหรับนักบริหารมืออาชีพ**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๓-๔.

โดยลักษณะเช่นนี้การบริหารงานจึงเป็นศาสตร์ทางสังคม แต่การบริหารงานในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารงานแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม^{๔๘} ความพยายามที่จะสั่งแนะและผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายบางอย่าง การบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นของผู้บริหารในองค์การซึ่งมีหน้าที่สั่งการให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน^{๔๙}

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ การบริหารไว้ดังเช่น “การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น” ความหมายนี้เป็นการระบุว่า ผู้บริหารไม่ได้ลงมือทำงานด้วยตัวเอง แต่ทำงานโดยการสั่งให้คนอื่นทำ ภายในสภาพองค์การที่กล่าวมานี้ทรัพยากรด้านบุคคล จะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคมการบริหารคือกิจกรรมในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” ตามความหมายนี้ การบริหารได้แก่กิจกรรมในการวางแผน การจัดองค์การ การจูงใจ และการควบคุมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรวัตถุ ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การด้วยดี “การบริหารคือกระบวนการทำงานกับคนและวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ”

การบริหาร หมายถึงกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การมีส่วนร่วมและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกองค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้^{๕๐} นอกจากนี้การบริหารยังเป็นกระบวนการของการรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยผู้บริหารเป็นผู้นำทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่ไม่ใช่มนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมมือกันทำงานด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ร่วมกันตั้งเอาไว้โดยอาศัยทรัพยากรการบริหาร ซึ่งได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการจัดการที่เหมาะสม ที่จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ มีความสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ โดยใช้กระบวนการวางแผน การปฏิบัติการและการประเมินผล โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ความเจริญงอกงามและความสำเร็จของหน่วยงานนั้นๆ เป็นหลักซึ่งมี

^{๔๘} จันทราณี สงวนนาม, เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง , (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๓๖), หน้า ๔.

^{๔๙} ขาญชัย อาจินสมาจารการศึกษการศึกษ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริม ๒๕๔๐), หน้า ๓๘

^{๕๐} สมยศ นาวิกการ, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า, ๒๕๓๘), หน้า ๑๘.

องค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาใช้ โดยที่ผู้บริหารขององค์กรเป็นผู้แสดงความเป็นมืออาชีพของการบริหาร ทั้งนี้ จากความหมายของการบริหาร ของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยจึง สรุปได้ตามตารางที่ ๒.๖ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระธรรมวรนายก, (โอภาส นิรุติเมธี) (๒๕๔๖, หน้า ๗๓)	มีความก้าวหน้า สามารถอำนวยความสะดวก เสริมสร้างความผาสุก ความถูกต้อง ความเป็นระเบียบเรียบร้อยดีงาม
พระมหาจุฬิชัย วชิรเมธี (ว.วชิรเมธี), (๒๕๕๐, หน้า ๒๕-๓๒)	คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคคลในองค์กร
ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (๒๕๔๐, หน้า ๓-๔)	การบริหารจัดการ เป็นกระบวนการของการแสวงหาและการผสมผสานทรัพยากรที่สำคัญ ๓ ประเภท คือ มนุษย์ การเงินและทรัพยากรด้านกายภาพ
จันทราณี สงวนนาม (๒๕๓๖, หน้า ๔)	ประยุกต์เอาความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม
ชาญชัย อาจินสมาจาร (๒๕๔๐, หน้า ๓๘)	มีหน้าที่สั่งการ ให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน
สมยศ นาวิการ (๒๕๓๘, หน้า ๑๘)	กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การมีส่วนร่วมและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกองค์กรและการใช้ทรัพยากรอื่นๆเพื่อความสำเร็จ

๒.๓.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารโดยทั่วไป จะมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธี หรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานหรือเป็นลำดับรายการในการบริหาร คือจะต้องมีลำดับรายการก่อนหลังว่าจะต้องทำอะไรก่อนและต่อไปจะทำอะไรซึ่งจัดไว้ว่าหลักเกณฑ์ตามวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific management) กระบวนการบริหารจะกำหนดขอบเขตและหน้าที่ตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน สำหรับการจัดการและการบริหารที่ได้ำนานิยามและความหมายมาแสดงไว้แล้วนั้น มีนักวิชาการได้แสดงแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ไว้มากมาย โดยสามารถแบ่งแนวคิด ทฤษฎีทางการจัดการได้ตามยุคสมัยที่นักวิชาการ

สร้างขึ้น โดยในงานวิจัยนี้จะนำมาแสดงเฉพาะแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยเป็นหลักการ จัดระบบแนวความคิด ทางด้านการจัดการนั้นเริ่มต้นในช่วงที่มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมในประเทศ อังกฤษ ระหว่างศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ และได้มีการปรับปรุงพัฒนาเรื่อย ๆ มาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งสามารถแบ่งแนวความคิดออกเป็น ๖ กลุ่มด้วยกัน คือ

๑. ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management School)
๒. ทฤษฎีการจัดการเป็นกระบวนการ (Management Process School)
๓. ทฤษฎีด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation School)
๔. ทฤษฎีด้านระบบสังคม (Social System School)
๕. ทฤษฎีด้านคณิตศาสตร์ (Mathematical School)
๖. ทฤษฎีด้านระบบ (System School)

การจัดการโดยทั่วไปในปัจจุบัน มักจัดระบบแนวความคิดเป็นสองแนวคือ เป็น วิทยาศาสตร์หรือเป็นศิลปะ (Management : Science or Art) การจัดการโดย ทั่ว ๆ ไปจะมี ลักษณะเป็นกระบวนการหรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน หรือเป็นลำดับรายการในการ จัดการ ซึ่งในการจัดการนั้นจะต้องมีลำดับรายการก่อนหลังว่าจะต้องทำอะไรก่อน และต่อๆ ไปจะทำ อะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) กระบวนการจะจัด ขอบเขตและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน มีนักวิชาการได้ให้เหตุผลไว้ดังนี้

การบริหารได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑) ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานที่ทำแต่ละ อย่าง คือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลงไปด้วยดีตาม วัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธี ที่ดีที่สุดจริง และในเวลาเดียวกัน การจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆ ก็จะทำให้ตามผลผลิตทั้งหมด สำหรับส่วนที่เกินมาตรฐาน

๒) ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงาน โดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จัก งานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงานนอกจากนี้ ต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธีด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตาม งานที่จะให้ทำ

๓) ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคณานนี้ คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคน จะเห็นจริง ถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้น จากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

๔) การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน ฝ่ายบริหารควรจะได้

ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแต่ต้องไม่ใช่โดยการไปลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

วิธีการต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมาและได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่ม ที่จะต้องรับผิดชอบนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาคิดวิเคราะห์และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นผลดีที่สุดสำหรับกลุ่มให้ดีขึ้นและมากขึ้นเรื่อยๆ^{๕๑}

หลักกระบวนการบริหารมีอยู่ ๕ ประการ คือ

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดนโยบายและมาตรการอันเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

๒. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การกำหนดตำแหน่งสายบังคับบัญชาในองค์การ

๓. การแต่งตั้งบุคลากร (Staffing) หมายถึงการสรรหาบุคลากรมาบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่กำหนดไว้

๔. การอำนวยการ (Directing) คือกำกับสั่งการและมอบหมายให้แต่ละฝ่ายได้ปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้

๕. การควบคุม (Controlling) คือการติดตามดูว่าแต่ละฝ่ายปฏิบัติงานไปถึงไหน มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นที่ใด^{๕๒}

ผู้บริหารหรือผู้จัดการที่ประสบความสำเร็จควรต้องมีความรู้ความเข้าใจในความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการกระทำหน้าที่ (Function) และการแสดงบทบาท (Roles) ไว้ว่า ต้นศตวรรษที่ ๒๐ นักธุรกิจชาวฝรั่งเศสผู้หนึ่ง คือ Henri Fayol ได้เสนอตัวแบบหน้าที่สำคัญ ๕ ประการของการจัดการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling)

สองทศวรรษต่อมา Gulick and Urwick ได้เสนอหลักว่าด้วยหน้าที่ของการบริหารที่รู้จักกันแพร่หลายในนามของหลัก POSDCoRB ซึ่งย่อมาจากหน้าที่หลักของการบริหาร ๗ ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การคัดเลือก หรือการสรรหาบุคลากร (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งหลัก POSDCoRB นี้ขยายความมาจากหน้าที่ทางด้านการจัดการของ Fayol นั้นเอง โดยแยกหน้าที่ทางด้านการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรออกมาจากการจัดองค์การ ส่วนหน้าที่การควบคุมถูกแบ่งออกเป็นสองหน้าที่ คือ การรายงานผลการปฏิบัติงาน และ

^{๕๑} รัชชัย สันติวงษ์, **พฤติกรรมผู้บริหารโลกทางการตลาด**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๘.

^{๕๒} พระเมธีธรรมาภรณ์, (ประยูร ฐมจิตโต) **คุณธรรมสำหรับบริหาร** (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม ๒๕๔๓), หน้า ๓.

การงบประมาณ หลัก POSDCoRB นี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหน้าที่สำคัญของการบริหารหรือการจัดการในภาครัฐมาเป็นเวลานาน

ทศวรรษที่ ๘๐ โลกมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก ผู้บริหารและนักวิชาการตระหนักถึงความไม่เพียงพอของหน้าที่ทางด้านการจัดการของฟาโยลและหลัก POSDCoRB ในปี ค.ศ.๑๙๘๓ Garson และ Overman ได้เสนอหลัก PAFHRIER ขึ้นมาซึ่งเป็นคำย่อมาจากหน้าที่หลักของการบริหารหรือการจัดการสมัยใหม่ ๕ ประการ คือ

๑. PA ย่อมาจาก Policy Analysis คือการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งกินความหมายมากกว่าการวางแผน การวิเคราะห์นโยบายรวมไปถึงการวิเคราะห์ว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดนโยบาย และการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการบริหารในภาครัฐ ภาคเอกชนในปัจจุบันก็ตระหนักถึงความจำเป็นสำหรับการวิเคราะห์แผน หรือนโยบายเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

๒. F ย่อมาจาก Financial Management หรือการจัดการทางการเงินหรือการคลัง เป็นหน้าที่สำคัญสำหรับการบริหารหรือการจัดการขององค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่ถูกละเลยมิได้มีการกล่าวถึงในอดีต

๓. HR ย่อมาจาก Human Resource Management คือการจัดการทางด้านทรัพยากรมนุษย์ มีความหมายกว้างกว่าการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรขององค์กรจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรม การเรียนรู้และพัฒนา ได้รับการมอบหมายอำนาจ (Empowerment) ต้องมีคุณภาพในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตอีกด้วย

๔. I ย่อมาจาก Information Management เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของสังคมสารสนเทศ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการจัดการทางด้านสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการนำเอาสารสนเทศมาประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารด้วย

๕. ER ย่อมาจาก External Relations สะท้อนให้เห็นถึงสังคมในยุคปัจจุบันที่องค์กรต่างๆ จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันในเชิง Synergistic และ Symbiotic เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการจัดการทางด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ รวมทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าหลัก PAFHRIER สามารถใช้ประกอบกับหลัก POSDCoRB หรือหลักของ Fayol ได้เป็นอย่างดีสำหรับการทำความเข้าใจหน้าที่หลักที่สำคัญของการบริหาร หรือการจัดการในยุคปัจจุบัน กระบวนการของหลักการบริหารไว้ ๕ ขั้นตอน ดังนี้

- ๑) การวางแผน (Planning)
- ๒) การจัดระบบองค์การ (Organizing)
- ๓) การจัดบุคลากร (Staffing)

๔) การเป็นผู้นำในองค์กร (Leading)

๕) การควบคุมการดูแล (Controlling)^{๕๓}

ทฤษฎีการบริหารของ เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol) ได้เสนอทฤษฎีการบริหารโดยมีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ในการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร(Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางบริหาร ๕ ประการคือ

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่างๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้นและลง นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงเช่นเดียวกัน ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำ

๔) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕) การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว^{๕๔}

กระบวนการบริหารงาน ๗ ประการ เรียกโดยย่อว่า “POSDCoRB” เป็นกระบวนการบริหารงานที่นำเสนอไว้ในหนังสือ “Papers on the Science of Administration” ในปี พ.ศ.๒๔๗๙ โดยมีกระบวนการบริหารงานดังนี้

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนทางในการปฏิบัติงานตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

^{๕๓}Harold Koontz, and Weirich Heize, **Essential of Management** 5th, Singapore: McGraw-Hall, 1990), pp. 26-27.

^{๕๔}Henri Fayol, **Human Resourec Management**, In a Business Context, 2 edition, (London: Thomson Learning, 2004), p. 110.

๒) การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนของงานให้เหมาะสมและลงตัว

๓) การจัดสายงานและการจัดตัวบุคคล(Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากรอันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงาน และการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากร

๔) การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การดำเนินการตัดสินใจ และสั่งการในการปฏิบัติงานของส่วนต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะงานทั่วไปและในลักษณะงานเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำ และควบคุมการปฏิบัติงานในทุกภาคส่วน

๕) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือกันของบุคลากรในการปฏิบัติงานตามส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกันอย่างกลมกลืน

๖) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารงานและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบถึงความเคลื่อนไหว และความก้าวหน้าของกิจการต่างๆ ภายในหน่วยงาน

๗) งบประมาณ (Budgeting) หมายถึงการควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบและรัดกุม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและการจัดทำบัญชี^{๕๕}

ภารกิจสำคัญในการบริหารมี ๗ ประการ คือ

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดโครงการอย่างกว้างๆ ว่ามีอะไรที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับวางแผนวิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้นลงมือปฏิบัติการ

๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจนพร้อมด้วยกำหนดลักษณะ และวิธีการติดต่อสัมพันธ์ตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นลงไป

๓) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึงการบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของหน่วยงานการบริหารบุคคลดังกล่าว รวมทั้งแต่การแสวงหาคนมาทำงาน การบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พ้นจากงาน การบำรุงรักษาสภาพการทำงานให้ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไป

๔) การสั่งการ (Directing) หมายถึง การอำนวยการ หรือการวินิจฉัยสั่งการหลังการได้วิเคราะห์ และพิจารณาโดยรอบคอบ รวมทั้งติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ

๕) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงาน หรือติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ในองค์กร เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานประสานความกลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ

๖) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะ สะดวกแก่การ

^{๕๕}Luther Gulick and Lyndall Urwick, **Papers on the Science of Administration**, (New York : Institute of Public Administration, 1937), pp. 37-38.

ประสานงานอื่นจะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันตลอดจนเป็นการบำรุงขวัญกำลังใจไปในตัวด้วย

๗) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึงการจัดสรรทรัพยากร หรือการทำงานงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการในการจ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบ และรัดกุม^{๕๖}

การบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑) ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด สำหรับงานแต่ละอย่างคือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์มาตรฐานของงาน จะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริง และในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างก็ช่วยให้ตามผลผลิตทั้งหมด

๒) ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงานโดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงานนอกจากนี้ต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธีด้วยละในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

๓) ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคนงานนี้ คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

๔) การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน ฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น^{๕๗}

หลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้

๑) การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ฟาโย ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับภาระมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรยุคปัจจุบันได้

๒) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวปเบอร์ และฟาโย ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวนเดอร์เบิร์กได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical

^{๕๖} ดิน ปรัชญพฤทธ์, **หลักการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๔-๒๖

^{๕๗} Frederick W. Taylor, อ้างใน ธงชัย สันติวงษ์, **องค์การและการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗-๔๘.

Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนเน้นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓) การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโย กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้องในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึของผู้ใต้บังคับบัญชามากจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

๔) สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดในการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือ ความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูง และพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการจัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่าง ๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลาง และระดับต้นของสายการบังคับบัญชาแต่ละแผนก ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่น ๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้นเป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕) การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไรอย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกระดับขององค์การ

๖) การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มีการวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไร

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ยึดหลักว่ากิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗) หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้นเป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘) การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่ง และหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้วัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙) ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่มซึ่งความคิดริเริ่มนั้นนับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้วัดผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอร้อง (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลาย ๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดและทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และจะเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑) ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วยโบนัสและแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การรวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒) ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาวเมื่อพนักงานอยู่ในองค์กรซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานานโดยพยายามพัฒนาทักษะและปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์กรทั้งจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่

๑๓) ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์กร (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์กรถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกคนหรือของทุกกลุ่มในองค์กร ในขณะที่องค์กรยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์กร

๑๔) ความสามัคคี (Sprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กรที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์กรและสิทธิในการสั่งการหรือการบริโภคและความร่วมมือกันถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนาความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงานโดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญเพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง

สรุปได้ว่า แนวคิดการบริหารในยุคแรกประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุง และขยายแนวคิดของฟาโย กำหนดหน้าที่ในการบริหารที่เรียกกันว่า POSDCoRB : Planning (การวางแผน) Organizing (การจัดองค์การ) Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) Coordinating (การประสานงาน) Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) Budgeting (การงบประมาณ) ซึ่ง เฮนรี ฟาโยล นักบริหารชาวฝรั่งเศส ได้วางรากฐานสำคัญ ของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุง จนกลายเป็นตำราการบริหาร ทั้งนี้ จากทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงประมวลสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๗ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระธรรมวรนายก, (โอภาส นิรุติเมธี) (๒๕๔๖, หน้า ๗๓)	การบริหาร (Administration) หมายถึง กระบวนการจัดการและดำเนินการต่างๆ ด้าน เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวก เสริมสร้างความผาสุก ความถูกต้อง ความเป็นระเบียบเรียบร้อยดี
ธงชัย สันติวงษ์ (๒๕๔๓, หน้า ๔๗-๔๘)	ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่ม ที่จะต้องรับผิดชอบนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาคิดวิเคราะห์และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นผลดีที่สุด
พระมหาจุฑิชัย วชิรเมธี (ว. วชิรเมธี) (๒๕๕๐, หน้า ๒๕-๓๒)	การบริหาร หมายถึง ๑) การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จ ๒) กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ๓) การจัดการเป็นงานด้านสมองใช้ความคิด ปฏิภาณ และการตัดสินใจ
ติน ปรัชญพฤทธิ (๒๕๓๙, หน้า ๒๔-๒๖)	ภารกิจสำคัญในการบริหารมี ๗ ประการ คือ ๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดโครงการ อย่างกว้าง ๆ ๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดรูปโครงสร้าง ๓) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึงการบริหารงาน เกี่ยวกับตัวบุคคล ๔) การสั่งการ (Directing) หมายถึง การอำนวยการ ๕) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงาน ๖) การรายงาน(Reporting) หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา ๗) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึงการจัดสรรทรัพยากร

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Harold Koontz and Weihrich Heize (1990, pp. 26-27)	กระบวนการของหลักการบริหารไว้ ๕ ขั้นตอน ดังนี้ ๑. การวางแผน (Planning) ๒. การจัดองค์การ (Organizing) ๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) ๔. การประสานงาน (Coordinating) ๕. การควบคุม (Controlling)
Luther H. Gulick and Lyndall Urwick (1937, pp. 37-38)	กระบวนการบริหารงาน ๗ ประการ เรียกโดยย่อว่า “POSDCoRB” ๑. การวางแผน (Planning) ๒. การจัดหน่วยงาน (Organizing) ๓. การจัดสายงานและการจัดตัวบุคคล (Staffing) ๔. การอำนวยการ (Direction) ๕. การประสานงาน (Coordinating) ๖. การรายงาน (Reporting) ๗. งบประมาณ (Budgeting)
Henri Fayol (1990, pp. 23-25)	หลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของ กระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้ ๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ๓. การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ๔. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) ๕. การรวมอำนาจ (Centralization) ๖. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) ๗. หลักความเสมอภาค (Equity) ๘. การออกคำสั่ง (Order) ๙. ความคิดริเริ่ม (Initiative)

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
	๑๐. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) ๑๑. ค่าตอบแทน(Remuneration of Personnel) ๑๒ ความมั่นคงในงา(Stability of Tenure of Personnel) ๑๓. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่า ผลประโยชน์ขององค์การ(Subordination of individual interests to the common interest) ๑๔. ความสามัคคี (Sprit de corps)

ลักษณะที่สำคัญของการบริหาร การบริหารมีลักษณะสำคัญ ๘ ประการ ดังนี้

๑. การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่าผู้บริหาร

๒. การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่า ในการบริหารงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตามส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดหมาย

๓. การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายใน และภายนอกองค์กรดังเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจได้โดยการจัดหาเครื่องจักร เครื่องมืออันทันสมัยมาใช้ จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กร และผู้ปฏิบัติงานด้วย ตัวอย่างผลกระทบตอสังคมภายนอกเป็นต้นว่า ถ้าองค์กรนั้น ๆ มีนโยบายที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม เช่น ส่งเสริมการศึกษาในชุมชนโดยให้ทุนการศึกษาหรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียนก็นับว่าองค์กรนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมภายนอกองค์กรหรือองค์กรบางแห่งอาจไม่นำพาต่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งองค์กรของตนก่อขึ้น เช่น สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นผลของการบริหารอันมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

๔. การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคน ธุรกิจอ่ก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคน มิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงบุคคลเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัด ทั้งด้านกำลังกาย กำลังสมองและเวลา จึงจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน

๕. การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดีก็แต่โดยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่นๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือ

ความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร

๖. การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็แต่โดยการใช้ความรู้ความชำนาญ และการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติโดยตรง แต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหารอันอันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ ฯลฯ

๗. การบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถมองเห็นได้ แต่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า การบริหารดำเนินไปอย่างไร ได้ผลดีหรือไม่เพียงใดนั้น ก็คือผลงาน เพราะว่าผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร

๘. เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้วยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก คณะผู้บริหารมักจะ เป็น กลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ

ความหมายของการบริหารการจัดการทางตะวันตก

การบริหารโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธีหรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานหรือเป็นลำดับรายการในการบริหาร คือ ในการบริหารจะต้องมีลำดับรายการก่อนหลังว่า จะต้องทำอะไรก่อนและต่อ ๆ ไปจะทำอะไร ซึ่งจัดไว้ว่าหลักเกณฑ์ตามวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเขียนได้ว่า (Plan-Do-Check-Act (PDCA) ซึ่งเหมือนกับเป็นวงจรอันหนึ่งเรียกว่า วงจรเดมมิง (The deming cycle (PDCA) วงจรหรือวงจร (PDCA) เป็นเครื่อง มือการบริหารอย่างต่อเนื่องในการติดตามพัฒนาให้บรรลุเป้าหมาย โดยวงจรเดมมิงหรือ PDCA เป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งสามารถที่จะนำมาใช้ได้เป็นอย่างดีในการควบคุมคุณภาพหรือการบริหารคุณภาพ^{๕๘}

การบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์(Behavioral science)ของเวเบอร์ (Weber) ได้อธิบายรูปแบบองค์ประกอบของการบริหารระบบราชการจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. องค์การกำหนดสายงานการบังคับบัญชาชัดเจน (Hierarchy) ผู้มีอำนาจสูงสุด มีอำนาจสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชา

๒. องค์การกำหนดตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ (Authority) แต่ละคนในองค์การจะมีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

๓. มีกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (Rules and regulation) เพื่อกำหนดวิธีการทำงานและแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน

๔. มีการแบ่งงานกันตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Division of work) ทำให้เกิดการ

^{๕๘} สมเดช สีแสง, คู่มือการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ , (ชัยนาท: อมรการพิมพ์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๙๘-๑๙๙.

บรรจบุคลาการเฉพาะด้าน และเกิดการรวมกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานคล้ายคลึงกัน

๕. มีระบบการจูงใจการทำงานโดยการกำหนดอัตราเงินเดือนตามตำแหน่งและระยะเวลาในการทำงาน

๖. มีระบบความสัมพันธ์ภายในองค์กรอย่างเป็นทางการ ไม่มีการติดต่อกันเป็นส่วนตัว หรือข้ามสายงานการบังคับบัญชา

๗. ใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานมีเหตุผลในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาทั้งนี้อาศัยกรอบ กฎเกณฑ์ที่วางไว้เป็นลายลักษณ์อักษร^{๕๙}

กระบวนการบริหาร ของคิมบรอทและนันเนอรี (Kimbrough & Nunnery) ได้เสนอหลักการบริหารแบบประชาธิปไตย โดยกระบวนการบริหาร ของคิมบรอทและนันเนอรี (Kimbrough & Nunnery) ๕ ประการดังนี้

๑) สนับสนุนให้แต่ละคนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทางการศึกษา

๒) ยอมรับว่าภาวะผู้นำเป็นงานของทุกคน และเป็นการกระตุ้นให้คนแสดงภาวะ ผู้นำที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ความต้องการและความสามารถ

๓) อำนาจการให้บุคคลได้วางแผนร่วมกันแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันและร่วมกัน ประเมินผลสำเร็จของงาน

๔) ดำเนินการให้การตัดสินใจ มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ในองค์กรอยู่ในความรับผิดชอบของคณะบุคคลมากกว่าความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียว

๕) จัดองค์การให้มีความคล่องตัว เพื่อให้การปรับตัวสนองกับการเปลี่ยนแปลง^{๖๐}

สรุปได้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการ ในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และเงินทุน ในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ โดยอาศัยผู้อื่นช่วยในการดำเนินงานให้องค์กรก้าวหน้าและบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ การบริหารมีอิทธิพลต่อสังคมภายใน และภายนอกองค์กร สามารถสรุปได้ ดังตารางที่ ๒.๘

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๐.

^{๖๐} ทวีศิลป์ กลอนภาตส์การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ (บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๔๗).

ตารางที่ ๒.๘ ความหมายเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (๒๕๔๙, หน้า ๓)	การบริหาร การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (Getting thing done through other people)
พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคล) (๒๕๔๘, หน้า ๓)	การปกครอง (Government) หมู่คณะ และการ ดำเนินงานหรือจัดการงาน (Management) กิจกรรมต่าง ๆ ให้ได้บรรลุผลสำเร็จลุล่วงตามนโยบาย (Policy) และ วัตถุประสงค์ (Purpose/Objective)
อาคม ป้องพันธ์ (๒๕๕๑, หน้า ๑๐)	การบริหารจัดการต้องประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ คือ ๑) จับจุด ๒) จ่อไฟ ๓) ใส่เชื้อ ๔) แก้อกฐล ๕) หนุนเนื่อง ๖) ยั้งยืน
Don Hellriegel (1982, p 10)	ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น
ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (๒๕๕๔, หน้า ๑๐)	กระบวนการของการแสวงหาและการผสมผสาน ทรัพยากรหลักที่สำคัญ ๓ ประการ คือ มนุษย์ การเงิน และทรัพยากร ด้านกายภาพเพื่อบรรลุเป้าหมายหลัก ขององค์การในการผลิตสินค้าหรือบริการ
ชาญชัย อาจิมสมาจาร (๒๕๔๐, หน้า ๓๘)	ความพยายามที่จะสั่ง เน้นและผสมผสานของมนุษย์ มุ่งสู่จุดหมาย หรือเป้าหมายบางอย่างที่มีวัตถุประสงค์ เดียวกัน
สมยศ นาวิการ (๒๕๔๔, หน้า ๘๗)	กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การและสั่ง การควบคุม กำกับสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากร อื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายที่กำหนดไว้
บรรยงค์ โตจินดา (๒๕๔๒, หน้า ๒๕)	การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการกล่าวได้ว่า การบริหารเป็นสับเซตของการจัดการ เขียนภาษา คณิตศาสตร์ได้ว่าการบริหารเป็นเซตย่อยของการจัดการ

ตารางที่ ๒.๘ ความหมายเกี่ยวกับการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
เสนาะ ตีแยว (๒๕๔๔, หน้า ๑-๒)	ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเป็นผู้นำ และสามารถทำงานเป็นทีมได้มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์และมีความสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้
ทองหล่อ เดชไทย (๒๕๓๕, หน้า ๕)	การนำเอานโยบายและแผนไปดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่กำหนดไว้
นพพงษ์ บุญจิตราดุล (๒๕๓๔, หน้า ๓-๕)	“ผู้บริหาร” หรือ “ผู้จัดการ” ใช้เรียกผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ของกิจการที่เป็นของรัฐและเอกชน และการจัดการ (Management) มักใช้การบริหารธุรกิจเอกชน
สมยศ นาวิการ (๒๕๔๕, หน้า ๔๙)	การบริหารงานไม่ว่าจะเป็นรูปแบบผู้นำโครงสร้างระบบราชการและหน้าที่ของผู้บริหารในองค์การแห่งหนึ่งสามารถนำมาประยุกต์ไปใช้กับองค์การ เรียกว่า วิธีที่ดีที่สุด (one best way)
คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ (๒๕๔๙, หน้า ๙)	การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงาน และช่วยสนับสนุนให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานสำเร็จ
ธีระรัตน์ กิจจารักษ์ (๒๕๔๒, หน้า ๖๗)	สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา (American Association of School Administration) เสนอแนวคิดกระบวนการบริหาร ๕ ประการ การวางแผน (Planning) การแสวงหา และกำหนดตัวบุคคล และอุปกรณ์ (Allocation) การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) การประสานงาน (Co-ordination) การประเมินผล (Evaluation)
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และ คณะ (๒๕๔๕, หน้า ๓๗-๓๘)	หลักบริหารจัดการโดยทั่วไปยืดหยุ่นได้ และต้องใช้ได้กับเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลง
บรรยงค์ โตจินดา (๒๕๔๒, หน้า ๒๕)	การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการกล่าวได้ว่า การบริหารเป็นสับเซตของการจัดการ เขียนภาษาคณิตศาสตร์ได้ว่าการบริหารเป็นเซตย่อยของการจัดการ

ตารางที่ ๒.๘ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ประดิษฐ์ บอดี้จิ้น (๒๕๓๕, หน้า ๑๓)	กระบวนการที่ประกอบด้วยการวางแผนการจัดองค์กร การดำเนินงานและการควบคุม เพื่อใช้ให้กิจกรรมบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยคนและทรัพยากร
สมาน รังสิโยภักษ์ (๒๕๓๗, หน้า ๑)	ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ขององค์กร และนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (๒๕๔๕, หน้า ๑๘)	การบริหาร (Administration).ในการบริหารระดับสูงโดยเน้นการกำหนดนโยบายที่สำคัญของผู้บริหาร โดยการกำหนดนโยบายและแผนของผู้บริหาร

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการครอบคลุมถึงหน้าที่ในการบริหาร อันประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการหรือการมอบหมายงาน การประสานงาน การรายงาน และการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจะประกอบด้วย วิสัยทัศน์และนโยบายที่ชัดเจน โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน

การที่กล่าวว่า การจัดการเป็นศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ ก็เพราะองค์ความรู้ ที่ได้มามีลักษณะเป็นระบบและหลักการต่าง ๆ ได้ผ่านกระบวนการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และความรู้เหล่านี้ยังได้มีการศึกษาพัฒนาปรับปรุงจากหลักฐานการสังเกต และการทดลองอยู่เรื่อยมา แต่อย่างไรก็ตาม ความรู้ที่ได้มาไม่ได้มีลักษณะเที่ยงตรงเหมือนกับวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ เช่น เคมี ฟิสิกส์และการที่กล่าวว่า การจัดการเป็นศิลปะด้วยนั้น

การดำเนินการ จึงเป็นการรวบรวมความรู้เกี่ยวกับหลักการของการบริหารจัดการ และวิธีการประยุกต์ความรู้เหล่านี้มาใช้กับองค์การลักษณะต่าง ๆ ในการนำหลักการบางหลักการไปประยุกต์ใช้อาจไม่เกิดผลดังที่ปรารถนาทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญที่ว่า การบริหารจัดการเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ มนุษย์มีความซับซ้อนและแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่ตนอยู่ จึงเป็นการยากยิ่งที่จะทำนายพฤติกรรมมนุษย์ได้อย่างเที่ยงตรง จึงจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการนั้น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ที่ค้นพบระหว่างขณะที่ดำเนินการปฏิบัติ ผู้จัดการที่มีความรู้เกี่ยวกับศาสตร์ของการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องมีศิลปะในการประยุกต์ความรู้เหล่านี้ กล่าวในลักษณะง่าย ๆ ก็คือ วิทยาศาสตร์สอนให้เรามีความรู้ มีวิชาการ

แต่ศิลปะสอนวิธีการปฏิบัติตนเอง ฉะนั้นวิทยาศาสตร์และศิลปะจึงเป็นสิ่งที่ประกอบซึ่งกันและกัน ให้เกิดภาพที่สมบูรณ์ขึ้น ดังนั้น บุคคลที่มีความรู้ทางด้านการจัดการ และมีความสามารถในการจัดการ จะเป็นบุคคลที่นำให้องค์การดำเนินไปในทิศทางที่ประสบความสำเร็จสูงสุด ผู้จัดการที่ประสบความสำเร็จ จึงต้องเป็นทั้งนักวิทยาศาสตร์ และนักศิลปะที่เป็นนักวิทยาศาสตร์ ก็เพราะมีความรู้และพัฒนาความรู้ใหม่ ๆ หลักการต่าง ๆ อยู่เสมอ และที่เป็นนักศิลปะก็เพราะจะต้องรู้จักประยุกต์ความรู้ที่ได้มาแก้ปัญหาในการจัดการบุคคล วัสดุ เครื่องจักร วิธีดำเนินการและการเงินในองค์การให้ดำเนินไปด้วยดี

นักทฤษฎีอีกท่านได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารเองจะต้องทราบบทบาทของตนเองเกี่ยวกับเทคนิคดังกล่าวในกระบวนการบริหาร จากกลุ่มทฤษฎีองค์การแบบคลาสสิกจะเห็นได้ว่าเป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นการจัดการองค์การโดยส่วนรวมที่เน้นในเรื่องของ วิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งหมดของกระบวนการดำเนินการ POSDCoRB ของกลุ่ลค มีลักษณะคล้ายกับ POCCC ของฟาโยล แต่จัดขั้นตอนไว้ละเอียดกว่า จึงได้มีผู้นิยมนำมาใช้และเผยแพร่ในเวลาต่อมา การบริหารเป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีขั้นตอน และเหมาะสมกับหน่วยงานหรือองค์การ ซึ่งกระบวนการบริหารบางตำราเรียกว่าหน้าที่ของการจัดการ ซึ่งมีหลายหน้าที่แตกต่างกันไปตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละคน แต่จะมีหลักการใหญ่ ๆ คล้ายคลึงกัน การบริหารองค์การต่างๆ เป็นงานในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับ

๑. การปกครอง บัญชา การพิจารณาวินิจฉัย การตัดสินใจ การสั่งงาน

๒. การกำหนดวัตถุประสงค์ การวางนโยบาย การจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการวางแผน และการบริหารโครงการ การแบ่งงาน การมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบ การจัดการรวมทั้งการตรวจงาน การติดตามผล การประเมินผลงาน การรายงาน การติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์

๓. การจัดการด้านบุคลากร การเงินหรือการคลัง และทรัพย์สิน ดังนั้น การบริหารที่ได้ผลสำเร็จมีประสิทธิภาพสูง คือการบริหารที่ได้ผลผลิต ผลงานที่ทำสำเร็จอย่างดีมากกว่าปกติทั่วไป ด้วยต้นทุนหรือค่าลงทุนที่ต่ำที่สุด ซึ่งหมายความว่านักบริหารที่ดีจะต้องรู้จักเลือกใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างประหยัดที่สุด และให้ได้ผลงานที่ดีที่สุด

๒.๔.๔ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารยุคใหม่

ในยุคของโลกปัจจุบัน ระบบการดำเนินงานในองค์การธุรกิจต่างก็มีการพัฒนาวิธีการดำเนินการอย่างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะผลมาจากการต้องต่อสู้กับปัจจัย สภาพแวดล้อมทางการแข่งขันอย่างมากทั้งที่มาจากภายในองค์การ คือคน เทคโนโลยี ทักษะฝีมือ ยุทธวิธีในการดำเนินการ และการบริหารการจัดการ ยังต้องต่อสู้กับปัจจัยภายนอก คือคู่แข่งที่มาจากภายในประเทศ และต่างประเทศ ดังนั้นองค์การจึงเกิดความยุ่งยาก สลับซับซ้อนมากขึ้นซึ่งมีสาเหตุมาจากเหตุผลต่างๆ คือ

๑) ผลผลิตของงานในแต่ละองค์การเพิ่มขึ้น ๒) จำนวนบุคคลขององค์การมีเพิ่มมากขึ้น ๓) เทคโนโลยีที่ใช้ในการบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งทั้ง ๓ ประการมีอิทธิพลที่ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบ และวิธีการในการบริหารงานให้ทันสมัยทันเหตุการณ์ตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและเกิดทฤษฎีทางการบริหารยุคใหม่ คือ

๑. ทฤษฎีการบริหารเชิงระบบของแดเนียล แคทซ์และโรเบิร์ต แอล คาร์น (Daniel Katz and Robert L. Kahn) ได้กล่าวถึงกระบวนการในการพัฒนาการบริหารด้วยระบบปัจจัยนำเข้า ผลผลิต กระบวนการ (Input-Output-Process System) โดยการเปิดโอกาสให้องค์การได้สำรวจดูความสัมพันธ์ของตัวองค์การเอง ที่มีต่อสภาพแวดล้อม และหาทางปรับเปลี่ยนให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เพื่อให้้องค์การมีความสามารถในการอยู่รอดได้โดยมีระบบย่อย (Subsystem) ทั้ง ๕ ระบบ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมาประกอบเข้าเป็นองค์การ ดังนี้

๑) ระบบย่อยเป้าหมายและคุณค่า (Goal and Values) ทุกองค์การจะต้องมีเป้าหมาย บทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมและสร้างผลผลิตขององค์การออกมา

๒) ระบบย่อยทางเทคโนโลยี (Technology) ระบบที่้องค์การใช้ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้ามาเป็นผลผลิตขององค์การ อันได้แก่ ความรู้ วิทยาการ ทักษะ เทคโนโลยีเครื่องจักรต่างๆ

๓) ระบบย่อยทางจิตวิทยาสังคม (Psychosocial) ระบบความสัมพันธ์ในเชิงส่วนตัวของบุคคลและกลุ่มต่างๆ ในองค์การเป็นการศึกษาพฤติกรรมแรงจูงใจสถานะภาพและบทบาทของบุคคล

๔) ระบบย่อยโครงสร้าง (Structure) เป็นระบบที่ทำให้เกิดการจำแนกแจกแจงรูปแบบในการทำงาน การบังคับบัญชาความร่วมมือร่วมใจในลักษณะที่เป็นทางการโครงสร้างองค์การหรือแผนภูมิองค์การระบบย่อยทางการจัดการ (Management) เป็นระบบของทักษะศิลปะ ทักษะในการบริหารองค์การ และเป็นการประสานระบบย่อยทั้งหมด

ซึ่งจากระบบทั้ง ๕ ประการต่างก็เป็นส่วนประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และมีฐานะคงอยู่ในสิ่งแวดล้อม นั้นหมายถึง ระบบจะรับเอาปัจจัยนำเข้า (Input) บางอย่างจากสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการแปรสภาพด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งและส่งผลผลิต (Output) บางอย่างกลับมายังสิ่งแวดล้อมนั้น

๒. ทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์ ของ โจน วูดเวิร์ด , เจมส์ ดี ทอมป์สันและลอเรนซ์ รอสซอสซ์ (Joan Woodward, Jame D. Thompson and Lawrence Lorsoh เป็นทฤษฎีที่ผสมผสานความคิดทางการบริหารต่าง ๆ โดยการให้ความสำคัญกับสถานการณ์ หน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องมีความสามารถรอบรู้ในการใช้เทคนิคทางการบริหารการจัดการต่าง ๆ ในการทำให้องค์การดำเนินไปได้ ซึ่งการบริหารเชิงสถานการณ์ เมื่อนำมาปรับรูปแบบใช้ในองค์การ ในการบริหารการจัดการตามแต่ละองค์การ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ก็จะทำให้้องค์การเกิดประสิทธิภาพขึ้น

^{๖๑} เจริญผล สุวรรณโชติ, **ทฤษฎีการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: อักษรไทย, ๒๕๔๔), หน้า ๒๐๗.

ซึ่งได้สรุปประเด็นสำคัญไว้ คือ

๑) การกำหนดขนาดการควบคุมอัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่สายงานหลัก (Line) กับสายงานสนับสนุน (Staff) การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

๒) การกำหนดความเหมาะสมของสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกกับความสามารถหาวิธีการที่มีเหตุผลในการจัดการกับข้อจำกัดต่าง ๆ ได้โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมของงาน (Task Environment)

๓) การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมชัดเจน (Highly Structure) ขึ้นอยู่กับงาน สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และองค์ประกอบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป

ขณะที่สถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของผู้บริโภคหรือประชาชนซึ่งภาคของประชาชนถือเป็นภาคของการบริโภคที่ใหญ่ที่สุดและทรงอิทธิพลในการส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ โดยได้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ประกอบด้วย

๓. ทฤษฎีการกระจายรายได้และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Redistribution with Growth Theory) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้เข้าควบคู่กับการระดมทุนเข้าสู่สังคมโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญอันประกอบไปด้วย

๑) ในการพัฒนาต้องให้ความสำคัญกับทุกสาขาโดยเฉพาะสาขาทางการเกษตร

๒) การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบท เพื่อยกมาตรฐานความเป็นอยู่โดยการส่งเสริมให้มีความสามารถในการเพิ่มผลผลิตและการให้บริการเสริมต่าง ๆ ของรัฐเช่น การหาตลาด การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

๓) การให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อเทคนิคการผลิตที่ใช้แรงงานมากกว่าทุนประหยัด และการใช้เทคโนโลยีพื้นบ้าน

๔) การควบคุมประชากรให้มีจำนวนที่สามารถเพิ่มคุณภาพได้อย่างเต็มที่ทั้งคุณภาพของจำนวนประชากร ความยากจน การว่างงานจะมีความสัมพันธ์กันโดยตรง

๕) การกำหนดกลุ่มประชากรที่ยากจน เพื่อหาแนวทางในการกระจายรายได้และการพัฒนาได้ตรงจุด

๖) การปรับปรุงเรื่องโอกาสให้กลุ่มคนยากจนเพื่อให้เข้าถึงบริการจากรัฐ

๔. ทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theory)

เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งให้ความสำคัญของความทันสมัยในเชิงการผลิตการลงทุน โดยใช้กรรมวิธีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงเช่นการนำเครื่องจักรกลขนาดใหญ่เข้ามาใช้ในการผลิตที่มี

^{๖๒} สนธยา พลศรี, **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๓), หน้า ๑๖๖-๑๖๙.

โรงงานขนาดใหญ่ คนงานจำนวนมาก มีอัตราการขยายตัวของอาคารที่ทันสมัย หรือตึกขนาดใหญ่ ประชาชนมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีความทันสมัยสะดวกสบายในชีวิตประจำวันซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องก่อให้เกิดระบบอุตสาหกรรม การขยายความเป็นเมือง เน้นการพัฒนาทางวัตถุเป็นสำคัญมีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาไปในเชิงปริมาณ ซึ่งรูปแบบการพัฒนาความทันสมัยนี้ มีความสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนโดยมีความเคลื่อนไหวใน ๓ รูปแบบ คือ

๑) การเคลื่อนไหวทางกายภาพ คือการนำเอาสิ่งใหญ่ หรือของใช้ที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในชีวิตประจำวัน

๒) การเคลื่อนไหวทางจิต เป็นการเคลื่อนไหวทางค่านิยม รสนิยม ความรู้สึกนึกคิดที่ก้าวไกลออกไปจากสภาพความเป็นจริง การที่มีแนวคิดในการใช้ความพึงพอใจในชีวิต

๓) การเคลื่อนไหวทางสังคม หมายถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคม หรือทางเศรษฐกิจ การมีการศึกษาสูงขึ้น มีความรู้ความสามารถมากขึ้น ระดับในสังคมก็สูงขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของทฤษฎีทั้งการบริหารองค์การ การพัฒนาองค์การ การบริหารยุคใหม่ การพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจต้องมีความรู้ และนำไปประยุกต์ปรับใช้ในบริบทขององค์การ เพราะความจำเป็นในการเติบโตขององค์การ องค์การที่อยู่หนึ่งคือองค์การที่ไม่มีการเคลื่อนไหวถือได้ว่าเป็นองค์การที่ตายแล้ว ขณะที่องค์การหยุดนิ่งแต่ต้องมีการอื่นมีการเคลื่อนไหว มีการพัฒนา ก็ย่อมต้องได้เปรียบ เพราะสังคมโลกทางการบริหาร การพัฒนาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กับทั้งพัฒนาการของระบบเทคโนโลยีมีการขยายตัวอย่างสูง รวดเร็ว ไร้ทิศทาง สลับซับซ้อน ผู้วิจัยจึงประมวลสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๙ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๙ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารยุคใหม่

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
เจริญผล สุวรรณโชติ (๒๕๔๔, หน้า ๒๐๗)	๑. ทฤษฎีการบริหารเชิงระบบของแดเนียล แคทซ์และโรเบิร์ต แอล คาร์น(Daniel Katz and Robert L. Kahn) ๒. ทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์ของ โจน วูดเวิร์ด , เจมส์ ดี ทอมป์สันและวอร์เรน สรอสส์ (Joan Woodward, Jame D. Thompson and Lawrence Lorsch) ๓. ทฤษฎีการกระจายรายได้และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ(Redistribution with Growth Theory) ๔. ทฤษฎีความทันสมัย(Modernization Theory)
สนธยา พลศรี (๒๕๓๓, หน้า ๑๖)	การดำเนินธุรกิจ ทำให้เกิดการพัฒนาศรษฐกิจ

๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administrative Organizations) กล่าวว่ารูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีอยู่ ๕ รูปแบบ ๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ๒) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ๓) เทศบาล ๔) กรุงเทพมหานคร (กทม.) ๕) เมืองพัทยา^{๖๓} จากการบริหารท้องถิ่นเป็นการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์การปกครองตนเองของประชาชนในระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นจึงมีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ชุมชน และประเทศชาติ โดยส่วนรวมแนวคิดในการบริหารท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์ประชาธิปไตย รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย มีอำนาจจำกัด และกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเองและบริหารกิจการของท้องถิ่นอย่างอิสระหลักการทั่วไปในการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการบริหารท้องถิ่น หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายแนวคิด ความสำคัญเป้าหมาย การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๔.๑ ความหมายการปกครองท้องถิ่น

จากการทบทวนความหมายการปกครอง ส่วนท้องถิ่นพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) การบริหารท้องถิ่นเป็นการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหา สนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นนั้น ๆ การบริหารท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับชุมชนหรือท้องถิ่น รวมทั้งมีความสำคัญต้องการบริหารและการพัฒนาประเทศใน ทุกๆ ด้านการบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในท้องถิ่นตลอดจนสนองนโยบายและแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

องค์การหรือหน่วยงานปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นนั้น สืบเนื่องมาจาก วัตถุประสงค์ทางด้านการปกครองของรัฐที่มุ่งที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานเพื่อทำการปกครองตนเอง ลดการบริหารงานของรัฐเพื่อที่รัฐจะได้มุ่งบริหารงานในระดับชาติทั้งในด้านความมั่นคงหรือ

^{๖๓} กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสา รักษาดินแดนกรมการปกครอง, ๒๕๔๓), หน้า ๘๙.

การต่างประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม ในบรรดาผู้สนับสนุนแนวความคิดให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) ส่วนใหญ่เน้นถึงความจริงที่ว่า “รัฐบาลกลางไม่สามารถสอดส่องดูแลและจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและเพียงพอ” หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้ารัฐบาลกลางมอบ อำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น ได้ดีกว่าการจัดบริการให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนกลาง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็น ลักษณะเฉพาะ ตัวของ ท้องถิ่น อาทิเช่น ความแตกต่างทางสังคมและ วัฒนธรรม หรือประเพณีนิยมทางประวัติศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความได้เปรียบและเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ตลอดจนขั้นหรือระดับของการ พัฒนาและปัจจัยอื่นๆดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของที่ว่า “ถ้าประเทศ ด้อยพัฒนาต้องการจะ พัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จ สิ่งแรกที่ต้องทำคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครอง โดยให้หมู่บ้านและอำเภอ ที่ห่างไกลความเจริญได้มีการปกครองตนเอง และแนวความคิดใน หมู่่นักรัฐศาสตร์ซึ่งเลื่อมใสใน ลัทธิเสรีนิยม สนับสนุนการปกครองตนเองของ ท้องถิ่นตามทัศนะที่ว่า เป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชน รู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการ บริหาร เกิดความรับผิดชอบและห่วงแหน ต่อสิทธิประโยชน์ที่ได้รับและปกป้องซึ่งจะเป็น เครื่อง มือที่ดีในการพัฒนาการ เมืองระดับชาติต่อไปการปกครองท้องถิ่น^{๖๔} (Local Government) เป็นรูปแบบของการปกครองของ ชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนนั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่เป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐและโดย นัยนี้จะเกิดองค์การ ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดย รัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการ กำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนใน ท้องถิ่นได้มีโอกาส เรียนรู้ และดำเนินกิจกรรม ต่างๆ ในการปกครองตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและ แก้ปัญหาด้วยตัวของตนเอง การกระจายอำนาจ ปกครองให้ประชาชน ในท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังกล่าว โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ถือว่าเป็นผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม และเป็นการให้การศึกษาทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนด้วยการปฏิบัติด้วยตนเองย่อมจะเป็นการศึกษา ที่ได้ผลอย่างแท้จริงและจากความหมาย ต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้สาระสำคัญดังนี้

๑) การปกครองของ ชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากร หรือขนาดของ พื้นที่ เช่นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นของไทย จัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาลสุขาภิบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

๒) หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร

^{๖๔} ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๕๓),

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเองเป็นผล เสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของ รัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

๓) หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทคือ

ก. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติเทศบาล ข้อบัญญัติข้อบังคับ เป็นต้น

ข. สิทธิที่เป็นหลักในการ ดำเนินการบ ริหาร ท้องถิ่นคืออำนาจในการ กำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ค. องค์การที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติเช่นการปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๔) ประชาชนใน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนใน ท้องถิ่นนอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย^{๖๕}

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

การปกครองที่รัฐบาลกลาง ได้มอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดจากหลักการกระจาย อำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารในขอบเขต อำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ ตามหลักกฎหมาย^{๖๖} การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะชุมชนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยองค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง^{๖๗} และมีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการ

^{๖๕} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๓), หน้า ๒.

^{๖๖} ชูศักดิ์ เทียงตรัง, การประเมินผลการปฏิบัติงาน, (กรุงเทพมหานคร ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๓.

^{๖๗} ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๕๑), หน้า ๑๐.

บริหารงาน ท้องถิ่นตาม แนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนใน ท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะ เป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน^{๖๘} เป็นระบบ การปกครอง ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจาย อำนาจทางการเมืองการปกครองของ รัฐ และโดย นัยนี้ จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครอง ท้องถิ่นโดยคนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดย รัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของ ตนเอง^{๖๙} การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยงานปกครอง ซึ่งรัฐได้ จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจในการ ปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมายและ ต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ^{๗๐}

หลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนของประชาชนและขนาดของพื้นที่เช่นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นองค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) มีอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๓. หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ในการ ดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทคือ

๓.๑ หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครอง ท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการ บริหาร ตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชน ใน ท้องถิ่นนั้นๆเช่น เทศบัญญัติข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

๓.๒ สิทธิที่เป็น หลักในการ ดำเนินการบ ริหาร ท้องถิ่นคืออำนาจใน การกำหนด งบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

๔. องค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็น ๒ ฝ่ายคือองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการปกครองท้องถิ่นแบบ เทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๕. ประชาชนใน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นเพราะประชาชนใน ท้องถิ่น ย่อมเป็น ผู้ที่รู้ปัญหาและ วิธีแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยงานปกครอง ส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องคนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความ ต้องการของคน ที่อาศัยอยู่ในชุมชนและ อยู่ภายใต้ การ ควบคุมของประชาชนใน ท้องถิ่นนอกจาก นั้นยังเป็นการ ฝึกให้ประชาชน ในท้องถิ่นเข้าใจ ระบบการเมืองการปกครองและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง^{๗๑}

^{๖๘} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒) หน้า ๒๑.

^{๖๙} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์, ๒๕๕๑) หน้า ๒.

^{๗๐} ไกรวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๐.

^{๗๑} ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทยกรุงเทพมหานครไทยวัฒนาพาณิช(๒๕๕๑), หน้า ๑๐.

องค์การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการบริหารสาธารณะแก่ประชาชนที่มาจากหลักการกระจายอำนาจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งการที่ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้นั้นต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๕ ประการ คือ

๑. มีการกำหนดพื้นที่หรือชุมชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบให้ชัดเจน
๒. มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากประชาชน โดยมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารในเขตความรับผิดชอบ
๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่ง ถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่น
๔. มีการโอนอำนาจหน้าที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
๕. มีความอิสระในการบริหารโดยมีฐานะทางกฎหมายมีอำนาจในการหารายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย มีแหล่งรายได้ และบุคลากร^{๗๒}

เป็นหน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองสามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา เพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณของตนเอง^{๗๓} โดยการปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง^{๗๔} ซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียง

^{๗๒} อรรถยัย กักพล, **ลักษณะการปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑๘๗.

^{๗๓} จรูญ สุภาพ, **สารานุกรมรัฐศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๑), หน้า ๙.

^{๗๔} วุฒิสาร ตันไชย, **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คลังวิชา, ๒๕๔๗), หน้า ๑.

หน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง^{๗๕} เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, พัทธา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น^{๗๖}

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง องค์กร ที่มีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้นอย่างไรก็ตาม จากความหมายหลายประการข้างต้นสามารถประมวลบทสรุปความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ และอีกมิติหนึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากการปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว

๒) ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการด้วยความเรียบร้อย

๓) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

^{๗๕} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. หมวดแนวคิดพื้นฐาน : รัฐกับการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมดาเพลส, ๒๕๔๗), หน้า ๒๒.

^{๗๖} ไกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, คู่มือ มิติใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๗.

สรุปได้ว่า ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการจัดการบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นๆ ได้ผลดีกว่าการจัดการบริการสาธารณะโดยการ บริหารส่วนกลางองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ถ้าราษฎร หรือประชาชนในท้องถิ่นได้เริ่มทำสิ่งที่ดี ๆ แก่บ้านเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระตุ้นหรือสนับสนุนให้เข้าไปช่วยเหลือส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่มีงานทำ และมีอาชีพที่ดีมีความสุข จะรวมอำนาจไว้เท่าที่จำเป็น และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ประเทศที่จัดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจะสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง และสามารถบริหารกิจการ ของท้องถิ่นอย่างเป็น อิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นๆ แนวคิดการปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีวิวัฒนาการ ที่ยาวนาน และในช่วงเวลา ต่างๆ ก็มีความเปลี่ยนแปลง ที่แตกต่างกันโดยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้นแรกเป็นการขยาย อำนาจของ รัฐส่วนกลางเพื่อควบคุมท้องถิ่นให้ท้องถิ่นบริการด้านสาธารณสุข สุขความสะอาด การเก็บขยะมูลฝอย และส่งข้าราชการมาเป็น ผู้บริหาร ต่อมาภายหลังรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติหลายฉบับเพื่อให้ อำนาจท้องถิ่นมากขึ้น กอปร กับบริบทของสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงไปในหลาย ๆ ด้าน เช่น จำนวนประชากร ที่เพิ่มมากขึ้น ประชาชน มีการศึกษามากขึ้น เศรษฐกิจเติบโตขยาย ตัวมากขึ้น ประชาชน มีสำนึกความเป็นพลเมืองมากขึ้น ฯลฯ นอกจาก นี้จากขยาย ตัวของแนวคิดการเมืองภาคพลเมืองก็มีผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของ ท้องถิ่นซึ่งการปกครองท้องถิ่น^{๗๗} คือการปกครอง ที่รัฐกลางได้กระจาย อำนาจไป ให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และ ประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบ อำนาจจาก ส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอ ปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและ ร่วมรับบริการสาธารณะ ต่างๆ แม้ว่าการปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

การปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจาก เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชนโดยทำให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและเห็นความ สำคัญคุ้นเคยกับการใช้สิทธิทางการเมือง หน้าที่พลเมือง อันจะ นำไปสู่ความศรัทธาและความ เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยได้จากการที่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นจะมีประชาชนมาใช้สิทธิจำนวนมาก อยู่ระหว่าง

^{๗๗}ชัยพงษ์ สำเนียง, โครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน, การขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน , สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, (สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๓), หน้า ๑๙.

๕๐-๘๐% เพราะว่าการ ดำเนินงานของท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในหลากหลาย ด้าน รวมถึงการปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นการ เมืองที่มีความใกล้เคียงกับประชาชนมากที่สุด เป็น ตัวแทนของประชาชน จึงสามารถ ตอบสนองความ ต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นได้ดี รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพซึ่งในอนาคต บทบาทของราชการ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ต้องเปลี่ยน จาก ผู้ปฏิบัติมาเป็น ผู้ทำหน้าที่ในการ ส่งเสริมสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น^{๗๘} แต่อย่างไรก็ตามการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่ม ต้นเป็นการขยาย อำนาจของ รัฐ ส่วนกลาง โดย ท้องถิ่นเป็น แต่เพียงส่วนย่อยส่วนย่อยของการบ ริหารส่วนภูมิภาคโดย มีการส่ง ข้าราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอปลัดจังหวัดเข้ามาเป็นผู้บริหารเป็นการ กระชับอำนาจของส่วนกลางโดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมน้อยมาก

การปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้มีความเปลี่ยนแปลง อย่างต่อเนื่อง จากหลาย ปัจจัย เช่น เศรษฐกิจของประเทศเติบโต ประชาชนมีการศึกษามากขึ้น เกิดคนหลากหลายกลุ่มในสังคมและการ ขยาย ตัวของระบบราชการจนไ ม่อาจสนอง ต่อความหลากหลายของ ท้องถิ่นต่าง ๆ นำมาสู่การ แก้ไขกฎหมายขององ ค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง โดยจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ที่ร่าง โดยประชาชนได้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางอย่างไม่เคยมีมา และได้กระจาย อำนาจ ให้ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิดความ ตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเอง องค์กรการ ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้กลายเป็น พื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชน เข้าไปช่วงชิงและกำหนด ทิศทางได้มากกว่าองค์กรอื่น

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการ ของคนใน ท้องถิ่นได้เราจะ เห็นว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะสอดคล้องตามความ ต้องการของคนในพื้นที่เช่น การออกข้อบัญญัติป้าชุมชนที่กำหนดพื้นที่ การขอใช้ประโยชน์ และการ ลงโทษ

๒) สมาชิกผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ล้วนเป็นคนในพื้นที่หรือไม่ ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้นทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ทั้งวิถีชีวิต และกฎหมายก็กำหนดให้ สมาชิก และ ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าผู้บริหารหรือสมาชิก องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

๓) การเล่นการเมืองของชาว บ้านที่สามารถ กำหนด ผู้บริหารและสมาชิของค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ผ่านการ เลือกตั้งที่คำนึงถึงการ เลือกผ่านระบบเค รือญาติ ระบบ หัวคะแนนระบบพรรคพวก ก (พวกพ้อง) ระบบกลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งคน ๆ หนึ่งอาจสังกัดระบบ (กลุ่ม) หลายกลุ่ม ท้ายที่สุดเขาหรือเธอก็จะเลือกกลุ่ม หรือคนที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ เฉพาะ หน้า และระยะยาวของตนได้ มากที่สุดซึ่งอำมาตย์ หรือไพร่ที่กลายเป็น อำมาตย์ที่บอกว่า

^{๗๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

“ประชาชน โง่จนเจ็บ” ขอให้มาเล่นการเมืองท้องถิ่นจะได้รู้ว่าการเมืองของชาวบ้านเป็นอย่างไรต่อให้เป็นนายทุนที่มีเงินหลายล้านบาทคิดว่าประชาชนซื้อได้มาเล่นการเมืองท้องถิ่นก็หมดตัวไปหลายรายแล้ว

๔) การเมืองระดับชาติไม่อาจกำหนดทิศทางการเมืองท้องถิ่นได้ เพราะการเลือกตัวแทนในระดับท้องถิ่นจะเป็นการ เลือกที่สะท้อนปัญหาเฉพาะหน้า หรือประโยชน์ ระยะยาวของ ท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่การ เลือกใน ปัญหา ชิงโครตส ร้าง หรือใน ชิงอุดมการณ์ที่จะแสดงออก (เล่น) ผ่านการเมือง ระดับชาติการเลือกตั้งในสองแบบนี้จึงมีความแตกต่างทั้งในรูปแบบและเนื้อหาเช่นที่พรรคการเมือง ใหญ่ที่ส่งตัวแทนลงส มัครรับเลือกตั้งพ่ายแพ้ในหลายสนามการเมืองท้องถิ่นเช่น การเลือกตั้งนายก อบจ.ปทุมธานีสุรินทร์ นครพนม อุบลราชธานี เทศบาล เมืองแพร่ เทศบาลนคร เชียงรายเทศบาลนคร อุดรธานี ฯลฯ

๕) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรทางการเมืองที่กึ่งทางการเมือง คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจตามกฎหมาย แต่คนที่เล่นหรือกำหนดทิศทางขององค์กร คือ คนในท้องถิ่น (ชาวบ้าน) ไม่ว่ารูปแบบใดผมยกตัวอย่างเช่น เทศบาล ตำบลศรีเตี้ย ที่ผู้บริหารสมาชิกเทศบาลมีสถานะหลายสถานะเช่น ผู้บริหารสมาชิกเทศบาล คือ กลุ่มผู้ยึดที่ดินผู้ต้องหาแกน นำเกษตรกร หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่เห็นว่าการต่อสู้โดยไม่มีองค์กรของรัฐอื่น ๆ หนุนหลังไม่สามารถทำได้จึงยึดเทศบาลเพื่อเป็นองค์กรขับเคลื่อน สะท้อนปัญหาต่อรองกับรัฐและแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งประสบความสำเร็จพอสมควรในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหา

๖) เป็นพื้นที่ใหม่ให้ประชาชนในท้องถิ่นในการสร้างตำแหน่งแห่งที่และกำหนดทิศทางท้องถิ่นตามที่คนในท้องถิ่นนั้นๆ ต้องการให้เป็นโดยเชื่อมโยง กับคนกลุ่มใหม่เข้ามา เล่นการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาด เราพบว่าคนที่มาเล่นการเมืองท้องถิ่นมีความหลากหลายทั้งผู้นำตามประเพณี นายทุนน้อยกลุ่มอาชีพอิสระข้าราชการเกษียณ ฯลฯ ซึ่งแต่ละคนต้องรักษาพันธสัญญากับประชาชนใน ท้องถิ่นที่เลือกตนเข้ามาทำงาน เพื่อที่จะได้กลับเข้ามาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งคนกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นว่าชนบทไทยไม่ได้มีแต่เกษตรกรอย่างเดียวที่ใคร ๆ เข้าใจแต่มีคนหลากหลายกลุ่มผ่านนักการเมืองท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย

นอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงในองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของชนบทไทย ที่ไม่เหมือนในอดีตภายใต้มายาคติ “โง่ จน เจ็บ” ได้อีกแล้วชนบทไทยเปลี่ยนไป อย่างมากมาย ทั้งการประกอบอาชีพวัฒนธรรมสำนึกความทรง จำ ฯลฯประชาชนในท้องถิ่นเล่นการเมืองเป็น มาก กว่าคน ในเมืองที่ตามกระแส แต่ชาวบ้านเลือก เล่นคน ที่สนองประโยชน์ของตนทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาวและหลากหลายภายใต้ความสัมพันธ์หลายหลายระบบหรือพูดได้ว่าการเมืองผ่านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นการเมืองที่ยืดหยุ่น^{๗๙}

^{๗๙} ชัยพงษ์ สำเนียง, โครงการอง องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน, การขยายพื้นที่ทาง การ เมืองของประชาชน , สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย, (สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๓), หน้า ๒๐.

๒.๔.๒ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการได้เสนอหลักการทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ทฤษฎีระบบราชการของ แม็คเคเวเบอร์ (Max Weber) ผู้เป็นนักสังคมสงเคราะห์ชาวเยอรมันผลงานของเขา มีชื่อเสียงอยู่ในปี ค.ศ.๑๙๔๗ เขาวิเคราะห์องค์การออกได้เป็น ๓ ประเภทจากหลักของการใช้อำนาจซึ่งการใช้อำนาจนี้สมควรที่จะได้รับความสนใจในสังคมปัจจุบัน เพราะจะนำมาซึ่งการจัดองค์การแบบราชการซึ่งแม็คเคเวเบอร์เห็นว่าป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงที่จะให้ประโยชน์ต่อสังคมเขาใช้แนวความคิดทางสังคมศาสตร์ศึกษาธรรมชาติและหน้าที่ของระบบราชการ และวางโครงสร้างของระบบราชการ เขาเน้นความไม่สมบูรณ์ของระบบราชการ ซึ่งไม่ได้กล่าวไว้ตอนต้นๆ ลักษณะของทฤษฎีระบบราชการของแม็คเคเวเบอร์ (Max Weber) มีที่มาดังนี้คือ

ก. ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ ความชอบธรรมของอำนาจมีที่มาดังนี้คือ

๑) ความชอบธรรมของอำนาจที่มาจากกฎหมายแม็คเคเวเบอร์ (Max Weber) เห็นว่าผู้ใช้อำนาจปกครอง นั้น ต้องมีอำนาจตามกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือกฎหมายให้อำนาจบุคคลนั้นกระทำการใดๆ ได้ ซึ่งอำนาจตามกฎหมาย นี้มีตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุดในระดับสูงสุดเช่นนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ในระดับกลางเช่น ปลัดกระทรวงใช้อำนาจบริหาร กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ในระดับต่ำเช่น พลตำรวจได้รับอำนาจเป็น เจ้าพนักงาน นมียอำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

๒) ความชอบธรรมของ อำนาจที่เกิดขึ้นโดยจารีตประเพณีเกิดจากขนบธรรมเนียมประเพณี และความเชื่อ ดั้งเดิมซึ่งถือปฏิบัติสืบทอด กันมาจามอ ดิตเช่นการเชื่อ ฟังคำสั่งของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์ที่สืบทอดกันมาแต่อดีตกาล เป็นต้น

๓) ความชอบธรรมของ อำนาจเกิดขึ้นจากลักษณะพิเศษส่วนตัวของผู้นำ (Charismatic leader) อำนาจของผู้นำเกิดจากการยอมรับในความเป็นวีระบุรุษของผู้นำ จากผู้ตามซึ่งเห็นว่าผู้นำมีพรสวรรค์ (agift of grace) แม็คเคเวเบอร์ (Max Weber) ให้ความเห็นว่าอำนาจที่มาจากกฎหมาย มีความชอบธรรมมากที่สุดในอำนาจทั้ง ๓ ลักษณะ ที่กล่าวข้างต้น และอำนาจอันเกิดจากความชอบธรรมทางกฎหมายเป็น ส่วนสำคัญในการ จัดระบบงานแบบราชการ เพราะ อำนาจที่เกิดขึ้นจากกฎหมายสามารถ บังคับเอาความ มีเหตุมีผลจากราชการได้ และระบบการบริหารแบบราชการที่ใช้ อำนาจของ กฎหมายบังคับจะเป็นระบบที่ดีที่สุด

ข. ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบราชการ ระบบราชการในความคิดของแม็คเคเวเบอร์ (Max Weber) หมายถึง

- ๑) เป็นการบริหารงานที่ยึดหลักการ จัดสายการบังคับบัญชา
- ๒) มีการแบ่งงานกันทำตามกฎเกณฑ์
- ๓) กฎเกณฑ์นั้นต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร
- ๔) การปฏิบัติงานไม่คำนึงถึงตัวบุคคล
- ๕) ข้าราชการคำนึงถึงความมีเหตุผล

๖) ข้าราชการมีความมั่นคงในหน้าที่การงาน

๗) ข้าราชการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด

๘) มีการยึดหลักคุณธรรมและความรู้ทางเทคนิคเป็นหลักเกณฑ์ การบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งจะเห็นได้ว่าถ้าใช้หลักการของแม็คเวเบอร์ (Max Weber) ในหน่วยงานใดได้อย่างเคร่งครัดหน่วยงานนั้นย่อมประสบผลสำเร็จในการบริหารงานอย่างแน่นอน แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักจะไม่เป็นจริงเช่นนั้นเพราะพฤติกรรมของมนุษย์ไม่อาจเป็นไปได้ตามอุดมคติของแม็คเวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งใช้วิธีการวิทยาศาสตร์ องค์การชนิดนี้จึงไม่อาจมีขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ในโลก

ค. ข้อดีและข้อเสียของทฤษฎีระบบราชการของแม็ค เวเบอร์ (Max Weber) คือ

ข้อดีของทฤษฎีระบบราชการมีดังนี้คือ

๑) เป็นการบริหารที่ใช้หลักเหตุผลมากกว่าใช้อารมณ์บุคคลิกและอารมณ์ส่วนตัว ซึ่งจะก่อให้เกิดความเที่ยงธรรม

๒) มีความแน่นอนในการปฏิบัติงานถ้าสามารถทำตามกฎเกณฑ์ที่ได้มีการควบคุมอย่างเคร่งครัด

ข้อเสียของทฤษฎีระบบราชการ มีดังนี้คือ

๑) หน่วยราชการอาจใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ขององค์การเองแทนที่จะคำนึงถึงข้าราชการหรือประชาชน ผู้มาติดต่อ นั่นคือ องค์การจะ ปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์อะไรที่จะทำให้องค์การเสียประโยชน์ก็จะพยายามป้องกันมิให้เกิดขึ้น

๒) หลักสายการบังคับบัญชามักจะขัดกับหลักความรู้เฉพาะอย่าง

๓) ระบบราชการ มัก ปฏิบัติงานได้ดีในยามบ้านเมืองมีความปกติสุขแต่จะประสบความล้มเหลวในเวลาที่มีวิกฤติการณ์

๔) ทฤษฎีระบบราชการสนใจเฉพาะ ปัจจัยภายในองค์การเท่านั้น ไม่ได้สนใจ ปัจจัยภายนอกว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการบริหารหรือไม่^{๘๐}

เฮนรีฟาโยล์ (Henry Fayol) ได้เสนอแนวทางการบริหารโดยมีความ เชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทาง ศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารประกอบ ด้วยหน้าที่ทางการบริหาร ๕ ประการ (Management Functions) คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) การควบคุม (Controlling)^{๘๑}

^{๘๐} อวยชัย ชะบา , เอกสารการสอน ชุดวิชาการ องค์การและการจัดการ, (สาขา วิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓), หน้า ๑๕๔.

^{๘๑} พิทยา บวรวัฒนา, แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์, (สาขาวิชาวิทยาการจัดการ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓), หน้า ๑๖๖.

สรุปได้ว่า ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ทฤษฎีระบบราชการของแม็คเวเบอร์ (MaxWeber) ได้วิเคราะห์องค์การออกได้เป็น ๓ ประเภทจากหลักของการใช้อำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจนี้สมควรที่จะได้รับความสนใจในสังคมปัจจุบันเพราะจะนำมาซึ่งการจัดองค์การแบบราชการ ซึ่งแม็คเห็นว่าเป็น องค์การที่มีประสิทธิภาพสูงที่จะให้ประโยชน์ ต่อสังคมเขาใช้ แนวความคิดทาง สังคมศาสตร์ ศึกษารัฐธรรมนูญและหน้าที่ของระบบราชการ และวางโครงสร้างของ ระบบราชการ เขาเน้นความไม่สมบูรณ์ของระบบราชการซึ่งไม่ได้กล่าวไว้ตอนต้น ๆ ลักษณะของทฤษฎีระบบราชการของ แม็คเวเบอร์ (MaxWeber) มีที่มาดังนี้คือส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ ส่วนที่เกี่ยวกับระบบราชการ ข้อดีของทฤษฎีระบบราชการ เช่นเป็น การบริหารที่ใช้หลักเหตุผลมากกว่าใช้อารมณ์บุคคลิกและอารมณ์ส่วนตัว ซึ่งจะก่อให้เกิดความเที่ยงธรรม มีความแน่นอนในการปฏิบัติงาน ถ้าสามารถ ทำตามกฎหมาย ที่ได้มีการควบคุมอย่างเคร่งครัด ข้อเสียของ ทฤษฎีระบบ ราชการ เช่นหน่วยราชการอาจใช้ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ขององค์การเอง แทนที่จะคำนึงถึง ข้าราชการหรือประชาชน ผู้มาติดต่อองค์การจะปฏิบัติงานเพื่อผลใดขององค์การ หลักสายการบังคับบัญชา มักจะขัดกับหลักความรู้เฉพาะอย่าง ระบบราชการมักปฏิบัติงานได้ดีในยามบ้านเมืองมีความปกติสุขแต่จะประสบความล้มเหลวในเวลาที่มีวิกฤตการณ์ ทฤษฎีระบบราชการสนใจเฉพาะ ปัจจัยภายในองค์การเท่านั้น ไม่ได้สนใจปัจจัยภายนอกว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการบริหารหรือไม่

๒.๔.๓ บทบาทและหน้าที่ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนบทบาทและหน้าที่ในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นพบว่า การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงบทบาท และหน้าที่ในการปกครอง ส่วนท้องถิ่น คือบทบาทของรัฐบาลในการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รัฐบาลเป็นองค์กรปกครองในระดับสูมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารประเทศโดย ส่วนรวม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรปกครองในระดับพื้นฐาน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนทั้งประเทศ บทบาทและหน้าที่หลักของรัฐบาลที่มีต่อการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ บทบาทในการสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น บทบาทในอีกลักษณะคือการควบคุมหรือกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไป บทบาทในลักษณะหลังจะค่อนข้างเด่นชัดและมีการกล่าวถึงบทบาทใน ลักษณะแรก บทบาทในการสนับสนุนการบริหารงานของ ท้องถิ่นเป็นบทบาท ที่มีความสำคัญที่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพและ มาตรฐานในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๘๒}

^{๘๒} รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์, แนวคิดและหลักการทั่วไปในการบริหาร ท้องถิ่น, สาขา วิชา วิทยาการ จัดการ, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๑-๑๕.

บทบาทด้านการสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริม ตลอดจนให้การช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารงานอันเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนวยประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยทั่วไปรัฐบาลมีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมและช่วยเหลือการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. การสนับสนุนด้านงบประมาณ โดยการจัดสรรส่วนแบ่งภาษีให้แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนเงินช่วยเหลือตลอดจนเงินกู้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอ หรือมีปัญหาด้านงบประมาณ

๒. การสนับสนุนด้านวิชาการซึ่งรวมถึงเทคนิคและวิธีการเทคโนโลยีด้านต่างๆ โดยการให้คำปรึกษา แนะนำจัดการอบรม หรือการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูลวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของท้องถิ่น

๓. การสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์วิกฤตเช่นเกิดพายุ น้ำท่วมโรคระบาด หรือเกิดการจลาจล ซึ่งเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยลำพัง ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการช่วยเหลือสนับสนุนบทบาทด้านการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมหรือกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หรือนโยบายของ รัฐ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม การควบคุมไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาดหรือมีมาตรฐานต่ำ ยังเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานสูงขึ้นอีกด้วย โดยทั่วไปอาจจำแนกการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลได้ ๒ ลักษณะ ได้แก่การควบคุมก่อนการกระทำ และการควบคุมภายหลังการกระทำ

๑. การควบคุมก่อนการกระทำ เป็นการควบคุมไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการซึ่งอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดเสียหาย โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเสนอ แผนโครงการงบประมาณ ต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของ รัฐบาลเพื่อขออนุมัติ ขออนุญาตหรือขอความเห็นชอบตามระเบียบที่ส่วนกลาง กำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการอนุมัติอนุญาต หรือได้รับความเห็นชอบเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงจะดำเนินการกิจดังกล่าวได้

๒. การควบคุมภายหลังการกระทำ เป็นการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพบว่าการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย หรือมีการทุจริตก็จะมีดำเนินการตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจมีการตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาสอบสวนพิจารณาความผิด หรือดำเนินการตามกระบวนการ ยุติธรรม เช่น การส่งฟ้องต่อศาลปกครองเป็นต้น การควบคุมก่อนการกระทำ นิยมใช้ในประเทศที่มีการรวมอำนาจสูง ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจมาก ส่วนในประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไปนิยมใช้ระบบการควบคุมภายหลังการกระทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย

แผนงานโครงการ และงบประมาณของ ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ อิสระ รัฐบาลจะมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น อย่างไรก็ตามสำหรับกิจการบางอย่างที่รัฐบาลพิจารณา เห็นว่ามีความสำคัญมากและอาจ ก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรง รัฐบาลก็อาจใช้วิธีการควบคุมก่อนการกระทำเฉพาะกรณี เพื่อ ปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างจากการบริหารงานของหน่วยงาน รัฐบาลทั่วไป เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน มีความเป็นอิสระ เป็นเอกเทศ และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของ รัฐบาลการบริหารงาน ต้องคำนึงถึง ความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่เหมือนการบริหารงานธุรกิจเอกชน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายหลักเพื่อ ประโยชน์ของสาธารณ ชนไม่ใช่เอกชน การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหลักการบางประการ ที่แตกต่างกันไปจากการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยทั่วไปผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีความรับผิดชอบดูแลบังคับบัญชาบุคลากรของท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทและหน้าที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไประดับผู้บริหารท้องถิ่นมี ๓ ระดับ ดังนี้

๑. ผู้บริหาร ท้องถิ่นระดับสูงเป็นผู้บังคับบัญชา สูงสุดในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารผู้จัดการนครเป็นต้น ผู้บริหารระดับสูงของ ท้องถิ่นเป็น ผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาเป็นต้น หรือโดยทาง อ้อมคือได้รับความ เห็นชอบจากสภา ท้องถิ่นซึ่งเป็น ตัวแทนของประชาชน เช่น นายกองค์การบริหาร ส่วน จังหวัด ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้น ผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับกลยุทธ์ กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบายและควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำและผู้บังคับบัญชา อำนาจการสั่งการติดตามผลและควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายในระดับกลยุทธ์

๒. ผู้บริหาร ท้องถิ่นระดับกลาง โดยทั่วไปผู้บริหาร ท้องถิ่นระดับกลางได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำในระดับสูงหรือเป็นหัวหน้าของเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในบรรดาพนักงานท้องถิ่น เช่น ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล หัวหน้าสำนักงาน ท้องถิ่นของคอม มูนในฝรั่งเศส ซึ่งเรียกว่าปลัดเทศบาลเช่นเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งซีฟเอกิวทีฟ (Chief Executive) ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของอังกฤษเป็นต้น ผู้บริหารในระดับนี้เป็นเจ้าหน้าที่ประจำซึ่งได้รับการว่าจ้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารระดับท้องถิ่นระดับกลางมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับการจัดการ เป็นผู้ประสานงานการบริหารกับระดับสูงหรือระดับกลยุทธ์กับการบริหารระดับต้น โดยนำนโยบายและกลยุทธ์มาดำเนินงานให้

เกิดผลในทางปฏิบัตินำทรัพยากรในการบริหารของท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ ประสานงานการสั่งการในภารกิจด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามผลและควบคุมการบริหารกิจการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ผู้บริหารท้องถิ่นระดับต้นหมายถึงเจ้าหน้าที่ประจำที่ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้าของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น ผู้อำนวยการสาธารณะ สุขและสิ่งแวดล้อมในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนโยธาในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้นอย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่อาจมีหน่วยงานหลายระดับ เช่นกรุงเทพมหานครแบ่งงานเป็น สำนักแต่ละสำนักแบ่งเป็นกองต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหล่านี้จึงมีผู้บริหารหลาย ระดับ ผู้บริหารท้องถิ่นระดับต้นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับปฏิบัติการอันเป็นการบริหารในระดับพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ ผู้บริหารระดับต้นเป็นผู้รับผิดชอบสั่งการและประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติ ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของผู้ปฏิบัติงาน ติดตามผลและควบคุมการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

สรุปได้ว่า บทบาทและหน้าที่ในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นคือ บทบาทของรัฐบาลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลเป็น องค์กรปกครองในระดับผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารประเทศโดยรวม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรปกครองในระดับพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนทั้งประเทศ การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างจากการบริหารงานของหน่วยงานรัฐบาลทั่วไป เนื่องจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน มีความเป็น อิสระ เป็นเอกเทศและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลการบริหารงาน ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไประดับผู้บริหารท้องถิ่นมีระดับดังนี้

๑. ผู้บริหาร ท้องถิ่นระดับสูง เป็น ผู้บังคับบัญชา สูงสุดในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารผู้จัดการนคร เป็นต้น ผู้บริหารระดับสูงของท้องถิ่นเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

๒. ผู้บริหาร ท้องถิ่นระดับกลาง โดยทั่วไปผู้บริหารท้องถิ่นระดับกลาง ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำในระดับสูงหรือเป็นหัวหน้าของเจ้าหน้าที่ประจำซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในบรรดาพนักงานท้องถิ่นเช่น ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล หัวหน้าพนักงานท้องถิ่น

๓. ผู้บริหารท้องถิ่นระดับต้นหมายถึงเจ้าหน้าที่ประจำที่ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้าของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเช่น ผู้อำนวยการสาธารณะ สุขและสิ่งแวดล้อมในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนโยธาในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

๒.๔.๔ องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้มี นักวิชาการได้ให้ความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๗ ประการคือ

๑) **สถานะตามกฎหมาย** หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งว่าการปกครอง ท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒) **พื้นที่และระดับ** ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกใน การปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของ พื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WTO) และสำนัก กิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถ ให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมี ปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

๓) **การกระจายอำนาจและหน้าที่** การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔) **องค์การนิติบุคคล** จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาล แห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

๕) **การเลือกตั้ง** สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของ ประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

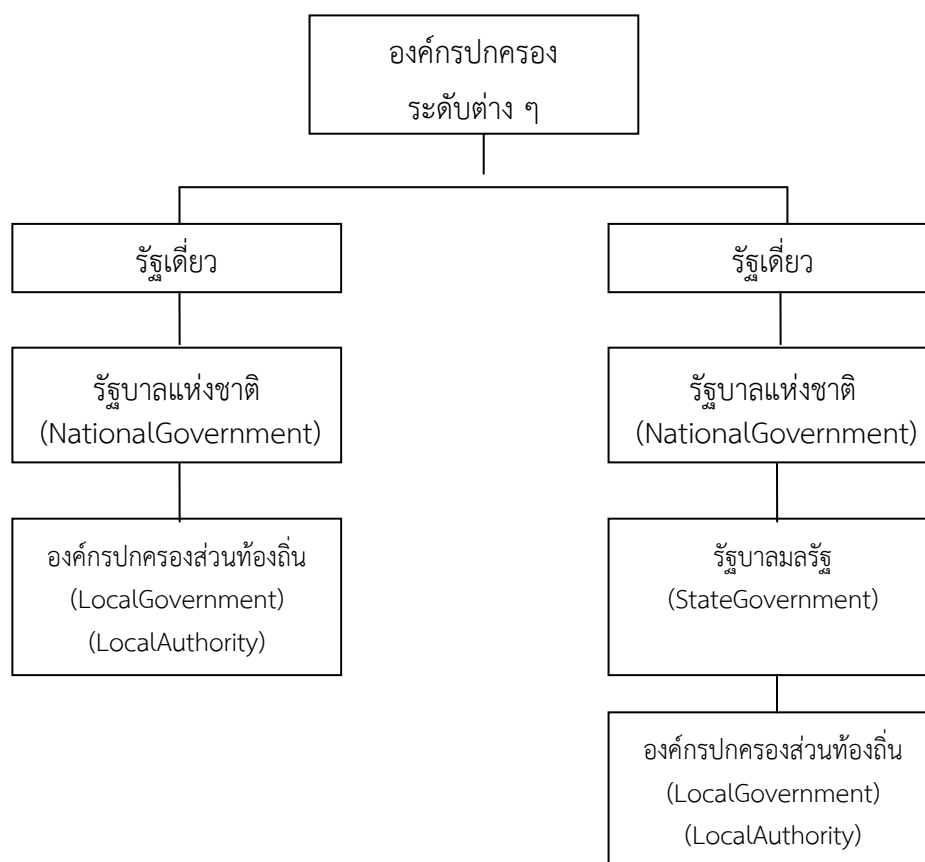
๖) **อิสระในการปกครองท้องถิ่น** สามารถให้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

๗) **งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้** การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่ กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

เมื่อพิจารณาองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นในฐานะ ที่เป็น องค์การ อันหมายถึง ศูนย์ รวมกลุ่มบุคคล หรือกิจการที่ประกอบ กันขึ้นเป็นหน่วยงาน เดียวกันเพื่อ ดำเนินกิจการตาม วัตถุประสงค์จะพบว่า องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์รวมของการปกครอง และการบริหาร ท้องถิ่น เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย บริหารและ ดำเนินกิจการ ต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่

ใกล้ชิดกับประชาชน มากที่สุดองค์กรปกครองที่อยู่ในระดับสูงสุดของแต่ละประเทศ ในรัฐเดี่ยวมักจะมีองค์กรปกครองตนเองเพียง ๒ ระดับ คือระดับชาติ และระดับท้องถิ่นแต่ในรัฐรวมซึ่งเกิดจากการ รวมตัวกันของมลรัฐจะมีรัฐบาลหรือองค์กรปกครอง ระดับคือ ระดับชาติระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น^{๘๔}

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การของประชาชนในท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารกิจการสาธารณะในด้านต่างๆ ของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของชุมชนและประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยได้รับการกระจายอำนาจจากหน่วยการปกครองในระดับที่สูงกว่าขึ้นไป อันได้แก่รัฐบาลในระดับชาติหรือระดับมลรัฐ



แผนภาพที่ ๒.๑ แสดงองค์กรปกครองระดับต่างๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศประชา ธิปไตยจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการ ทำหน้าที่ใช้อำนาจซึ่งรัฐบาลกระจายให้ชุมชนท้องถิ่นแทนประชาชนใน ท้องถิ่น เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็น ไปอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารม ณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น หลักการเกี่ยวกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศประชา ธิปไตยมีสาระสำคัญ ๆ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังต่อไปนี้

๑. องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การปกครองของประชาชนใน ท้องถิ่น ตามหลักการประชาธิปไตย ประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง ท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกในการใช้อำนาจของ ท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนเป็น เจ้าของอำนาจท้องถิ่นย่อมเป็นเจ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในฐานะที่เป็นเจ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนย่อมมีอำนาจเหนือองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดว่าองค์การจะมีลักษณะอย่างไรใหญ่เล็กแค่ไหน มีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด มีรูปแบบโครงสร้างอย่างไรรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตย สูงจะตรากฎหมาย รับรองความเป็น เจ้าของดังกล่าวนี้ เช่นกฎบัตรปกครองตนเองของบางมล รัฐในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรโดยประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนใน ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองตาม อุดมการณ์ประชาธิปไตยการปกครอง ท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือประชาชนเป็น ผู้ปกครอง แต่เนื่องจากประชาชนไม่สามารถดำเนินการปกครองได้ด้วยตนเอง จึงมอบหมายให้องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกลไกดำเนินกิจกรรมการปกครองและบริหารท้องถิ่นแทน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนใน แต่ละท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลที่ทำหน้าที่สำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมาจากประชาชน อันหมายถึงประชาชนใน แต่ละท้องถิ่นคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ ภายใต้อำนาจเห็นชอบของประชาชนใน ท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรโดยประชาชนอย่างแท้จริง ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนโดยการ ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมีความสำคัญคือการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น และจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

๓. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเพื่อประชาชนใน ท้องถิ่นเป้าหมายหลักของการปกครองและบริหารท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยคือการสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดระเบียบการอยู่ร่วมกันของประชาชนใน ท้องถิ่น หรือการจัดบริการสาธารณะ ต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีการสำรวจปัญหาและความ ต้องการของประชาชนก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบายของ ท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนใน ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมของ ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เช่น สิทธิในการเสนอ ร่างกฎหมาย ท้องถิ่น สิทธิในการคัดค้านการ ดำเนินกิจการของ ท้องถิ่น สิทธิในการแสดงประชามติและเสนอความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น เป็นต้น

องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็น นิติบุคคลมีอำนาจตามกฎหมาย และมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของตนเอง

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจตามกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรับรองในรัฐ

เดียวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับชาติ ส่วนในรัฐรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งโดยกฎหมายของมลรัฐ ในฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการถือสิทธิและใช้สิทธิตามกฎหมาย เช่น การเป็นเจ้าของที่ดิน การซื้อการจ้างเป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ด้วยตนเอง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของตนเอง เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีอัตตาณัติ (Autonomy) หรือความเป็นอิสระในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของตนเอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการของท้องถิ่นสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นได้ตามเป้าหมายอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระมีความเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลมีงบประมาณของตนเองไม่รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน มีบุคลากรของตนเองซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หรือวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด สามารถดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเองอย่างคล่องตัวโดยไม่ถูกรัฐบาลบังคับครอบงำหรือแทรกแซง องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์การ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะไม่แตกต่างจากองค์การโดยทั่วไป ดังที่ได้อธิบายแล้วว่า องค์การหมายถึงศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำงานร่วมกันเพื่อความสำเร็จในเป้าหมายเดียวกัน คือ การสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น กลุ่มบุคคลที่เป็นองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยบุคคล๓กลุ่มหลักได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติงานทั้งนี้ บุคคลที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นข้าราชการการเมือง หรือบุคลากรทางการเมือง (Political Officials) เข้าสู่ตำแหน่งโดยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทางตรงหรือทางอ้อมมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน แต่หากทำงานผิดพลาดบกพร่อง ประชาชนไม่พอใจก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ส่วนฝ่ายปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ในสายอาชีพ (Career Officials) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดเลือกและว่าจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติคือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อันหมายถึงหน้าที่เกี่ยวกับการบัญญัติและแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่น นอกจากนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควบคุมดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยทั่วไปองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือสภาท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมักจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น

นั้น และมีวาระการ ดำรงตำแหน่งตามระยะเวลา ที่กฎหมาย กำหนด ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละ ประเทศ เช่นสมาชิกสภาท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีวาระการ ดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่น ของไทยมีวาระดำรงตำแหน่งเท่ากับสมาชิกสภา ท้องถิ่นในอังกฤษคือวาระละ ๔ ปี สภาท้องถิ่น เป็นตัวแทน เจตนารมณ์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการสะท้อนปัญหาและ ความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนดูแลปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนและประชาชน ในท้องถิ่น

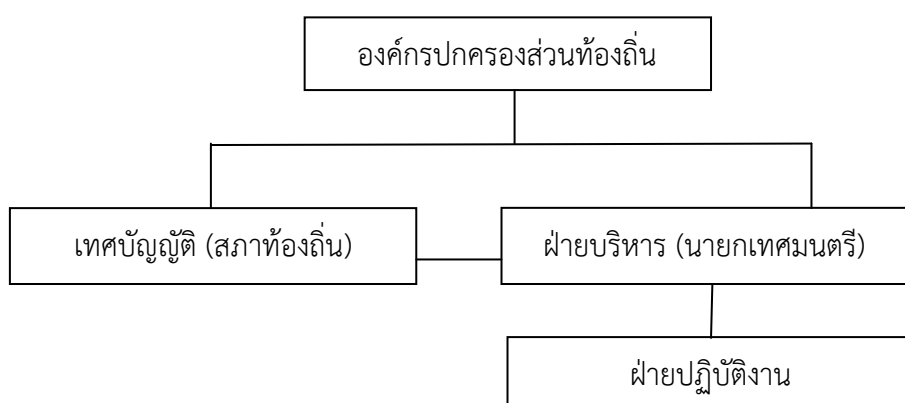
๒. ฝ่ายบริหารฝ่ายบริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็น ผู้บริหารคนเดียว เช่นนายกเทศมนตรี ผู้จัดการเมืองหรือคณะ ผู้บริหารเช่นคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการ บริหารท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดแผนโครงการ และงบประมาณในการ บริหารและ พัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการ บริหารกิจการของ ท้องถิ่น และควบคุมให้การป ฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายและแผน บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย สนองความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน เช่นผู้ว่าราชการ ก รุงเทพมหานคร นายก เมืองพัทยานายกเทศมนตรี ของมหานคร ลอนดอน และนายกเทศมนตรีของเมืองใหญ่จำนวนมากในสห รััฐอเมริกาเป็นต้นหรืออาจมาจากการ เลือกตั้งทางอ้อม คือ มาจาก จากความ เห็นชอบของสภา ท้องถิ่นซึ่งได้รับการ เลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชน เช่น นายกเทศมนตรี ในฝรั่งเศสและนายกเทศมนตรี ส่วนใหญ่ในอังกฤษเป็นต้นผู้บริหาร ที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ ผู้บริหารได้ ผู้บริหารหรือคณะ ผู้บริหารขององ ค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีวาระการ ดำรงตำแหน่ง เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ

๓. ฝ่ายปฏิบัติงานคือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่งานของท ้องถิ่นในด้านต่าง ๆ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จะรับสมัครและ คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสอดคล้อง กับความต้องการขององค์กรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการกิจด้านต่างๆ ของท้องถิ่นเช่นครู แพทย์ วิศวกร นักบัญชี พนักงาน ข้าราชการ พนักงาน พิมพ์ดีด เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เป็นต้นและ ว่าจ้างให้ ปฏิบัติงานใน ฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ปฏิบัติงานตาม นโยบาย แผน และโครงการ ต่าง ๆ ของท้องถิ่น ตามที่ได้รับมอบหมายจาก ฝ่ายบริหารซึ่งโดยทั่วไป จะมีลักษณะเป็น งานประจำ บุคลากรขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในฝ่ายปฏิบัติงานนั้น แม้ว่า จะไม่ได้มาจากการ เลือกตั้งของประชาชนใน ท้องถิ่น แต่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็ควรที่จะ เปิด โอกาสให้คนในท้องถิ่น เข้ามาเป็น ผู้ปฏิบัติงานเพราะคน ในท้องถิ่นจะเข้าใจสภาพความเป็นอยู่ ความต้องการ รวมทั้งวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น สามารถปฏิบัติงานที่ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ ประชาชนใน ท้องถิ่นด้วยกันเองได้ดี ตลอดจนมีความรักความผูกพันและความภาค ภูมิใจในท้องถิ่น ของตนปรารถนาที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้า

รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส ่วนท้องถิ่นเกิดจากการ นำเอาองค์ประกอบ ต่างๆ ขององ ค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่าย บริหารและฝ่ายป ฏิบัติงานมา

ประกอบเข้าด้วยกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น บางแห่งอาจแยกฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด บางแห่งจัดแยกแต่กำหนดให้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด บางแห่งจัดเป็นองค์การเดียวทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารเป็นต้นทั้งนี้ จะมีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างร่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนเป็นบทบัญญัติในกฎหมาย ที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รูปแบบโครงสร้างที่แยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างตามรูปแบบนี้ จะมีโครงสร้างประกอบด้วย ๒ องค์การคือ องค์การที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่สภาท้องถิ่นและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านบริหาร ได้แก่ผู้บริหารและคณะผู้บริหารโดยอาจกำหนดให้องค์กรทั้ง ๒ แยกจากกันอย่างเด็ดขาด หรือกำหนดให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน

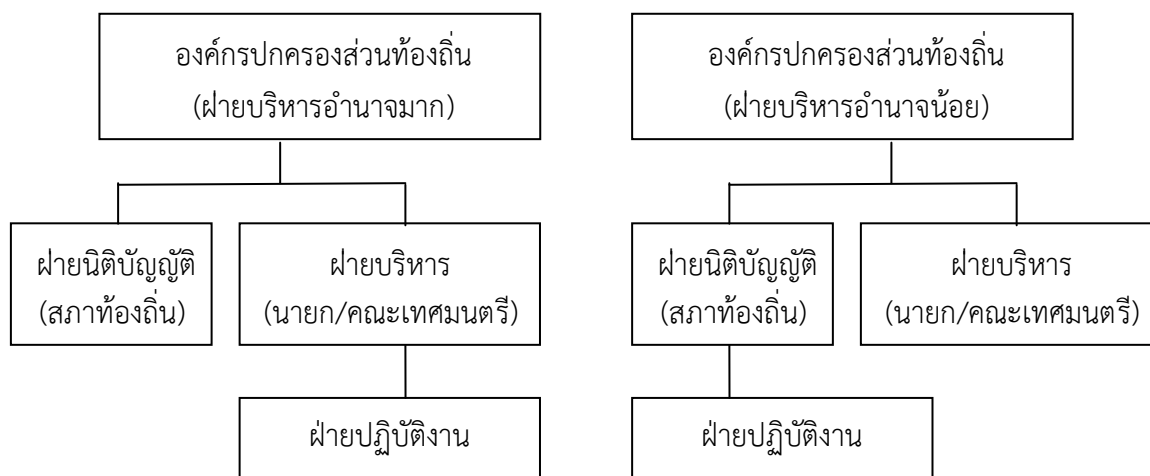
๓. รูปแบบโครงสร้างร่างที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกจากกันเด็ดขาด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้จะมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน โดยทั่วไปผู้บริหารในองค์กรรูปแบบนี้จะมีอำนาจมาก (Strong Executive) ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่ของตนเองโดยไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันมากนัก ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบผู้บริหารมีอำนาจมากในสหรัฐอเมริกาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบของไทยในปัจจุบัน



แผนภาพที่ ๒.๒ แสดงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. รูปแบบโครงสร้างที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้จะมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจอนุมัติงบประมาณและสามารถลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้

รูปแบบโครงสร้างในลักษณะนี้ยังอาจมีเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียด เช่น ในฝรั่งเศสประธานสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติและนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นบุคคลคนเดียวกัน จึงเป็นบุคคลที่มีอำนาจมาก ส่วนในสหรัฐอเมริกา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้มักจะมีนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย (Weak Mayor) เป็นต้น

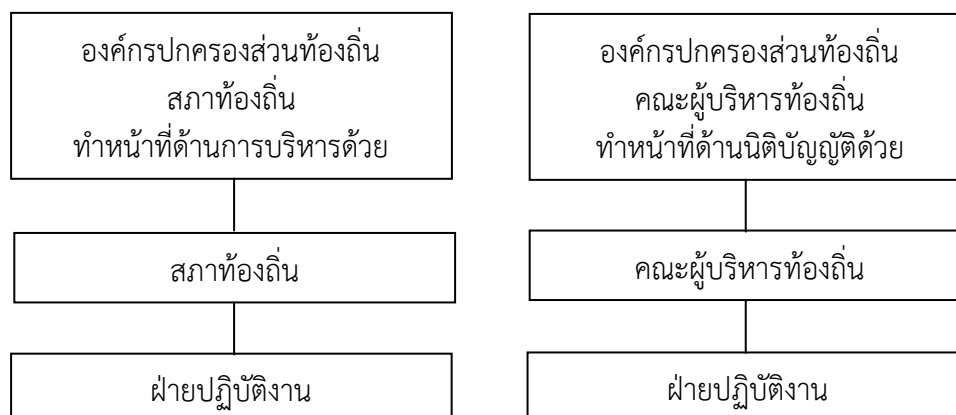


แผนภาพที่ ๒.๓ แสดงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ

รูปแบบโครงสร้างที่มีองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้ง ด้านนิติบัญญัติและบริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างตามรูปแบบนี้เป็นองค์การที่มีโครงสร้างประกอบด้วยองค์กรเดียวทำหน้าที่ ทั้งด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร ไม่มีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน องค์การในรูปแบบนี้ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน บางองค์กรมีสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ด้านบริหารด้วย บางองค์กรมีคณะผู้บริหารทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วย

๑. องค์การที่สภาท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านบริหารด้วยในองค์กรรูปแบบนี้ ประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และให้สภาท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติทำหน้าที่ทางด้านการบริหาร เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษตั้งแต่ดั้งเดิมซึ่งสภาท้องถิ่นมีอำนาจ ด้านบริหารด้วย ประเทศไทยก็เคยใช้รูปแบบนี้ในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๑ พ.ศ.๒๔๘๖

๒. องค์การที่คณะผู้บริหารทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วยในองค์กรรูปแบบนี้ ประชาชนจะเลือกตั้งคณะผู้บริหารของท้องถิ่นและให้คณะผู้บริหารมีอำนาจด้านนิติบัญญัติด้วย เช่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาที่ใช้รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) ซึ่งประชาชน จะเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายต่าง ๆ และให้ผู้บริหารประชุมร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วย และอาจกล่าวได้ว่า ในอดีตสุขภาพิบาลของไทยก็มีรูปแบบโครงสร้างในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน



แผนภาพที่ ๒.๔ แสดงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำงานร่วมกันเพื่อความสำเร็จในเป้าหมายเดียวกัน คือ การสนองความ ต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นตลอดจน ป้องกันและ รักษาผลประโยชน์ ชนของ ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มบุคคลที่เป็นองค์ประกอบขององ ค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยบุคคล ๓ กลุ่มหลัก ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติงาน

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติ คือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ หมายถึงหน้าที่เกี่ยวกับการ บัญญัติและแ ก้ไขกฎหมายขอ งท้องถิ่น มีหน้าที่ในการ พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ บงบประมาณขององ ค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควบคุมดูแลการ บริหารงานขององ ค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

๒. ฝ่ายบริหารขององ ค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็น ผู้บริหารคน เดียว เช่น นายกเทศมนตรีผู้จัดการเมืองหรือคณะผู้บริหารเช่นคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการ บริหาร ท้องถิ่น เป็น ผู้กำหนดแผนโครงกา รและงบประมาณในกา รบ ริหารและ พัฒนา ท้อง ถิ่น ดำเนินการ บริหารกิจการของ ท้องถิ่น และควบคุม ให้การป ฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายและแผน บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย สนองความ การของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ฝ่ายป ฏิบัติงานคือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่งานของท ้องถิ่นในด้านต่าง ๆ องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะรับสมัครและ คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสอดคล้อง กับความ ต้องการขององค์กรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการกิจด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นเช่นครู แพทย์ วิศวกร นักบัญชี พนักงานขับรถ พนักงานพิมพ์ดีด เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เป็นต้น^{๘๕}

^{๘๕} อ้างแล้ว, หน้า ๓๐-๕๗.

๒.๔.๕ วิสัยทัศน์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีนักวิชาการได้ให้ความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นการกำหนดภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงปรารถนาในอนาคตโดยผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ ซึ่งถือเป็นการวางแผนทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตด้วย ในส่วนของการกำหนดวิสัยทัศน์นี้จะครอบคลุมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ตลอดจนนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย^{๘๖}

การกำหนดวิสัยทัศน์จะประกอบด้วย

๑. วิสัยทัศน์ทางองค์การ (Organization Vision) เป็นวิสัยทัศน์ซึ่งเกี่ยวกับภาพที่กว้างและสมบูรณ์ของระบบองค์การในปัจจุบัน ซึ่งอยู่ภายในสิ่งแวดล้อมนั้นคือวิสัยทัศน์องค์การเป็นการมององค์การปัจจุบันในภาพรวมมิได้มองเฉพาะองค์การเท่านั้น แต่มองสิ่งแวดล้อมขององค์การด้วย

๒. วิสัยทัศน์ในอนาคต (Future Vision) เป็นการสร้างภาพของระบบองค์การภายในสิ่งแวดล้อมอนาคต หนึ่งหรือเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต นั่นคือวิสัยทัศน์ในอนาคตเป็นการสร้างภาพว่าองค์การในอนาคตควรจะเป็นอย่างไร

๓. วิสัยทัศน์บุคคล (Personal Vision) เป็นวิสัยทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์เป็นการพัฒนาการกำหนดตำแหน่งของบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการเชื่อมโยงระหว่างผู้นำองค์การ เป็นความสามารถของผู้นำที่จะระบุชี้แจง เคลื่อนย้ายประสานงานทักษะและทรัพยากรต่างๆ

๔. วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลง เป็นการเปลี่ยน วิสัยทัศน์ให้ไปสู่การปฏิบัติ นั่นคือวิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์เป็นการเชื่อมโยง สิ่งที่เป็นจริงในปัจจุบันกับความเป็นไปได้ในอนาคต ในวิธีทางที่เหมาะสมกับองค์การ และผู้นำจะเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์ คือการบริหารการเปลี่ยนแปลง นั่นเอง การเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัตินั้นผู้นำจะต้องเป็นผู้มีความรอบรู้ ทักษะ และประสบการณ์ ในวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์และจะต้องทำให้วิสัยทัศน์บุคคล วิสัยทัศน์ในอนาคต และวิสัยทัศน์ขององค์การมีความกระจ่างและชัดเจน^{๘๗}

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีเขตรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนนทบุรีทั้งหมด จึงกำหนดวิสัยทัศน์สอดคล้องกับวิสัยทัศน์จังหวัดนนทบุรีวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีกำหนดไว้ว่า “เมืองน่าอยู่การศึกษาก้าวหน้าสิ่งแวดล้อมดีประเพณีดั้งเดิมเศรษฐกิจพัฒนา ประชา ร่วมใจมุ่งเน้นบริการสร้างงาน

^{๘๖} เอลิมพงศ์ มีสมนัย, การจัดการท้องถิ่น, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ๒๕๕๔), หน้า ๔-๕๙.

^{๘๗} เสน่ห์ จัยโต, วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ผู้นำยุคใหม่ (นนทบุรี: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ๒๕๕๒), หน้า ๗๔

โปร่งใส” วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาล ตำบลบางม่วงอำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรีกำหนดไว้ว่า “ประชาชนมีคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง ดำรงวัฒนธรรมไทย ใส่ใจสิ่งแวดล้อม”

สรุปได้ว่า วิสัยทัศน์การปกครองส่วนท้องถิ่นวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นการ กำหนดภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงปรารถนาในอนาคต โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ซึ่งถือเป็นการวางแผนทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตด้วยในส่วนของ การกำหนดวิสัยทัศน์นี้จะครอบคลุมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ตลอดจนนโยบาย และแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

๒.๔.๖ พันธกิจการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีนักวิชาการได้ให้ความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

การกำหนดภารกิจ (Mission) จะเป็นการ กำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะดำเนินการในเรื่องใด และไม่ควรดำเนินการในเรื่องใดเพื่อกา พัฒนาและแก้ไข้ปัญหาของ ท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของภารกิจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนใน ท้องถิ่น จึงมีหน้าที่ร่วมกันในการนำภารกิจต่าง ๆ เหล่านั้นไปดำเนินการเพื่อ แก้ไข้ปัญหาพัฒนาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

การจัดกลุ่มภารกิจ (Grouping) จะเป็นขั้นตอนการ นำเอาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจำแนกออกเป็นรายด้าน แล้วจัดกลุ่มภารกิจที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมารวมอยู่ด้วยกัน ในการจัดกลุ่มภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดโดยยึดหลักเกณฑ์ใดหรือผลผสมผสานหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เข้าด้วยกันก็ได้การจัดกลุ่มภารกิจสามารถจัดโดยยึดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การจัดกลุ่มภารกิจตามหน้าที่ (Function Grouping) หมายถึง การจัดกลุ่มภารกิจบนพื้นฐานของงาน ที่ต้องปฏิบัติ โดยงาน ที่ต้องปฏิบัติภายใต้ของเขตอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบเดียวกันหรือใกล้เคียงกันก็จะจัดให้อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน

๒. การจัดกลุ่มภารกิจตามพื้นที่ (Geographic Grouping) จะเป็นการ จัดกลุ่มภารกิจบนพื้นฐานของที่ตั้งหรือสถานที่ที่ปฏิบัติงาน โดยภารกิจใดที่จะต้องออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันก็จะจัดให้อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน

๓. การจัดกลุ่มภารกิจตามลูกค้า (Customer Grouping) จะเป็นการ จัดกลุ่มภารกิจบนพื้นฐานของกลุ่มลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการเพื่อบ่งตอบสนองความต้องการเฉพาะกลุ่มโดยภารกิจใดที่มีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายเดียวกันก็จะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน

๔. การจัดแผนงาน (Departmentation) กลุ่มภารกิจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดกลุ่มไว้ในขั้นตอนที่สามารถถูกนำมาจัดลงในส่วนงานต่าง ๆ ที่ได้มีการจัดแบ่งไว้

๕. ตามหลักเหตุผลและความ จำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นสำนักงาน ปลัดฝ่ายการโยธา ฝ่ายการคลัง เป็นต้น โดยใน ขั้นตอนนี้จะเป็นการ ดำเนินการเพื่อ ให้ได้มาซึ่ง

โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจำแนกออกเป็นส่วนงานหรือฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในการบริหารงาน การติดต่อประสานงาน และการดำเนินงานต่าง ๆ ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่จัดแผนงานตามหน้าที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนตำบลบางแห่งอาจจัดแผนงานออกเป็นส่วนๆ เช่น ส่วนการคลังส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมและส่วนส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

๖. การจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) จะเป็นการ จัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับบุคลากรให้สอดคล้องกันลงไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ และระดับชั้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกจากการจัดสายการบังคับบัญชาแล้วในขั้นตอนนี้ยังต้องการพิจารณาถึงเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) และการกำหนดช่วงของการควบคุม (Span of Control) ด้วยซึ่งเอกภาพในการ บังคับบัญชาหมายถึงการกำหนดให้บุคลากร ท้องถิ่นรับคำสั่งจากหัวหน้างานเพียงคนเดียว ในขณะที่การกำหนดช่วงของการควบคุม หมายถึงการกำหนดขอบเขตการควบคุมดูแลหน่วยงานย่อย และจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗. การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) หมายถึงการที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจหน้าที่เพื่อให้บุคลากรในแต่ละตำแหน่งในองค์การสามารถ ปฏิบัติภารกิจที่เป็นความรับผิดชอบได้สำเร็จ การมอบอำนาจหน้าที่จึงเป็นการสร้างข้อผูกพันให้แก่บุคลากรมีความรับผิดชอบ ต่อผลสำเร็จของงาน ซึ่งการมอบอำนาจหน้าที่ที่ดีจะต้องมีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติด้วย

๘. การกำหนดวิธีปฏิบัติงาน (Procedur/Method) เป็นการกำหนดกลไกและแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสม กับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้ กลไกและแนวทางในการปฏิบัติงานนี้ได้แก่ กฎเกณฑ์ข้อบังคับระเบียบแบบแผนและวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติงานแล้วยังเป็นประสานงานภายในองค์การให้เป็นไปตามที่โครงสร้างองค์การได้กำหนดไว้ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป^{๘๘}

จังหวัดนนทบุรีเป็นองค์กรปกครอง ส่วน ท้องถิ่นที่มี ขนาดใหญ่ มีเขต รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนนทบุรีทั้งหมด พันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น

๑. ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

๒. ส่งเสริมสนับสนุนการศาสนา การกีฬาวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นและสงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๓. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ได้มาตรฐาน และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

๔. ส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาอนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดีต่อการ ดำรงชีวิตของประชาชน

๕. เสริมสร้างและพัฒนามาตรการลดปริมาณขยะของชุมชน

^{๘๘} เณลิมพงศ์ มีสมนัย, *การจัดองค์การท้องถิ่น*, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๔-๕๙.

๖. ปรับปรุงและพัฒนาระบบการเก็บขนส่งและกำจัดขยะ/สิ่งปฏิกูลให้มีมาตรฐาน ถูกสุขลักษณะตามหลักสุขาภิบาล

๗. ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ และฟื้นฟูเรียนนนทบุรี

๘. สร้างระบบ วิชาการ จัดการ ที่ดีโดยป ระชาชน มีส่วน ร่วมในการ ตัดสินใจการวางแผนพัฒนา การตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริการ

๙. พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑๐. ส่งเสริมสนับสนุน การท่องเที่ยว ชิงอนุรักษ์และสร้างเสริมรายได้ให้แก่ประชาชน จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

๑๑. ยกระดับการศึกษาของนักเรียนก่อนประถมมัธยมปลายอย่างทั่วถึง

๑๒. ปลูกฝังและส่งเสริมให้ประชาชน มีคุณธรรมจริยธรรมตลอดจนสร้าง ความตระหนัก และอนุรักษ์คุณค่าศิลปะ วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น

๑๓. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์

๑๔. พัฒนาการคมนาคม ทั้งทางบกและทาง น้ำให้ประชาชน ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย

๑๕. ขุดลอกคูคลอง ท่อระบายน้ำให้สะอาด กำจัดน้ำเสีย วัชพืช ขยะ และสิ่งปฏิกูล

๑๖. ป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เป้าหมายของจังหวัดนนทบุรี

๑๗. พัฒนาประสิทธิภาพการกำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบบูรณาการ

๑๘. อนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาพืชเศรษฐกิจ ให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น

๑๙. ยกระดับคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสให้มีชีวิตที่ดีขึ้น

๒๐. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการ จัดการอย่างต่อเนื่องตามหลักการบริหารจัดการที่ดี

๒๑. ดำเนินการเพื่อ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด

๒๒. พัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลจังหวัดนนทบุรี รวมถึงงานผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี

๒๓. ส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น

๒๔. จัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒๕. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างประชาชน หน่วยงานภาคเอกชน และอื่นๆ เพื่อบรรลุจุดหมายการพัฒนา

๒๖. ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒๗. ส่งเสริมและสนับสนุน การท่องเที่ยวแผนพัฒนาสาม ปี (พ.ศ.๒๕๔๘ -๒๕๕๐)

๒.๔.๗ ความสำคัญการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงเข้าใจ วัฒนธรรมท้องถิ่นนั้นๆ ได้รับความต้องการ ความจำเป็นของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การปกครอง ที่ต้องการกระจายอำนาจเพื่อให้เข้าถึงประชาชน ของ จากการทบทวนความสำคัญการ ปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ มีนักวิชาการได้ให้ความสำคัญการปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. การจัดระเบียบการปกครองของ ชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอนแต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย หรืออิสระไปจากรัฐ หมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดอาณาเขตการปกครองแน่นอน เพื่อทราบพื้นที่รับผิดชอบและป้องกันการทวงซ้ำซ้อนพื้นที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (บางประเทศยอมให้มีพื้นที่ซ้ำซ้อนหรืออาจแบ่งกันทำ) ส่วนที่ว่า “ไม่มีอำนาจอธิปไตยหรือเป็นอิสระไปจากรัฐ” นั้นก็เพราะแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอาณาเขตปกครองที่แน่นอน มีจำนวนประชากรที่มีความหนาแน่นพอสมควรอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปกครอง รวมทั้งมีองค์กรนิติบัญญัติและบริหารเพื่อดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นเองก็ตามแต่ก็ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่าง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐได้ เช่น ในด้านการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศ โดยเฉพาะการเงรณคลังของชาติ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การปกครอง ท้องถิ่นแม้จะมีอำนาจ อิสระในการปกครองและแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเองแต่ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

๒. การมีฐานะเป็นนิติบุคคลกล่าวคือ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะออกข้อบัญญัติและจัดตั้งองค์กรที่จำเป็นเพื่อ จัดการเกี่ยวกับกิจกรรม ท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยไม่ต้องขอความ ยินยอมจากหน่วยงานภายนอกเช่นเทศบาล ก็มีอำนาจออกเทศบัญญัติสุขาภิบาล ตราเป็นข้อบังคับและองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็นข้อบัญญัติจังหวัดเป็นต้น

๓. การ มีความเป็น อิสระใน ด้านต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อดำเนินกิจกรรมของ ท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการคลังท้องถิ่น (Local Finance) คือจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้ในท้องถิ่นการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (Local Personal Management) และการตัดสินใจโดยทั่ว ๆ ไปในกิจกรรมของท้องถิ่น (Local Decision Making)

๔. ปราศจากการควบคุมจากภายนอก แต่อาจอยู่ในกำกับดูแลของรัฐกลาง หรือตัวแทนของรัฐกลาง แต่ทั้งนี้ต้องเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติเท่านั้น^{๘๙}

สรุปได้ว่า ความสำคัญการปกครอง ส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาปัญหาโครงสร้างอำนาจหน้าที่พฤติกรรมและทัศนคติ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างเป้าหมายในการทำงานของเทศบาล กับอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ในเรื่อง ศักยภาพของเทศบาล สิ่งที่เป็นตัวถ่วงศักยภาพและประสิทธิภาพซึ่งได้แก่รายได้ที่ไม่พอเพียง การที่ประชาชนไม่เข้าใจและไม่มีส่วนร่วมและเรื่องการครอบงำทางการเมืองเป็นต้น ในเรื่องของกา รใช้ศักยภาพที่มีอยู่ไม่ถูกทาง หรือไม่เอื้ออำนวยโดยตรงต่อการให้บริการตามหน้าที่ของเทศบาล เช่น การให้เทศบาล ทำงานสารพัดอย่างของทางจังหวัดเป็นต้น

๒.๔.๘ วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น

จากการทบทวนถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่านักวิชาการได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไข้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของ ประชาชนใน ท้องถิ่น โดยนำทรัพยากร ท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนสนอง นโยบายและแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลในการบริหารประเทศ

^{๘๙}อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: การันต์การพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๑๗๘.

วัตถุประสงค์ ของการบริหารท้องถิ่นโดยภาพรวมสรุปได้ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

ก. การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจึงมีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นแม้กระทั่งในท้องถิ่นเดียวกันแต่ต่างกันในที่ช่วงระยะเวลา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ด้วยอย่างไรก็ดีวัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นโดยภาพรวมจะมีลักษณะทั่วไปเป็นการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนี้

๑. การสนองความต้องการปัจจัยพื้นฐาน อันหมายถึงปัจจัยทั่วไปที่จะทำให้ผู้คนมีชีวิตอยู่รอด ซึ่งโดยปกติมักเริ่มต้นที่ปัจจัย ๔ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค อันเป็นสิ่งที่มนุษย์ขาดไม่ได้ซึ่งในยุคปัจจุบันควรต้องรวมอากาศและ น้ำ ไว้ในกลุ่มปัจจัยที่คนเราขาดไม่ได้ด้วย เพราะในหลายท้องถิ่นเริ่มมีปัญหาเรื่องอากาศและ น้ำบริสุทธิ์สำหรับน้ำใช้นั้นก็ต้องยอมรับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่ขาดไม่ได้เช่นกันปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ พลังงานซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิตของผู้คนในยุคปัจจุบัน เราต้องการพลังงานเพื่อทำให้เกิดแสงสว่าง หุงต้มอาหารทำความร้อนความเย็นเดินเครื่องจักรการผลิตขับเคลื่อนยานพาหนะเป็นต้นหากท้องถิ่นใดมีปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ ก็จะต้องกำหนด วัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ก่อนเช่น ขาดน้ำก็ต้องมุ่งบริหารแหล่งน้ำก่อน มีปัญหาเรื่องสุขภาพโรคภัยไข้เจ็บก็ต้องจัดการเรื่องการอนามัยและสาธารณสุข ก่อนเป็นต้น

๒. การสนองความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย มนุษย์โดยทั่วไปย่อมต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย มีความมั่นคงในชีวิตไม่ถูกคุกคามทำร้ายหรือแย่งชิงทรัพยากรที่ต้องการที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งความคุ้มครองป้องกันจากภัยอันตรายในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่าตนเองจะมีชีวิตที่มั่นคงปลอดภัยเช่น มั่นใจว่าจะไม่ถูกผู้อื่นข่มเหงรังแก มั่นใจว่าจะไม่มีใครบุกรุกเข้ามาในบ้านของตน มั่นใจว่าจะได้รับความยุติธรรม ไม่ถูกผู้อื่นเอาเปรียบ มั่นใจว่าอาหารที่ซื้อมานั้นกินเข้าไปแล้วจะไม่เป็นอันตรายเป็นต้น อันตรายที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันไป บางท้องถิ่นอาจมีภัยจากโจรผู้ร้าย ซึ่งแต่ละท้องถิ่นย่อมที่จะเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นตนและกำหนดวัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

๓. การสนองความต้องการด้านศีลธรรมคนเราไม่ได้มีความต้องการเฉพาะด้านวัตถุเท่านั้นแต่ยังมีความต้องการจิตใจอารมณ์ และความรู้สึกด้วยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต้องการที่จะมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขภายใต้กรอบแห่งศีลธรรมและจริยธรรมตามค่านิยมของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ การประพฤติปฏิบัติตนตามหลักศาสนา ที่นับถือการมีความรับผิดชอบต่อสังคม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ความสามัคคีปรองดองรักใคร่ผูกพันเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน ไม่มุ่งร้ายหรือมุ่งที่จะเอาเปรียบกัน การมีวินัยในตนเอง ซื่อสัตย์ สุจริต เคารพเหตุผลเป็นต้น ทั้งนี้คุณค่าเชิงจริยธรรมของแต่ละท้องถิ่นอาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกันเช่น บางท้องถิ่นอาจเน้นเรื่องหลักศาสนา บางท้องถิ่นอาจเน้นเรื่องความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

๔. การสนองความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีกว่าเดิมลักษณะพิเศษของมนุษย์ที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากสัตว์อย่างเห็นได้ชัด คือ การมีความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม ดังนั้นความต้องการของมนุษย์จึงไม่หยุดยั้งเพียงแค่ ๓ ประการแรก แต่มนุษย์ต้องการ ชีวิตที่ดีไปกว่านั้นในทุก ๆ ด้าน ต้องการความ มั่นคงปลอดภัยที่มากยิ่งขึ้น บ้านเมืองที่เป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม มีกฎระเบียบที่ อำนวยความยุติธรรมมากกว่าเดิม ต้องการสินค้าและบริการมากมายหลายประการอาหารที่ดี มีคุณค่า และรสชาติ ดีอร่อยต้องการ ความสะดวก กสบายการสาธารณสุข สุขการศึกษา การสื่อสารคมนาคม การขนส่งมวลชนเป็น ต้นทั้งนี้ ชีวิตที่ดีในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็น อย่างไร ก็ต้องแล้วแต่ค่านิยมและความ ต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น บางท้องถิ่นอาจมุ่งไปที่การสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง บางท้องถิ่นอาจมุ่งเน้นการจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ บางท้องถิ่นอาจเน้นที่ความเป็นระเบียบเรียบร้อย บางท้องถิ่นอาจมุ่งไปที่ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีเป็นต้น

นโยบายแห่งรัฐในฐานะที่การบริหารท้องถิ่นเป็นการ ดำเนินการ บริหารในระดับชาติหรือระดับรัฐ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละท้องถิ่นจะต้องมีแนวทางการบริหารงาน ที่ อยู่ภายใต้กรอบนโยบาย แห่งรัฐและมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองนโยบาย สาธารณะในระดับชาติ และระดับรัฐ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน ประสานสอดคล้องกัน วัตถุประสงค์ ของการบริหารท้องถิ่นเพื่อตอบสนองนโยบายแห่งรัฐย่อมแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของท้องถิ่นองค์ประกอบ ปัจจัยแวดล้อม ความสามารถ รวมทั้งปัญหาของ ท้องถิ่นและขึ้นอยู่กับรัฐบาล ว่ามีนโยบายอย่างไร และรัฐบาลต้องการให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากน้อยเพียงไรสิ่งเหล่านี้ทำให้วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นเพื่อสนองนโยบายแห่งรัฐในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน และแม้กระทั่งภายในรัฐเดียวกันแต่ละท้องถิ่นก็อาจมีวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมือนกันในรายละเอียดอย่างไรก็ดี วัตถุประสงค์โดยภาพรวมท้องถิ่นจะดำเนินการบริหารโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองนโยบายแห่งรัฐใน ๒ ลักษณะ คือ สอนนโยบายของ รัฐเพื่อให้นโยบายของ รัฐบรรลุเป้าหมายโดยดำเนินกิจกรรมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และสนองนโยบายแห่งรัฐเพื่อแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลโดยรับภาระบางประการ ที่ รัฐบาลกำหนดมาดำเนินงานในท้องถิ่น

๑. เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมาย ในฐานะที่ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ท้องถิ่นจำเป็นต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายระดับรัฐ อันจะทำให้เกิดการนำนโยบายไป ปฏิบัติเป็น เครือข่ายทั่วทั้งประเทศ ศหาก ท้องถิ่นไม่ให้ความ ร่วมมือ นโยบายของ รัฐก็ยาก ที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น รัฐมีนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นก็จำเป็นต้องกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นให้มีเป้าหมายสอดคล้องกับนโยบายของ รัฐ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นโครงสร้าง ด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ หรือการส่งเสริมอาชีพของราษฎรเป็น ต้น หากท้องถิ่นเพิกเฉยไม่สนองนโยบายของรัฐบาลก็อาจเกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติส่วนรวม

^{๑๑} รศ.ดร. รัตน์เสริมพงษ์, แนวคิดและหลักการทั่วไปในการปกครองท้องถิ่น, สาขาวิชาการจัดการ, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ๒๕๕๕) หน้า ๑-๑๓

๒. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลโดยดำเนินกิจการที่รัฐมอบหมายหรือกระจายอำนาจให้ ทั้งนี้ ย่อมมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่ว่ารัฐใดจะมีแนวนโยบายอย่างไรโดยทั่วไปรัฐมักมอบหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่โดยทั่วไปของราษฎร เช่น การรักษาความสะอาดการบำรุงรักษาถนนหนทาง การสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการต่าง ๆ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เป็นต้น บางรัฐอาจเห็นสมควรกระจายอำนาจอื่นๆ ให้ท้องถิ่น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ในกรณีนี้ท้องถิ่นก็จะมีหน่วยตำรวจของตนเองและหน่วยงานตำรวจระดับชาติหรือระดับรัฐก็จะมีขนาดเล็กลง

ค. การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรท้องถิ่นในที่นี้ หมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าทุกอย่างที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือที่เป็นของท้องถิ่นที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเงินที่ดินอาคารทรัพย์สินต่างๆ วัสดุอุปกรณ์เครื่องจักรทรัพยากรธรรมชาติ สถานที่ท่องเที่ยวโบราณสถานและโบราณวัตถุ ไปจนถึงผู้คนซึ่งกำลังกำลังสติปัญญาและทักษะ ความสามารถตลอดจนองค์ความรู้ ภูมิปัญญาและความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ ของผู้คนล้วนเป็นทรัพยากรอันมีค่าของท้องถิ่นที่จะนำมาบริหารให้เกิดประโยชน์ในท้องถิ่นได้ทั้งสิ้น ดังเราจะเห็นได้ว่า แม้กระทั่งมูลสัตว์ เมื่อผนวกกับภูมิปัญญาของคนเราแล้วก็ยังสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้ วัตถุประสงค์ในการบริหารท้องถิ่นเพื่อนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จำแนกได้เป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

๑. การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ การบริหารท้องถิ่นเพื่อให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนอย่างพอเพียงและมีคุณภาพในแต่ละท้องถิ่นมีทรัพยากรอยู่มากมายที่ไม่ได้นำมาใช้หรือไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้วัตถุประสงค์แรกของการบริหารท้องถิ่นคือการจัดหาทรัพยากรมาใช้ อันได้แก่การจัดหารายได้ที่เป็นตัวเงิน ซึ่งอาจมาจากการเรียกเก็บภาษีค่าธรรมเนียมค่าปรับต่างๆ ตลอดจนการพาณิชย์ของท้องถิ่น และการจัดหาทรัพย์สินอื่น ๆ เช่น การเวนคืนที่ดิน การรับบริจาคทรัพย์สินต่างๆ ตลอดจนการจัดหาทรัพยากรบุคคลการรับสมัครบุคคลเข้าทำงานในท้องถิ่น การเกณฑ์แรงงาน การจัดกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ เป็นต้น

๒. การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรท้องถิ่นนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อมีการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรอันมีค่าอาจถูกใช้ให้หมดไปโดยเปล่าประโยชน์หรือไม่คุ้มค่า ตัวอย่างที่ให้เห็นอยู่ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดการอนุรักษ์หรือการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างไม่เหมาะสมทำให้เกิดสูญเสียกำลังคนไปเปล่า ๆ ที่เห็นได้เด่นชัดคือการใช้จ่ายเงินภาษีให้หมดไปเปล่า ๆ โดยประชาชนไม่ได้รับประโยชน์หรือได้รับแต่เพียงน้อยนิดเช่น การจัดทำป้ายชื่อโรงเรียนขนาดใหญ่ให้มีมาหูลหูลราคาแพง ในขณะที่อาคารเรียนยังทรุดโทรมหลังคารั่ว เป็นต้น การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้นทรัพยากรจะต้องถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็ทำให้

เกิดผลดีมากที่สุด แม่นยำ ตรงเป้าหมายรวดเร็วและราบรื่นที่สุด ตลอดจนสามารถใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนใช้ได้ตลอดไปไม่หมดสิ้น

๓. การใช้ทรัพยากร ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึงการนำทรัพยากรมาใช้ปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ วัตถุประสงค์หลักของการบริหารท้องถิ่น คือ การแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเงินที่ดินทรัพยากรธรรมชาติหรือกำลังคนจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน และจะต้องดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงจะถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเช่นประชาชน มีปัญหาสัญจรไปมาลำบากเนื่องจากถนนชำรุด วัตถุประสงค์ของท้องถิ่นคือ การซ่อมแซมถนนเพื่อให้ประชาชนสัญจรไปมาสะดวก ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ให้ได้จึงจะเรียกว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในกรณีนี้ท้องถิ่นอาจตัดสินใจเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มเพื่อนำเงินมาซ่อมแซมถนนจนใช้การได้ดีตามวัตถุประสงค์เป็นต้น^{๙๑}

ง. การพัฒนาท้องถิ่น

การบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ การพัฒนาหมายถึงการทำให้เกิดความเจริญ การพัฒนาท้องถิ่นจึงหมายถึงการทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาท้องถิ่นก็คือความเจริญหรือการมีสภาพที่ดีขึ้นของท้องถิ่นซึ่งโดยทั่วไปก็คือการที่ประชาชน มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความสุขสะดวกสบาย สามารถพึ่งตนเองได้ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ประชาชนมีความเข้มแข็งอย่างไรก็ดี สภาพที่มีความเจริญอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาในแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันไป การพัฒนาท้องถิ่น คือ การกระทำต่าง ๆ ที่จะนำท้องถิ่นไปสู่การมีภาวะที่มีความเจริญตามที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมุ่งหวัง ซึ่งโดยทั่วไปการกระทำดังกล่าวนี้มีความมุ่งหมายที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๑. การแก้ไขสิ่งที่เป็นปัญหาของท้องถิ่น การดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า นั้น สิ่งแรกที่จะต้องทำคือการกำจัดสิ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญของท้องถิ่นและทำให้ผู้คนในท้องถิ่นไม่อาจมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี อันได้แก่ปัญหาต่างๆ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนท้องถิ่นนั้นเสียก่อนทั้งนี้ ในแต่ละท้องถิ่นอาจมีปัญหาคความยากจนปัญหามลภาวะปัญหาอาชญากรรมเป็นต้น

๒. การบำรุงรักษา สิ่งดี ๆ ที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้วในท้องถิ่นให้คงอยู่ต่อไปเช่นทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ ทิวทัศน์ที่งดงามโบราณสถานและโบราณวัตถุอันทรงคุณค่าวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามและความรักใคร่ปรองดองกันในชุมชนเป็นต้น กิจกรรมในส่วนนี้มักถูกมองข้ามและไม่ค่อยได้รับการใส่ใจเท่าที่ควรกว่าจะตระหนักได้ก็สายเกินไปเพราะสิ่งดีๆ เหล่านี้กำลังจะสูญสิ้นหรือสูญสิ้นไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายเนื่องจากการบำรุงรักษาส่งที่มีอยู่แล้วยังง่าย

^{๙๑} เสน่ห์ จัยโต, วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ผู้นำยุคใหม่ (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๕๒), หน้า ๗๔

กว่าการสร้างหรือทำขึ้นใหม่มากมายนัก

๓. การสร้างสรรค์สิ่งที่ดีมีประโยชน์สำหรับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เมื่อได้จัดสิ่งที่ไม่ได้ออกไปและรักษาสิ่งที่ดีเอาไว้แล้ว สิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นพัฒนาเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปก็คือการสร้างสรรคสิ่งใหม่ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก มีชีวิตที่ดีกว่าเดิม มีประชาชน ที่เข้มแข็งกว่าเดิม เช่น การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มประชาชนใน ท้องถิ่น การจัดระบบขนส่งมวลชน การบริการ ด้านสาธารณสุข สุขการ ส่งเสริมอาชีพการจัดตั้งสถาบันการศึกษา หอสมุด สนามกีฬา เป็นต้น

การดำรงอยู่ของท้องถิ่นนั้น ประกอบ ด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน อันได้แก่ด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาปัจจัยองค์ประกอบด้านต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างราบรื่นประสบผลสำเร็จ ดังนั้น การบริหารท้องถิ่นจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญในทุกด้าน ดังนี้

๑. การพัฒนาทาง สังคมการทำให้ประชาชนและ ชุมชนท้องถิ่นมีสภาวะทาง สังคมที่ดีเป็นสิ่งที่สำคัญมากเพราะสภาวะทาง สังคมที่ดีจะเป็นรากฐานในการ พัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ต่อไปสภาวะทาง สังคม ที่ดีในที่นี้หมายถึงการที่ประชาชนใน ท้องถิ่นดำเนินชีวิตร่วมกันอย่าง ผาสุก มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และมีแนวทางในการ ดำรงชีวิตที่สอดคล้องกัน สมาชิกของชุมชน ท้องถิ่นต่างมีความสามารถ ที่จะปรับตัวให้เหมาะสม กับสภาพแวดล้อมและสามารถ พัฒนาคุณภาพ ชีวิตของตนเอง ศึกษาหาความรู้และอบรมสั่งสอนสมาชิก รุ่นใหม่ให้มีความรู้ความสามารถตลอดจน สืบทอดวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่อไป

๒. การพัฒนาทางเศรษฐกิจกิจปัจจัยด้านเศรษฐกิจมักได้รับความสนใจ อย่างมากในการ ดำเนินการพัฒนาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่มีปัญหาเรื่องปากท้อง จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหานี้อย่างเร่งด่วน จุดมุ่งหมายของการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปเริ่มต้น ที่การทำให้ผู้คนมีของกินของใช้อย่างเพียงพอตามที่ต้องการพ้นจากสภาพ ความขาดแคลนอดอยาก มีการผลิตอย่างเพียงพอ มีการจัดสรรผลผลิตจำหน่ายจ่ายแจกกันไปอย่างทั่วถึง มีการบริโภคอย่าง ได้ประโยชน์ มีการกระจายรายได้ อย่างเป็นธรรมและพัฒนาไปสู่การมีกินมีใช้อย่างสม บูรณ์พูนสุข การสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การเพิ่มกำลังการผลิต การขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

๓. การพัฒนาทางการเมือง มีความหมายที่แตกต ่างกันไปมากมายหลายอย ่าง โดย มุ่งเน้นการ พัฒนาการ เมืองตาม ระบอบประชา ธิปไตย เป็น ที่ทราบ กันดีว่าในระบอบ ประชา ธิปไตย นั้น ประชาชนเป็น เจ้าของอำนาจอ ธิปไตย มีความ จำเป็น อย่างยิ่งที่ประชาชนใน ท้องถิ่นจะต้องมีความ รู้ความ เข้าใจตลอดจน มีศรัทธาในกา รปกครองระบอบประชา ธิปไตย ตระหนักถึงความ สำคัญของ ตนเองในฐานะเจ้าของอำนาจอ ตระหนักถึงหน้าที่ของตนเองในฐานะ พลเมืองทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทและห หน้าที่ทางการเมืองอย่างเหมาะสม ทำให้ประชาชน ท้องถิ่นมีความ เข้มแข็งและมีพลังความสามารถในการปกครองตนเองและ สามารถพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างยั่งยืน

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์การปกครอง ท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนสนองนโยบายและแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารประเทศ วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นประกอบด้วย การสนองความต้องการปัจจัยพื้นฐาน อันหมายถึงปัจจัยทั่วไปที่จะทำให้ผู้คนมีชีวิตอยู่รอดซึ่งโดยปกติมักเริ่มต้นที่ปัจจัย ๔ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค การตอบสนองนโยบายแห่งรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยดำเนินกิจการที่รัฐมอบหมายหรือกระจายอำนาจให้ เช่น การรักษาความสะอาด การบำรุงรักษาถนนหนทาง การสาธารณสุข โภชนา และสาธารณสุข การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เป็นต้น การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์แรกของการบริหารท้องถิ่นคือการจัดหาทรัพยากรมาใช้ อันได้แก่การจัดหารายได้ที่เป็นตัวเงินซึ่งอาจมาจาก การเรียกเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับต่าง ๆ ตลอดจนการพาณิชย์ของท้องถิ่น และการจัดหาทรัพยากรอื่น ๆ เช่น การเวนคืนที่ดิน การรับบริจาคทรัพยากรต่าง ๆ การพัฒนาท้องถิ่นการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาท้องถิ่นก็คือความเจริญหรือการพัฒนาท้องถิ่น คือ การกระทำต่าง ๆ ที่จะนำท้องถิ่นไปสู่การมีภาวะที่มีความเจริญตามที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมุ่งหวัง เช่น การพัฒนาทางสังคม การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางการเมือง

๒.๔.๙ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นักวิชาการได้เสนอหลักการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

โดยปกติทั่วไปเมื่อพูดถึงองค์การภายในที่สำคัญของหน่วยปกครองท้องถิ่น ความหมายจะครอบคลุมองค์ประกอบสถาบันท้องถิ่น (สมาชิกสภาจากการเลือกตั้ง) หมายถึงลักษณะทางสถาบันและลักษณะของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภารกิจต่างๆ ในเขตของท้องถิ่นนั้น โดยถือว่าสภาท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจและดำเนินงานต่างๆ ในนามรัฐบาลท้องถิ่น ฝ่ายบริหารทั้งในแง่ความเป็นสถาบันและในฐานะตำแหน่ง ทั้งที่เป็นพนักงานประจำในหน่วยปกครองท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ในฐานะที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจและจัดทำบริการต่าง ๆ ของหน่วยปกครองท้องถิ่นพนักงานท้องถิ่นคือบุคลากรผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ต่าง ๆ ในการทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดของท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายตามกฎหมาย กำหนดการบริการประชาชน คือการบริหารประชาชน ถือเป็นเป้าหมายระดับสูงของการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอันจำเป็นแก่สถานะที่พึงเป็นการบริการประชาชน นี้ ครอบคลุมถึงการบริการสาธารณะ ทั้งหมดที่จำเป็นและเหมาะสมกับท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่น กระบวนการย่อยๆ ภายในความรับผิดชอบของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนที่กล่าวมา

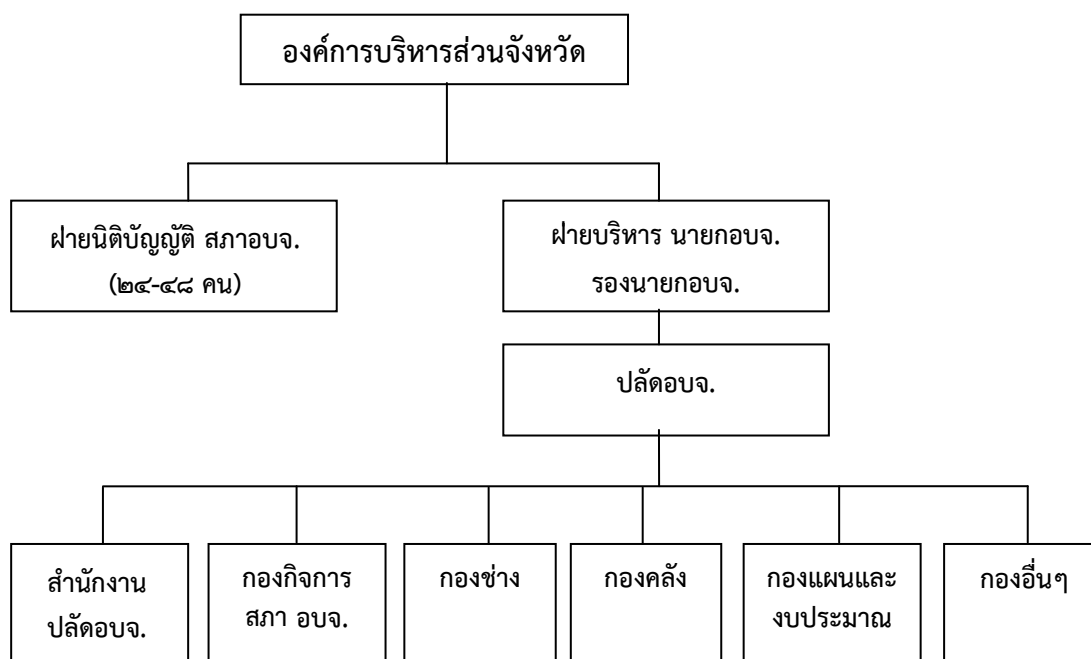
ข้างต้น เช่น กระบวนการ จัดกระบวนการ ทำงานของคณะกรรมการประจำหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจแผนงานและโครงการ ต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น^{๙๒}

กระบวนการบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแถลงนโยบาย ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และจัดทำแผนงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ที่แจ้งจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดองค์การและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย บริหารการคลัง และควบคุมตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดและมีสถานะเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) ทับซ้อนพื้นที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier) ได้แก่เทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาและระสานงานแผน พัฒนา จังหวัด สนับสนุนองค์การปกครอง ท้องถิ่นอื่น ใน จังหวัด และมีหน้าที่บริการสาธารณะ เพื่อส่งเสริมพัฒนาท้องถิ่นประชาชน องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และกลไกการบริหารที่แตกต่างไปจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๙ โดยลดบทบาทข้าราชการส่วนภูมิภาค ในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มบทบาทของ ข้าราชการ ส่วนจังหวัด เพิ่มอำนาจของ ประชาชนในการ เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ก็มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฝ่ายนิติบัญญัติ)และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฝ่ายบริหาร)^{๙๓} ดังต่อไปนี้

^{๙๒} อุดม ทุมโฆสิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่, (คณะรัฐศาสตร์: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕, หน้า ๓๗๖

^{๙๓} ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองการปกครอง ส่วนท้องถิ่น, สาขา วิชา รัฐศาสตร์, (นนท บุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕), หน้า ๓๒๙.



แผนภาพที่ ๒.๕ แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ คนและมีรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ คนมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระดำรงตำแหน่งตามอายุสภา คราวละ ๔ ปี อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่สำคัญดังนี้

หน้าที่ในทางนิติบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นข้อบัญญัติงบประมาณประ จำปีข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมและข้อบัญญัติชั่วคราวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อบังคับใช้ในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้าที่ควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ควบคุม และตรวจสอบฝ่ายบริหารดังนี้

๑. ตั้งกระ ทู้ถาม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิตั้งกระ ทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่

๒. การเสนอ ข้อสอบถาม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเสนอ ข้อสอบถาม ต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดและ หัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบ ควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ โครงสร้างการบริหารและแบ่งส่วนราชการขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

๑. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นไปตามหน้าที่ของส่วนราชการใดใน องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการ ในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการป ฏิบัติราชการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒. กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในงานการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด งานติดตามผลการป ฏิบัติตามมติของสภา และคณะกรรมการขอ งสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดงานระเบียบและทะ เบียนประวัติตลอดจนสิทธิสวัสดิการของสมา ชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเลขานุการสภาประธานสภาและรองประธานสภาอง ค์การบริหาร ส่วน จังหวัด งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

๓. กองแผนและงบประมาณ มีหน้าที่รับผิดชอบ ในงาน วิเคราะห์ นโยบายและ แผนการ จัดทำแผน พัฒนาอ งค์การบ ริหาร ส่วน จังหวัดการประสานงาน จัดทำแผน พัฒนา จังหวัดงาน คณะกรรมการ พัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรม จัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัดงานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณราย จ่ายงานขออนุมัติดำเนินการตาม ข้อบัญญัติ การโอนเงิน งบประมาณการ แก้ไขเปลี่ยนแปลง งบประมาณ ฌ โครงการเงินอุดหนุนและ งานพัฒนารายไ ด้ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๔. กองคลังมีหน้าที่รับผิดชอบในงานกา รเงินบัญชี ทรัพย์สินพัสดุ และระเบียบการ คลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๕. กองช่าง มีหน้าที่รับผิดชอบในการสำรวจออกแบบ การควบ คุมการ ก่อสร้าง การ ควบคุมฝ่ายเครื่องจักรกลตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๖. หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการต รวจสอบภายในเกี่ยว กับ การเงิน บัญชี การงบประมาณการทะเบียนทรัพย์สินและการ พัสดุ ในความรับผิดชอบขององ ค์การ บริหารส่วนจังหวัด

๗. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ข้าราชการอง ค์การ บริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นจัดตั้งขึ้นตามงานในหน้าที่ความ รับผิดชอบขององ ค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมาย ว่าด้วยการ กำหนดแผนและ ขั้นตอนการ กระจาย อำนาจ ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเช่นกองสาธารณสุข กอง กิจการชน ส่ง กอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองพัสดุและทรัพย์สิน เป็นต้น

นอกจากรองนายกอง ค์การบริหารส่วนจังหวัดนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถ แต่งตั้งเลขานุการนายกอง ค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกอง ค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนรวมไม่เกิน ๕ คน ปลัดอง ค์การบ ริหาร ส่วน จังหวัด เป็น ข้าราชการประ จำมีฐานะเป็น

ผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและ ลูกจ้างองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดรองจากนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด^{๙๔}

แนวทางการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการป ฏิบัติงานของ ฝ่ายบริหาร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารราชการขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและ ลูกจ้างองค์การบริหาร ส่วน จังหวัดรองจากนายก องค์การบริหาร ส่วน จังหวัดและ รับผิดชอบ ควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒. การบริหารงานของเทศบาล

กฎหมายได้กำหนดการกำกับดูแลโดยทั่วไปเป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอ และผู้ว่า ราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบล ภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายใน จังหวัดนั้น ๆ อำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้ เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย

๑) โครงสร้างเทศบาล

โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดให้ โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทำให้เทศบาลไทยมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรก กรณีเทศบาลตำบลให้เลือกที่จะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีก็ได้แต่นับแต่ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ทุกเทศบาลตำบลจะต้องใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒ คน มีเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน และให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน โดยนายกเทศมนตรีอาจแต่จากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๘ คน มีเทศมนตรีไม่เกิน ๓ คน และให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๓ คน สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน มีเทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน และให้มีรองนายก เทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน ต่อมาพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ.๒๕๔๖ กำหนดให้เทศบาล ทุกแห่งในประเทศต้องมีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด ทำให้ทั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สภา เทศบาลมีประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิก

^{๙๔} ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสต ร์, (คณะรัฐศาสตร์และรัฐ ประศาสนศาสตร์: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๑), หน้า ๑๖๖.

สภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล สามารถแสดงแผนภูมิโครงสร้างของเทศบาล^{๙๕}

๒) หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่โดยสรุปตามมาตรา ๕๐, ๕๓ และ ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ดังนี้

- ๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- ๓) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูล

นอกจากหน้าที่ที่ต้องจัดทำข้างต้นแล้ว เทศบาลยังมีกิจการที่อาจจัดทำได้ ตามมาตรา ๕๑, ๕๔, ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ เช่น

- ๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- ๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- ๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- ๖) ให้มีการสาธารณสุข
- ๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- ๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- ๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- ๑๒) เทศพาณิชย์

นอกจากหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำและหน้าที่ที่อาจจัดทำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศพระราชบัญญัติแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มเติม ตามมาตรา ๑๖ เช่น

- ๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- ๒) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

^{๙๕} ไกรวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๒๑๕-๒๑๘.

- ๔) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- ๕) การสาธารณสุขการ
- ๖) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- ๗) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- ๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๙) การจัดการศึกษา
- ๑๐) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม

- ๑๑) การผังเมือง
- ๑๒) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- ๑๓) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๑๔) การควบคุมอาคาร
- ๑๕) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๑๖) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ

ประกาศกำหนด

กฎหมายแม่บทของเทศบาลทั้ง ๔ ฉบับ มีดังต่อไปนี้

- ๑. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖
- ๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑
- ๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๑ ครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗
- ๔. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันรวม ๑๒ ครั้ง

๓) หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่น
ได้ขึ้นเป็นเทศบาลไว้ ๓ ประการ ได้แก่

- ๑. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
 - ๒. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่
กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
 - ๓. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะ
สามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด
- จากหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมี
ทั้งหมด ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมี
หลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง^{๙๖} ดังนี้

^{๙๖} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๗๗.

๑. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- ๑.๑ มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท
- ๑.๒ มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๑.๓ ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- ๑.๔ ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

๒. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

๒.๑ ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นประกอบ

๒.๒ ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ๑) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๒) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร
- ๓) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- ๔) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

๓. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

- ๓.๑ เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๓.๒ ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร
- ๓.๓ มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- ๓.๔ มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

การยกฐานะของเทศบาลขึ้นอยู่กับรายได้และประชากรเป็นหลัก ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งเทศบาลมีกำหนดว่าการยกฐานะเทศบาลต้องทำตามลำดับ กล่าวคือ เทศบาลตำบลอาจยกฐานะเข้าไปเป็นเทศบาลนครได้เลย หากปรากฏว่าพื้นที่นั้นๆ เข้าข่ายกฎเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร^{๙๗}

โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยดังจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของโครงสร้างของเทศบาล ดังนี้

๑. โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

^{๙๗} กิริติพงศ์ แนวมาลี, ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน , (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๓๙), หน้า ๑๕.

สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภา กับคณะเทศมนตรี กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งได้กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย^{๙๘} ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรีจำนวน ๑ คน และเทศมนตรีจำนวนหนึ่ง คือ เทศบาลตำบล ๒ คน เทศบาลเมือง ๒-๓ คน เทศบาลนคร ๔ คน^{๙๙} ทั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลพิจารณาเลือกกันเองภายในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการแต่งตั้งมาจากความเห็นชอบจากสภาเทศบาล จึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “คณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน” คณะเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาล ตามที่กฎหมายกำหนดส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จะประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

เทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๒ คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๘ คน

เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๒๔ คน

สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล ๑ คน รองประธานสภาเทศบาล ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอกสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย และทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาลเพื่อออกเป็นเทศบัญญัติเทศบาลบังคับใช้ต่อไป

สภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีอำนาจค่อนข้างมากโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการพิจารณารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแล้ว โอกาสที่คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นออกจากตำแหน่งก็มีสูง^{๑๐๐}

^{๙๘} มรุต วันทนากร, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๒๕.

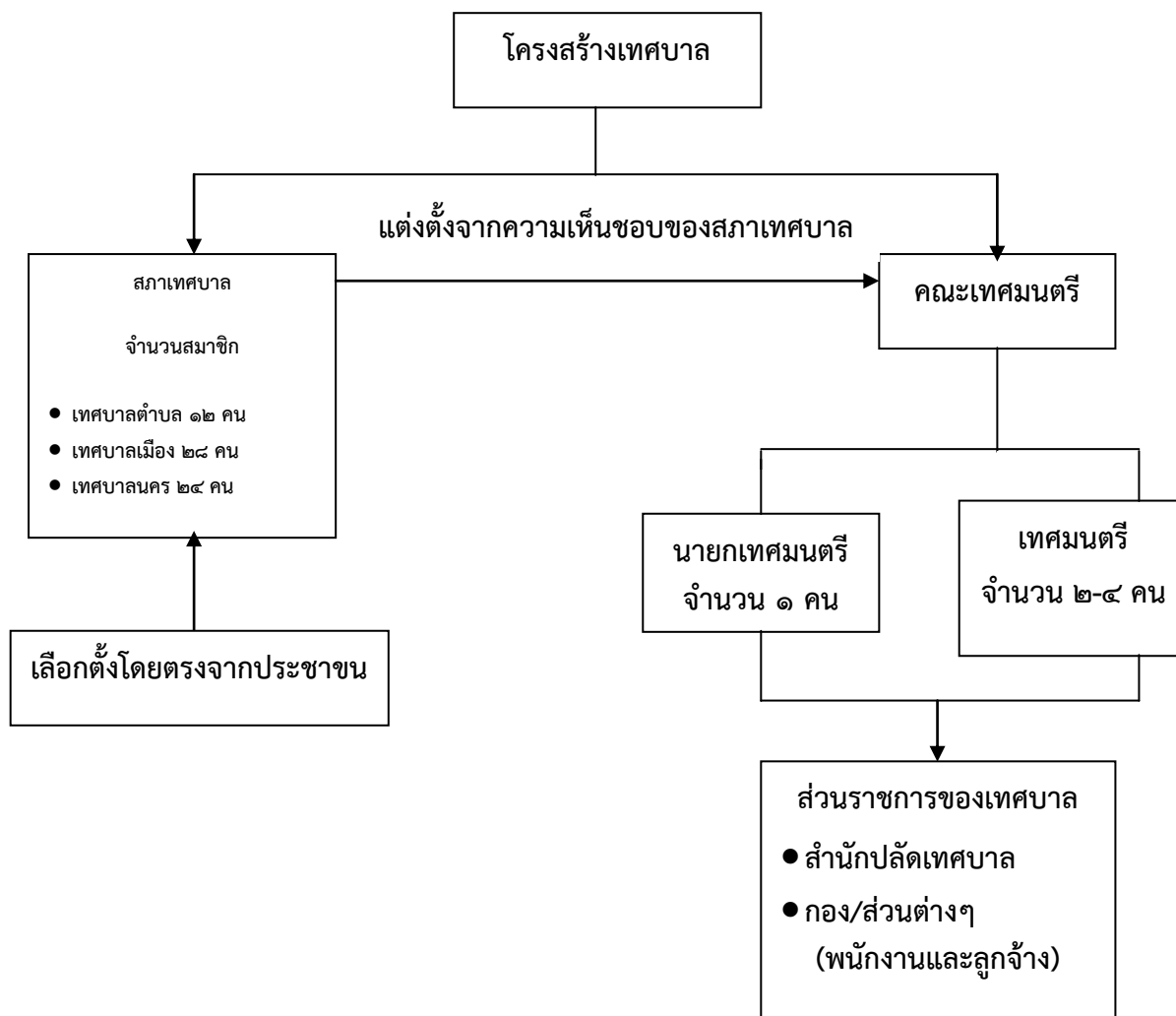
^{๙๙} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๓), หน้า ๓๓.

^{๑๐๐} มรุต วันทนากร, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, อ้างแล้ว, หน้า ๒๗.

นอกจากนี้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาด้วยเช่นกัน

สรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ มีเจตนารมในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นช่วยแบ่งเบารัฐบาลกลาง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในภารกิจหรือกิจกรรมที่กำหนดตามกฎหมาย นอกจากนี้หน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำ และหน้าที่ที่อาจจัดทำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.๒๕๔๒เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นคิดเองบริหารงบประมาณเอง ตรวจสอบ ประเมินผลเองการบริหารองค์การบริหารท้องถิ่น ยังมีบทบาทอีกมากมาย ที่ผู้นำองค์กรจะต้องปฏิบัติงาน ออกมาอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อการทำงานในฐานะต้นแบบแห่งความสำเร็จ ผู้นำการบริหารไว้มีหลาย ประการคือ ๑) เข้าใจในบริบทและสภาพการเปลี่ยนแปลง ๒) รู้จักการครองตนที่เหมาะสม ๓) สามารถ สร้างทีมงานได้ ๔) มีความเป็นผู้นำขององค์กรสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงประสานงานข้าม หน่วยงานและสร้างเครือข่ายในการทำงานได้ ๕) มีวิสัยทัศน์ก้าวไกลติดนอกรอบและสามารถสื่อสารทำ ความเข้าใจให้เกิดการยอมรับได้ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ๖) มีทักษะทางการเมือง ๗) มี คุณธรรมจริยธรรม ๘) เข้าใจในขั้นตอนกระบวนการนโยบายผลักดันได้ และ ๙) สามารถบูรณาการอย่าง เป็นระบบเพื่อบูม่งไปสู่เป้าหมายอันพึงประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี



แผนภาพที่ ๒.๖ โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

๒. โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี มีโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น ๒ ฝ่าย คือฝ่ายสภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ เมื่อได้ดำรงตำแหน่ง ๒ วาระติดต่อกัน จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้น ๔ ปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุผลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมาจากการเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้ในปี พ.ศ.๒๕๔๓ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่หมดวาระหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนได้เลย ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไปจน พ.ศ.๒๕๕๐

จึงสามารถเลือกตั้งโดยตรงได้^{๑๐๑} โดยเทศบาลแห่งแรกที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน คือ เทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยในการบริหารดำเนินงานของเทศบาล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีขึ้นเป็นทีมบริหารได้ ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน ๒ คน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๓ คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน ๓ คน

เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน ๕ คน

ส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๒ คน เทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๘ คน และเทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๒๔ คน สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล ๑ คน รองประธานสภาเทศบาล ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี^{๑๐๒} โดยเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลออกจากกันอย่างชัดเจน และต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียวคือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล

สำหรับสาระสำคัญของการบริหารระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลสำหรับเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนจากรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ

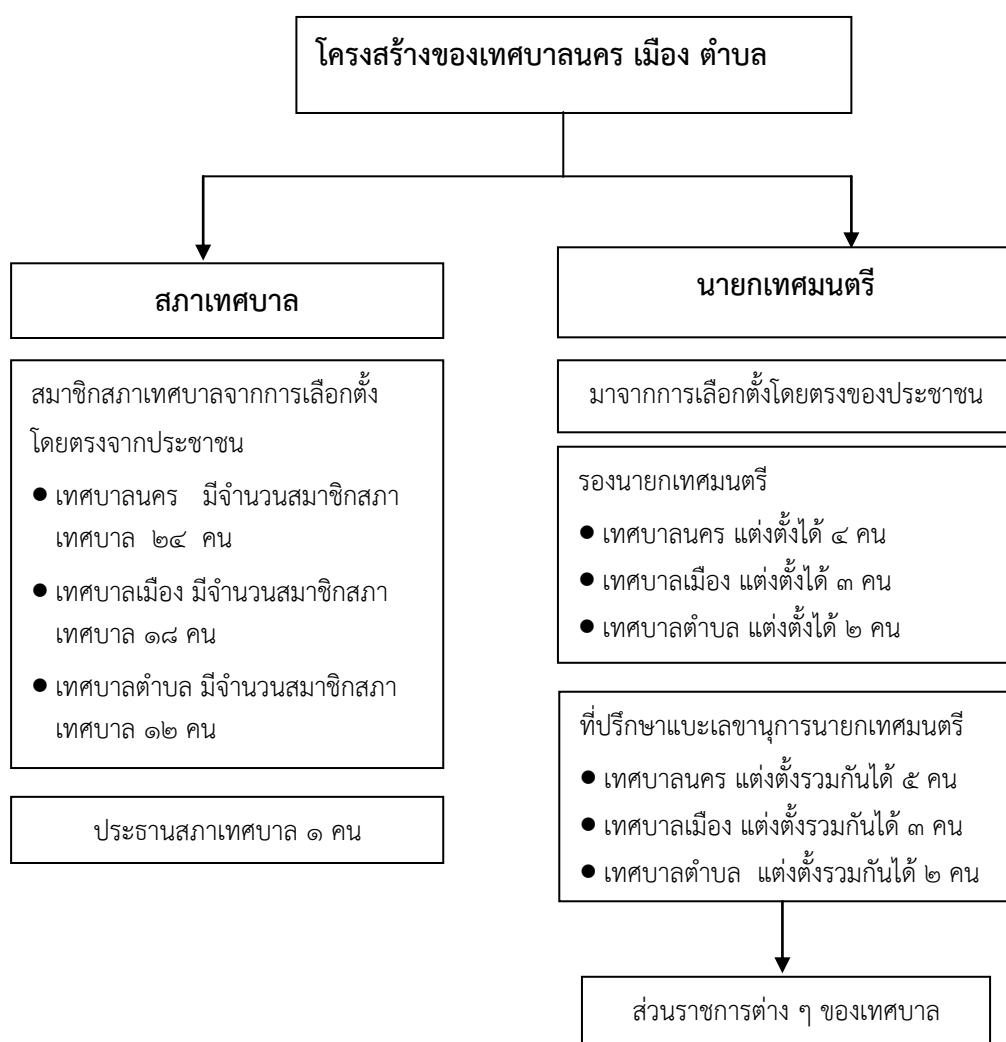
๑. นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่ฝ่ายสภาเทศบาลเป็นผู้เลือก
๒. การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
๓. ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ถ้าร่างเทศบัญญัติตกไปจากฝ่ายสภานั้น ไม่มีผลต่อฝ่ายบริหารในการออกจาก

^{๑๐๑} อลงกรณ์ อรรคแสง, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๘๙.

^{๑๐๒} มรุต วันทนาก, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, หน้า ๒๘.

ตำแหน่งหรือยุบสภาเทศบาล แต่ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีเป็นรูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันนี้ โดยเทศบาลทุกประเภท นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น และเพื่อความคล่องตัวในการบริหารของฝ่ายบริหาร และเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของเทศบาลมากยิ่งขึ้น



แผนภาพที่ ๒.๗ โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

โครงสร้างภายในเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๖ ได้กำหนดเรื่อง

โครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

๑. สำนักปลัดเทศบาล

๒. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

๒.๑ ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

การคลัง การช่าง

การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การศึกษา

วิชาการและแผนงาน การประปา

การแพทย์ การช่างสุขาภิบาล

สวัสดิการสังคม

๒.๒.หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

๑. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)

๒. สำนักงานปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

๓. สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

๔. การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.จ.)

๕. การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง โดยแบ่งหน้าที่ออกเป็น ๒ ประเภทได้แก่ “หน้าที่ที่เทศบาลต้องกระทำ” และ “กิจการที่ไม่บังคับให้ต้องทำแต่สามารถจัดทำได้ตามกำลังของตน” โดยพิจารณาจากความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลสามารถนำมาบริหารพัฒนาท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภททั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อ

กฎหมาย และในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเองนั้น เทศบาลสามารถมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด^{๑๐๓}

๒.๕ หลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนา

จากการทบทวนหลักพุทธธรรม ที่เกี่ยวข้องพบว่าหลักสัปปริสธรรม เป็นธรรมของสัตบุรุษกล่าวคือผู้บริหารที่ดีที่ประพฤติปฏิบัติชอบตามหลักการของพระพุทธศาสนา มีความเหมาะสมกับการประยุกต์ใช้กับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารองค์การ มีเนื้อหาสาระสำคัญ สอดคล้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจะได้นำเสนอ สัปปริสธรรม ว่ามีการอธิบายใน คัมภีร์พระพุทธศาสนาอย่างไร ตามความคิดเห็นของ นักวิชาการ ปัจจุบันเป็นอย่างไร ประโยชน์และการประยุกต์ใช้กับการบริหารเป็นอย่างไร เพื่อจะได้ว่าผู้บริหารองค์การสามารถจะนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ได้อย่างไร ผู้วิจัยจะได้นำเสนอรายละเอียดสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

๒.๕.๑ สัปปริสธรรม ตามพระไตรปิฎก

จากการทบทวนสัปปริสธรรมตามพระไตรปิฎกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ พบว่าสัปปริสธรรมตามพระไตรปิฎกได้อธิบายถึงหลักการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดสัปปริสธรรมเพื่อการบริหารตามหลักการบริหาร 4M ที่สำคัญคือ Man ได้แก่ คน Machine ได้แก่ เครื่องจักร Money ได้แก่ เงินทุน และ Material ได้แก่ วัสดุ และเชื่อว่า 4M ที่สำคัญที่สุดคือ Man ได้แก่คนเพราะคนสามารถหาเครื่องจักรหาเงินและหาวัสดุมาให้ได้ หากเราทำให้คนนั้นเป็นคนดีที่ถูกต้องแล้ว เชื่อแน่ว่าจะบริหารงานได้สำเร็จผลคนดีที่ถูกต้องนี้คือต้องเป็น ทั้งคนดีและคนเก่ง เมื่อพิจารณา อย่างผิวเผินแล้วสัปปริสธรรม๗คือรู้เหตุ รู้ผลรู้ตนรู้ประมาณ รู้กาลรู้ชุมชนรู้บุคคล จะเกี่ยวข้องกับการบริหารธุรกิจหลักการบริหารตามสัปปริสธรรมนี้ย่อมสามารถประยุกต์ใช้กับการบริหารชีวิตประจำวันการบริหารครอบครัว การบริหารงานของตนเอง การบริหารธุรกิจระดับผู้จัดการ และการบริหารประเทศชาติได้

หลักสัปปริสธรรม ๗ ประการ พระพุทธเจ้าได้ตรัสไว้ในอัมมัญญสูตร^{๑๐๔} คำที่ท่านได้อธิบายขยายความ ว่าภิกษุทั้งหลาย ภิกษุประกอบด้วยธรรม๗ประการ นี่เป็น ผู้ควรแก่ของที่เขา นำมาถวาย ฯลฯ เป็นเนื่อนาบุญอันยอดเยี่ยมของโลก สัปปริสธรรม๗ประการได้แก่อะไรบ้าง กล่าวคือภิกษุในธรรมวินัยนี้ คืออัมมัญญัตถัญญัตถัญญัตถัญญกาถัญญปริสัณญและบุคคลีรปริญญ

ในพระสูตรนี้พระพุทธเจ้าได้ตรัสถึงอัมมัญญบุคคลหมายถึงผู้รู้ธรรมเป็นคุณสมบัติประการที่ ๑ ในคุณสมบัติ ๗ ประการของ ภิกษุภิกษุผู้ประกอบด้วยธรรม ๗ ประการย่อมเป็นผู้ควร

^{๑๐๓} ไกรวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๓๓๓-๓๓๓.

^{๑๐๔} อัง.สตตก.(ไทย)๒๓/๖๘/๑๔๖.

ของการ คำนับนบถ้อยยกย่องของ บุคคล ทั้งหลาย ถือเป็นผู้มีคุณค่าอย่างแท้จริงของมนุษยชาติ คุณสมบัติ ๗ ประการ มีรายละเอียดดังนี้

๑) เป็นธัมมัญญู หมายถึงเป็นผู้รู้ธรรมอันเป็น คำสอนที่สำคัญคือสุตตะ คือพระ สุตร ต่างๆ เคยยะคือพระสูตรที่ประกอบด้วยคาถา เวยยาकरणะคือพระอภิธรรมทั้งหมดคาถาคือพระธรรม บทเถรคาถาเถรีคาถาอุทานคือพระสูตรที่พระพุทธเจ้าทรงเปล่งอุทานด้วยทรงโสมนัสอดิวิุตตะคือ พระสูตรที่ขึ้นต้นด้วยคำว่าข้อนี้สมจริงดังคำที่พระพุทธองค์ตรัส ชาตกคือพระ สูตรที่แสดงเรื่องในอดีตชาติของพระพุทธเจ้าอัปภูตธรรมคือพระสูตรที่ประกอบด้วยอิทธิปาฏิหาริย์เวทละคือพระสูตรที่ เทวดาและมนุษย์ทั้งหลายถามแล้วได้รับความรู้และถามยิ่งๆ ขึ้นไป

๒) เป็นอรรถัญญูหมายถึงเป็นผู้รู้ความหมายแห่งภาษิตกล่าวคือเป็นผู้รู้จุดมุ่งหมายและ รู้จักผลว่า ผลที่เกิดจากการกระทำมีประโยชน์และตรงตามเป้าหมายที่ตั้งมั่นไว้

๓) เป็นอรรถัญญูหมายถึงเป็นผู้รู้จักตนว่ามีศรัทธาศีลสุตะจาจะปัญญาและปฏิภาณเท่าใด ตามหลักแห่งอารยวุฒิ ๕

๔) เป็นมัตตัญญู หมายถึงเป็นผู้รู้ประมาณในการ รับปัจจัย๔กล่าวคือเป็นผู้รู้จักความ พอดีตามหลักแห่งมัชฌิมาปฏิปทาและหลักสันโดษ

๕) เป็นกาลัญญูหมายถึงเป็นผู้รู้จักเวลาอันเหมาะสม ที่จะประกอบ กิจการ งานต่างๆ อย่างถูกต้อง

๖) เป็น ปริสัญญูหมายถึง เป็นผู้รู้จักวิธีการ เข้าหาประชุมชนกล่าวคือเป็นผู้รู้จักชุมชน หรือสังคมอย่างถูกต้อง และเข้าใจถึงวิธีการปฏิบัติอย่างถูกต้องในชุมชนหรือสังคมนั้น

๗) บุคคลปโรปรัญญูหมายถึงการรู้บุคคลรู้ประเภทของ บุคคลที่จะต้องเกี่ยวข้องด้วยรู้ว่า ควรจะปฏิบัติต่อเขาได้ถูกต้องเหมาะสมผู้นำที่ดีย่อมต้องรู้บุคคลรู้ประเภทของ บุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีเพื่อให้สามารถเลือกใช้คนให้เหมาะสมกับงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าแก่ผู้ปฏิบัติงานทุกคน ตลอดจนสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับหมู่คณะและองค์กรได้ตามเป้าหมาย

พระอรรถกถาจารย์ได้กล่าวอธิบายถึงธรรมและลักษณะ๗ประการดังนี้ ธรรมของสัตบุรุษ คือสุตตะและเคยยะเป็น ต้นชนผู้รู้ธรรมคือสุตตะและเคยยะเป็น ต้นนั้นชื่อว่าธัมมัญญู ผู้รู้จักเหตุชน ผู้รู้ อรรถแห่งภาษิตนั้นๆ ชื่อว่าอรรถัญญูผู้รู้จักผล ชนผู้รู้จักตนว่าเราเป็นผู้มีศีลสมาธิปัญญาอย่างนี้ ชื่อ ว่าอรรถัญญูผู้รู้จักตนชนผู้รู้จักประมาณในการ รับและการบริโภคชื่อว่ามัตตัญญูผู้รู้จักประมาณ ชน ผู้รู้ จักกาลอย่างนี้ว่า กาล นี้เป็นกาล แสดงกาล นี้เป็น กาลไต่ถามกาล นี้เป็นกาล บรรลุโยคธรรมชื่อว่า กาลัญญูผู้รู้จักกาล ก็บรรดากาลเหล่านั้น กาลแสดง ๕ ปีกาลไต่ถาม ๑๐ ปี^{๑๐๕}

พระภูิกาจารย์ ได้กล่าวถึงธรรมของสัตบุรุษและลักษณะของ สัตบุรุษว่าหมายถึงธรรมที่ จะทำบุคคลให้เป็นคนดีและเพราะธรรมนั้น สัตบุรุษทั้งหลายได้ ประพฤติสืบต่อกันมาจึงเรียกว่าธรรม

^{๑๐๕}ที.ปา.(ไทย)๓/๒/๓๗๙.

ของสัตบุรุษคำว่า สัตบุรุษที่ใช้ในภาษาบาลีมีใช้ ๒ ศัพท์ คือ สปปุริสและสนตสมเด็จพะมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสได้ทรงวิเคราะห์ศัพท์ว่า สปปุริส ว่า สนโต ปุริโสสปปุริโสแปลว่า บุรุษผู้สงบแล้ว ชื่อว่าสัตบุรุษสาระสำคัญของหลักสปปุริสธรรม ๗ ประการ ดังนี้

หลักสปปุริสธรรม (Virtues of a Gentleman) เป็นหลักธรรมที่ทุกคนสามารถนำมาประยุกต์ใช้และถือปฏิบัติ เพราะศาสนามุ่งที่จะสอนให้ทุกคนเป็นคนดี หลักธรรมของพระพุทธศาสนา มีลักษณะเพื่อความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ซึ่งจะส่งผลต่อ ประสิทธิภาพในการทำงาน ประกอบด้วยหลักธรรมที่กำหนดคุณสมบัติของคนดี คือ สปปุริสธรรม ๗ ประการ จึงสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรม ดังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายเพิ่มเติมคือ **พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต)** ได้กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้นำในความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานที่ไปด้วยกันนั้น คือคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้นำบุคคลที่เป็นผู้นำจะต้องมีธรรมะ หรือคุณสมบัติในตัว ของผู้นำมี ๗ ประการ ได้แก่ รู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักตน รู้จักประมาณ รู้จักกาล รู้จักชุมชนและรู้จักบุคคล^{๑๐๖} สัตบุรุษ คือ เป็นคุณธรรมหรือคุณสมบัติของคนดี เป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติเป็นคนดี เป็นผู้ควรแก่การยกย่องนับถือ เป็นคนที่สามารถให้การแนะนำในการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องความปรารถนาดีมี ๗ ประการ ได้แก่ รู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักตน รู้จักประมาณ รู้จักกาล รู้จักชุมชน และรู้จักบุคคล^{๑๐๗} **สมเด็จพระสังฆราช (เจริญ สุวฑฺฒโน)** ตรัสว่า สปปุริสธรรมเป็นหลักธรรมที่สำคัญของมนุษย์ เป็นสมบัติเป็นคุณลักษณะของมนุษย์ มีปัญญารู้ได้ ทำได้ เข้าใจว่าความกตัญญูต่อบุคคลที่เป็นคุณธรรมที่ดี ที่ประเสริฐ มนุษย์มีสติปัญญารักษาความดีงามของตนให้สมบูรณ์ด้วยหลักธรรมนี้เพื่อให้ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์คงอยู่ สปปุริสธรรม เป็นหลักธรรมที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำไป เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อทำให้การทำงานร่วมกับผู้อื่นประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้เป็นคนตระหนักรู้ใน เหตุผลรู้จักการวางตัวพอเหมาะพอดีทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคม และมีความเป็นตัวของตัวเอง^{๑๐๘} เป็นคุณธรรมพื้นฐานในการพัฒนาตนเอง ศักดิ์ศรี สังคม ชุมชนและการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขเป็นคุณธรรมที่เน้นการแสดงออก ๗ ประการ คือ การรู้จักเหตุ การรู้จักผล การรู้จักตน การรู้จักประมาณ การรู้จักกาล การรู้จักชุมชน และการรู้จักบุคคล

^{๑๐๖} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **ภาวะผู้นำความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสภา, ๒๕๔๐), หน้า ๑๐.

^{๑๐๗} พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช), **ภาษาธรรม** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสียงเสียง, ๒๕๔๘), หน้า ๑๗๐.

^{๑๐๘} สมเด็จพระสังฆราช (เจริญ สุวฑฺฒโน), **ธรรมศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: กรมการศาสนา, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕.

๒.๕.๒ องค์ประกอบหลักสัปปริสธรรม

สัปปริสธรรม คือ ธรรมของสัตบุรุษ หรือธรรมที่ทำให้เป็นสัตบุรุษ คำว่า “สัตบุรุษ” คือ คนดี นักปราชญ์ หรือบัณฑิตสัปปริสธรรม ซึ่งเป็นคุณธรรมที่ทำให้คนเป็นคนดี มี ๗ ประการ^{๑๐๙} คือ

๑. ัมมัญญตา คือ การรู้จักเหตุ (Dhammannuta : knowing the law and the cause)

๒. อัตถัญญตา คือ การรู้จักผล (Attannuta : knowing the meaning, the purpose and the consequence)

๓. อัตตัญญตา คือ การรู้จักตน (Attannuta : knowing oneself)

๔. มัตถัญญตา คือ การรู้จักประมาณ (Mattannuta : moderation, be temperate and sense of proportion)

๕. กาลัญญตา คือ การรู้จักกาล (Kalannuta : knowing the proper time, choose and keep time)

๖. ปริสัญญุตตา คือ การรู้จักชุมชน (Parisannuta : knowing the assembly and the society)

๗. ปุคคลัญญุตตา คือ การรู้จักบุคคล (Puggalannuta : knowing the individual and different individual)

ัมมัญญตา คือ การรู้จักเหตุ

ัมมัญญตา การรู้จักเหตุ คือ การรู้จักวิเคราะห์สาเหตุของสถานการณ์และความเป็นไปของชีวิต หรือรู้จักหลักความจริง จะคิด จะทำอะไรก็มีหลัก รู้ว่าเมื่อกระทำสิ่งนี้ได้ผลตอบแทนเป็นความสุข แต่ถ้ากระทำอีกอย่างหนึ่งจะได้ผลเป็นความทุกข์ เช่น ถ้าหมั่นขยันศึกษาเล่าเรียนก็จะได้รับความรู้ความเข้าใจวิชาการต่าง ๆ เมื่อถึงเวลาสอบก็จะสามารถสอบได้คะแนนดีเป็นต้น^{๑๑๐} ัมมัญญตา หมายถึง ความเป็นผู้รู้จักเหตุ คือ รู้หลักการและกฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลายที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิตในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจการงานต่าง ๆ รู้และเข้าใจในสิ่งที่ตนจะต้องประพฤติปฏิบัติตามเหตุผล เช่น รู้ว่าตำแหน่งฐานะ อาชีพการงานของตน มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร มีอะไรเป็นหลักการ จะต้องทำอะไรอย่างไร จึงจะเป็นเหตุให้บรรลุถึงผลสำเร็จที่เป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น ๆ ดังนั้นเป็นต้น ตลอดจนถึงสูงสุด คือ รู้เท่าทันกฎธรรมชาติ หรือหลักความจริงของธรรมชาติเพื่อปฏิบัติต่อโลกและชีวิตอย่างถูกต้อง มีจิตใจเป็นอิสระ ไม่ตกเป็นทาสของโลกและชีวิตนั้น^{๑๑๑} ัมมัญญตา คือ รู้จักเหตุ รู้หลักการ รู้วิธีการในการดำเนินงาน ผู้นำนั้น จะต้องรู้จักเหตุ รู้หลักการ รู้วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ทางพระพุทธศาสนาได้กล่าวว่า ัมมัญญตา หมายถึง การรู้วันวิงศัตถุศาสน์ ดังที่ปรากฏในพระไตรปิฎกว่า

^{๑๐๙} อิง สุตตก. ๒๓๖/๖๕/๓๗.

^{๑๑๐} อิง สุตตก. ๒๓๘-๒๓๙/๖๕/๓๗ .

^{๑๑๑} อ้างแล้ว หน้า ๒๑๐-๒๑๑.

พระภิกษุที่เป็นผู้รู้ เรื่อง นวสังคตศาสนา คือคำสั่งสอนของพระศาสดาอันเป็นศาสนาธรรม มิ่งคฺประกอบอยู่ ๙ ประการ หรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญคำสอนในพระไตรปิฎก คือ หลักปริยัติธรรมอันได้แก่การรู้เรื่องของสูตรพระวินัยและพระธรรมอภิธรรมเป็นต้น อันเป็นเหตุแห่ง ความเจริญในการปฏิบัติ เพื่อบรรลุจุดหมายสูงสุดของการศึกษาพระธรรมวินัยในพระพุทธศาสนา ภิกษุรูปใดมีความรอบรู้ในหลักธรรมคำสอนดังกล่าวมาแล้ว ภิกษุนั้น ชื่อว่าเป็นผู้รู้ธรรม หรือเหตุแห่งความเจริญจะเห็นได้ว่าผู้นำนั้นมีความสำคัญมากต่อการวางแผนงานหรือนโยบายอันเป็นเหตุแห่งความเจริญต่อสังคมและตนเอง เมื่อบุคคลระดับผู้นำทำตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว จึง ได้ชื่อว่าเป็นการทำเหตุทำตามหลักการที่ดีตามหลักธัมมัญญาตา

ดังนั้น การศึกษาให้รู้จักหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง พร้อมทั้งทำหน้าที่ของตนให้สมบูรณ์เต็มความสามารถไม่ประมาทในการทำหน้าที่เพื่อให้เป็นผลสำเร็จเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จในส่วนตนหรือส่วนรวม ต้องอาศัยการรู้จักเหตุคือ รู้หน้าที่ การรู้จักเหตุของผู้นำนั้น ยังรวมไปถึงการรู้จักกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคม เช่น ผู้นำหรือผู้ปกครองประเทศชาติก็ต้องรู้หลักรัฐศาสตร์ และรู้จักกฎกติกาของรัฐ คือ กฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมา แล้วก็ยืนอยู่ในหลักการตั้งตนอยู่ในหลักการให้ ดี ชุมชน สังคม องค์กรหรือกิจการอะไรก็ตามต้องมีหลักการมีกฎกติกาที่ผู้นำจะต้องรู้ชัดแล้วก็ตั้งมั่นอยู่ในหลักการนั้น

อรรถัญญาตา คือ การรู้จักผล

อรรถัญญาตา หมายถึง รู้ความมุ่งหมายและรู้จักผล คือ รู้ความหมาย และความมุ่งหมายของหลักการที่ตนปฏิบัติ เข้าใจวัตถุประสงค์ของกิจการที่ตนกระทำ รู้ว่าที่ตนทำอยู่อย่างนั้น ดำเนินชีวิตอย่างนั้น เพื่อประสงค์ ได้ประโยชน์อะไร หรือควรจะได้บรรลุถึงผลหรือเป้าหมายอย่างไร ที่ให้มีหน้าที่ ตำแหน่งหน้าที่ฐานะการงานอย่างนั้น เขากำหนดความมุ่งหมายอะไร กิจการงานที่ตนกระทำอยู่ในขณะนี้ เมื่อทำไปแล้วจะบังเกิดผลอย่างไรบ้าง เป็นผลดี หรือผลเสีย เป็นต้น ตลอดจนขั้นสูงสุด คือรู้ความหมายของคตินิยม และประโยชน์ที่เป็นจุดหมายแท้จริงของชีวิต ^{๑๑๒} อรรถัญญาตา คือ ความเป็นผู้รู้จักผล หมายถึง ความรู้จักอรรถ รู้ความมุ่งหมาย รู้ความหมาย รู้ประโยชน์ที่ประสงค์ รู้จักผลที่เกิดสืบเนื่องจากการกระทำหรือความเป็นไปตามหลักการ รู้จักว่าสุขเป็นผลแห่งเหตุอันนี้ ทุกข์เป็นผลแห่งเหตุอันนี้ เมื่อเห็นเหตุแล้วรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เช่น เห็นคนขยันขันแข็งในการทำงานก็รู้ว่าเขาจะตั้งตัวได้ เห็นคนติดการพนันก็รู้ว่าเขาจะยากจนเอาตัวไม่รอด เป็นต้น การรู้จักผล ตามหลักสัปปุริสธรรมหรือหลักธรรมเพื่อความเป็นผู้นำในข้อนี้ คือ รู้จักผล หมายถึง รู้จักผลที่เกิดมาจากเหตุ เพราะเหตุกับผลนั้น จะเป็นปัจจัยที่เนื่องถึงกันและกัน เมื่อเหตุเป็นอย่างไร ผลก็เป็นเช่นนั้น แต่เพื่อความเข้าใจกระจ่างชัดยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจะได้อธิบายโดยนำเรื่องในชาดกและพระสูตรที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องมาประกอบดังนี้

พระพุทธศาสนาได้กล่าวว่า อรรถัญญาตา คือ ความเป็นผู้รู้หรือรู้ รู้จักจุดหมาย รู้ประโยชน์ ดังพุทธพจน์ที่ว่า ภิกษุเป็นผู้รู้จักผล ภิกษุในพระพุทธศาสนานี้เป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องเนื้อความใจความ

^{๑๑๒} อ่างแล้ว, หน้า ๒๑๐-๒๑๙.

ความมุ่งหมายและประโยชน์ ในทางพระพุทธศาสนากล่าวถึงภิกษุที่เป็นผู้รู้จักผลว่า ภิกษุในธรรมวินัยนี้ เป็นผู้รู้ความหมายแห่งภาษิต คือ ถ้อยคำที่เป็นประโยชน์นั้นเป็นความหมายแห่งภาษิตนี้ หากภิกษุไม่รู้ เนื้อความแห่งภาษิตนั้นเลยว่าเป็นความหมายแห่งภาษิตนี้ ไม่พึงเรียกเธอเป็นอรรถสัญญา แต่เพราะ ภิกษุรู้ความหมายแห่งภาษิตนี้ ฉะนั้น ควรเรียกภิกษุนั้นว่าเป็น อรรถสัญญา การรู้จักผลหรือเป้าหมาย นั้นเป็นสิ่งสำคัญมากอีกประการหนึ่งสำหรับบุคคลที่เป็นผู้นำหากไม่เข้าใจในผล หรือความมุ่งหมาย ของถ้อยคำ หรือการกระทำแล้ว หากผู้นำไม่รู้จุดหมาย ไม่รู้ว่าจะนำคนและกิจการไปทิศทางใด นอกจากผู้นำจะต้องรู้จุดหมาย มีความชัดเจนในจุดหมายแล้วจะต้องมีความแน่วแน่มั่นที่จะไปให้ถึง จุดหมาย ด้วยข้อนี้เป็นคุณสมบัติที่สำคัญมาก เมื่อใจมีมุ่งจุดหมาย แม้มีอะไรมากระทบกระทั่งก็จะ ไม่หวั่นไหวอะไรไม่เกี่ยวข้องไม่เข้าเป้าไม่เข้าแนวทางก็ไม่มัววุ่นวาย ใครจะพูดว่ากล่าวอย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ตรงเรื่องก็ไม่ ควรใส่ใจ ไม่เก็บเป็นอารมณ์ ไม่ยุ่งกับเรื่องที่ไม่มีความสาระ ใส่ใจแต่ในเรื่องที่เป็นแนวทางสู่ จุดหมายอย่างชัดเจน^{๑๓๓} เมื่อผู้นำมีเป้าหมายมีจุดประสงค์ในการทำงาน และเชื่อว่าจุดหมายที่ดีย่อมมา จากหลักการหรือเหตุที่ดีดังกล่าวแล้วเมื่อประสบกับผลหรือสิ่งที่กำลังได้รับอยู่ในปัจจุบันก็สามารถ เชื่อมโยงกลับไปหาเหตุได้ว่าผลที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุอะไร แม้ในบางครั้งผลปรากฏขึ้น แต่เหตุ ไม่ปรากฏบุคคลที่เป็นผู้นำที่เข้าใจในหลักสัปปริสธรรมข้อนี้ สามารถเข้าใจได้ว่ามาจากเหตุตนเอง^{๑๓๔}

อรรถสัญญา คือ การรู้จักตน

อรรถสัญญา หมายถึง รู้จักตน คือ รู้ตามเป็นจริงว่า ตัวเรานั้น ว่าโดยฐานะ ภาวะ เพศ กำลัง ความรู้ ความถนัด ความสามารถ และคุณธรรม เป็นต้น เป็นอย่างไร มีลักษณะแบบไหน และ นำมาประพฤติปฏิบัติให้เหมาะสมกับตน และกระทำให้สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของตนก็จะทำให้ สัมฤทธิ์ผลตลอดจนรู้จักปรับปรุงแก้ไขตนเองให้เจริญก้าวหน้าและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นไป ^{๑๓๕} อรรถสัญญา คือ การรู้จักตัวเอง ได้แก่ รู้เรื่องของตัวเองเป็นและรู้เรื่องของตัวเองมี การรู้เรื่องของตัวเองเป็นหมายความว่า รู้ภาวะของตัวเอง รู้ว่าตัวเองเป็นอะไร เพราะแต่ละคนเป็นอะไรๆ อยู่หลายอย่าง เช่น เป็นลูก เป็นนักเรียน เป็นเพื่อน เป็นพี่เป็นน้อง เป็นประชาชน เป็นพุทธศาสนิกชน เป็นต้น การรู้เรื่องของตัวเองมี หมายความว่า รู้ฐานะของตัวเอง เช่น รู้ว่าเรามีความรู้เพียงใด มีกำลังกายเพียงใด มีรายได้เพียงใด มีศีลธรรมเพียงใด มีอำนาจหน้าที่เพียงใด เป็นต้นคนที่ไม่รู้จักภาวะและฐานะของตนมักจะทำตัวไม่เหมาะสมได้รับตำหนิติเตียน ส่วนคนที่รู้ภาวะและฐานะของตนจะประพฤติตนเหมาะสมกับภาวะและฐานะนั้นการรู้จักตนนั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะส่งผลให้ผู้ดำเนินกิจการหรือผู้บริหารบุคลากรในหน่วยงานนั้นได้ บรรลุเป้าหมาย เพราะหากผู้นำไม่รู้จักภาวะของตนแล้วก็ยากต่อการที่จะรู้จักผู้อื่นและสิ่งอื่นได้ ดังนั้น คุณสมบัติที่ดีของผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ได้มีนักปราชญ์หลายท่านอธิบายไว้ดังนี้

^{๑๓๓} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), ภาวะผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร: เอมี่เทรดดิ้ง, ๒๕๔๖), หน้า ๒๔.

^{๑๓๔} พระราชธรรมนิเทศ, (ระบแบบ ฐิตญาโณ), นิเทศธรรม, (กรุงเทพมหานคร: เอมี่เทรดดิ้ง, ๒๕๔๖),

^{๑๓๕} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม, หน้า ๒๑๐-๒๑๙.

พระพุทธศาสนาได้กล่าวว่า อดัตถัญญตา หมายถึง การรู้จักตนเกี่ยวกับศรัทธา ศีล จาคะ สติ ปัญญา เป็นต้น ดังพุทธพจน์ว่าพระภิกษุในศาสนานี้รู้จักตนว่าตนเองนั้นมีศรัทธา มีความเชื่อมีศีล มีระเบียบวินัย มีสุตตะคือการศึกษาเหล่าเรียน ได้ยินได้ฟัง มีจาคะ การสละแบ่งปัน การปล่อยวาง มีสติปัญญาความรู้ความสามารถอยู่ประมาณเท่าใดบ้าง และวางตนให้เหมาะสมกับฐานะ ภาวะ ความรู้ความสามารถของตนเอง ไม่ทำให้เกินความรู้ความสามารถของตนเอง ดังนี้ เรียกว่าผู้รู้จักตน

การรู้จักตนเอง พระพุทธศาสนาให้ความสำคัญในการศึกษาเรื่องการรู้จัก ตนเอง จึงกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายสูงสุดของพระพุทธศาสนาอยู่ที่การรู้จักตนเองอย่างแจ่มแจ้งจนสามารถควบคุม พฤติกรรมทางกาย ทางวาจา และทางใจของตนเองได้แน่นอนนั่นเอง ทั้งนี้เพราะปัญหาที่สำคัญที่สุด ของมนุษย์ก็คือ ปัญหาที่เกิดจากตัวมนุษย์นั่นเอง ปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมมนุษย์เป็นภัยที่น่ากลัวที่ กำลังคุกคามมนุษย์ การไม่รู้จักตนเองย่อมเป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา^{๑๑๗} การไม่รู้จักตนเอง ว่าอยู่ในฐานะตำแหน่งหน้าที่อย่างไร มีความรู้ความสามารถหรือไม่ คือ ผู้นำที่ไม่มีการประเมินตนเอง ให้ดีก่อนแล้วกระทำลงไป ย่อมจะนำตนและผู้อื่นให้ได้รับความลำบาก เพราะเหตุที่ผู้นำไม่รู้จักตนเอง ไม่รู้ภาวะของตน การรู้จักตนนั้นจะต้องรู้ว่าตนคือใคร อยู่ในฐานะตำแหน่งหน้าที่อย่างไรเป็นผู้มี คุณธรรมต่าง ๆ เช่น มีศีล ศรัทธา จาคะ สติปัญญามากน้อยเพียงใด รู้ว่าตนเองมีความรู้ความสามารถ ความถนัดเท่าใด และประเมินว่าตนเองมีคุณธรรมของผู้นำหรือไม่ แล้วไม่ควรลืมนั่น และจะพองค์กร ที่ตนรับผิดชอบไปสู่ความสำเร็จด้วยวิธีใด^{๑๑๘} สิ่งทีกล่าวนานี้ ผู้บริหารจะต้องสำรวจโครงการของตนเอง พัฒนาปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ย่อมสามารถนำโครงการทั้งหมดไปสู่ความสำเร็จได้

มัตตัญญตา คือ การรู้จักประมาณ

มัตตัญญตา หมายถึง รู้จักประมาณ คือ รู้จักความพอดี เช่น รู้จักประมาณในการบริโภค อาหาร รู้จักประมาณในการใช้จ่ายทรัพย์รู้จักความพอเหมาะพอดีในการพูด ในการปฏิบัติกิจการงาน ต่าง ๆ ตลอดจนรู้จักประมาณในการพักผ่อนหลับนอนและการสนุกสนานรื่นเริงต่าง ๆ ทำกิจการ ทุกอย่างด้วยความเข้าใจในวัตถุประสงค์ เพื่อผลที่ดีอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อเห็นแก่ความพอใจ ความชอบใจ หรือเอาแต่ใจตนเองเพียงอย่างเดียว^{๑๑๙}

มัตตัญญตา ความเป็นผู้รู้จักประมาณตน มัตตะ แปลว่า ประมาณ หมายถึง ความพอดี ความเหมาะสม ความสมควร มัตตัญญตา จึงหมายถึง ความรู้จักพอดีในกิจที่ทำและเรื่องทีพูดลักษณะ ของความพอดีคือ ไม่มากเกินไปไม่น้อยเกินไปแต่ความพอดีของแต่ละคนไม่เท่ากันเช่น การบริโภคอาหาร การใช้ความพยายามการยกของหนักเป็นต้น แต่ละคนจึงต้องรู้จักประมาณ คือ ความพอดีของตนเองส่วน การพูดพอจะกำหนดความพอดีได้ด้วยเรื่องที่พูดเวลาที่พูดและความสนใจของผู้ฟัง ถ้าพูดมากจนไม่มี

^{๑๑๖} อิง สุตตก. ๒๓๖/๖๕/๓๗. .

^{๑๑๗} ทองย้อย แสงสินชัย , สัมปรีธรรม ๗ ประการ , (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม , ๒๕๔๙), หน้า ๒๑.

^{๑๑๘} อิง สุตตก. ๒๓๖/๖๕/๓๗. .

^{๑๑๙} อ้างแล้ว, หน้า ๒๑๐-๒๑๙.

ใครฟังแล้วถือว่าเกินพอดี ถ้าพูดน้อยเกินไปจนไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้ฟังก็ถือว่าขาดความพอดีเช่นกัน การรู้จักประมาณ ความพอดี รู้จักประมาณในการจ่ายและคุณประโยชน์ที่มีต่อสังคมบุคคล ได้รับความลำบากในปัจจุบันนี้ ส่วนหนึ่งสาเหตุมาจากความไม่รู้จักประมาณ และความรู้จักประมาณนี้ ในทางพระพุทธศาสนาได้ มุ่งให้รู้จักประมาณเกี่ยวกับการใช้ปัจจัยสี่ ดังพุทธพจน์ว่าภิกษุในธรรมวินัยนี้ รู้จักประมาณในการบริโภคปัจจัยสี่ในการเลี้ยงชีพ เช่น การรู้จักประมาณในการรับ หรือการใช้สอยจีวร การรับอาหารบิณฑบาตและการบริโภคอาหารให้พอประมาณแก่อัตตภาพของตน ไม่มากไม่น้อยเกินไป การใช้เสนาสนะที่อยู่อาศัย ให้พอเหมาะสมกับสมณะสาธูป ยารักษาโรค และบริวารอื่นๆ ที่ภิกษุเข้าไปเกี่ยวข้อง ต้องให้รู้จักความพอดีแก่ตนเอง หากภิกษุใดรู้จักประมาณในการรับปัจจัยสี่จึงเรียกว่าเป็น มัตตัญญู^{๑๒๐}

ดังนั้น การรู้จักประมาณในความเป็นอยู่เช่นที่อาศัย รู้จักประมาณในการบริโภคอาหาร รู้จักประมาณให้เหมาะสมกับรายรับ รายจ่ายของตนเอง ไม่ทะเยอทะยานจนเกินฐานะแล้วย่อมจะ ได้รับความสุขและนำความเจริญมาสู่สังคมที่อยู่ของตนเอง และความรู้จักประมาณอีกประการหนึ่งคือ รู้จักประมาณในการรับและการให้ รู้จักประมาณตนว่า ควรรับอะไรจากใครเพียงใด ควรให้อะไรแก่ใคร เพียงใดควรวางตัวอย่างไรควรปฏิบัติอย่างไรให้พอเหมาะพอดีให้พอประมาณ และทรงตรัสถึงหลักธรรม ที่จะทำให้บุคคลเป็นผู้ที่รู้จักประมาณนั้นคือ หลักสันโดษ คือ ความยินดีด้วยปัจจัยที่ตนมีตนได้ไม่ แสวงหาในสิ่งที่ไม่สมควรมี มีความขยัน ไม่เกียจคร้าน มีความสันโดษ^{๑๒๑}

กัลยาณุตตา คือ การรู้จักกาลเวลา

กัลยาณุตตา หมายถึง รู้จักกาล คือ รู้กาลเวลาอันเหมาะสม และรู้ระยะเวลาที่พึงใช้ในการ ประกอบกิจการต่างๆ รู้จักแบ่งเวลาให้เหมาะสมในแต่ละกิจการที่ตนกระทำ เช่น แบ่งเวลาเรียน เวลา ทำงาน เวลาอ่านหนังสือ เวลาเล่น เวลาพักผ่อน เป็นต้น นอกจากนั้นจะต้องเป็นคนตรงต่อเวลา รับผิดชอบต่อเวลาที่ตนกำหนดที่ตนได้วางแผนไว้เพื่อผลสำเร็จที่มีต่อตนเองอย่างแท้จริง^{๑๒๒} การรู้จักเวลา ได้แก่ การรู้เรื่องเวลา การรู้ค่าของเวลา และการรู้จักใช้เวลา การรู้ค่าเรื่องเวลา คือ รู้ว่าชีวิตและการ งานของตนอยู่ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของเวลา พระพุทธเจ้าทรงสอนให้ระลึกถึงความสำคัญ ของ เวลาว่า กาลเวลาย่อมกินชีวิตของสรรพสัตว์กับทั้งตัวมันเองและคนล่วงไป ๆ บัดนี้เราทำอะไรอยู่ ซึ่ง หมายความว่า เวลาล่วงไปชีวิตของคนเราก็กสั้นลงเรื่อยๆ เราทำงานประสบความสำเร็จอะไรบ้างถ้ายังไม่ ประสบความสำเร็จก็เร่งมือให้ประสบความสำเร็จเสียการรู้จักใช้เวลามีหลักควรคำนึงถึง ๔ ประการ คือ ทำทันเวลา ทำถูกเวลา ทำตามเวลาและทำตรงเวลา งานที่มีกำหนดเวลา เช่น การทำนา การสอน นักเรียน เมื่อทำตามกำหนดเรียกว่า ทำทันเวลา งานบางอย่างขึ้นอยู่กับจังหวะและโอกาส เช่น โอกาส ควรพูดในที่ประชุมควรพูดประเด็นก่อนหลัง เมื่อทำในจังหวะที่เหมาะสม เรียกว่า ทำถูกเวลา งาน

^{๑๒๐} อกุ สุตตก. ๒๓๖/๖๕/๓๗. .

^{๑๒๑} สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน), **ธรรมประดับใจ**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๖), หน้า ๖๗.

^{๑๒๒} อ้างแล้ว.

บางอย่างต้องทำตามเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ทำในเวลาอื่นไม่ได้ เช่น ทำพิธีบูชาในวันมาฆบูชา วันวิสาขบูชา เมื่อทำตามวันที่กำหนดนั้น เรียกว่า ทำตามเวลาเป็นต้น งานบางอย่างมีการนัดหมาย เช่น การประชุม การพบปะเจรจาตกลงกัน หรืองานที่มีฤกษ์ เป็นต้น เมื่อไปตามเวลานัดหรือเวลาที่กำหนด เรียกว่า ทำตรงเวลา รวมความแล้วชาวพุทธจะต้องรู้เรื่องเวลา รู้ค่าของเวลา รู้จักใช้เวลา โดยทำให้ทันเวลา ทำถูกเวลา ทำตามเวลาและทำตรงเวลา การเวลาที่ควรประกอบกิจการต่าง ๆ หรือทำงานให้ทันกับเวลาเหมาะกับเวลาและรู้คุณค่าของเวลา ผู้นำที่ประสบความสำเร็จนั้นส่วนหนึ่ง คือ จะต้องเป็นผู้รู้จักการบริหารเวลาหรือการวางแผนให้เหมาะกับเวลา ดังนี้ ในทางพระพุทธศาสนา กล่าวว่า กาลัญญตา เป็นการรู้จักแน่วปฏิบัติอันเหมาะสมกับกาลเทศะ ดังปรากฏในพระพุทธพจน์ว่า ภิกษุในพระธรรมวินัยนี้ เป็นผู้ประกอบได้ด้วยความรู้ว่าเวลานี้เป็นเวลาอันควรศึกษา ควรถาม เวลานี้ ควรเป็นเวลาทำความเพียร ควรหลีกเลี่ยงจากหมู่คณะ คือรู้จักการปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับกาลเทศะให้เหมาะสมกับสมณะสารูป รู้คุณค่าของเวลา เมื่อภิกษุมีความรู้ความเข้าใจในการใช้เวลาย่อมเป็นผู้ที่มีความเจริญในพระพุทธศาสนาเพราะทำให้ถูกกับกาลเวลา ^{๑๒๓} ในการทำกิจการต่างๆ เมื่อทำให้ถูกต้องเหมาะสมกับกาลเวลาแล้วย่อมได้รับประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น แต่หากว่าการทำอะไรไม่สอดคล้องกับความเหมาะสม สมเด็จพระญาณสังวรตรัสถึงกาลัญญตาว่า รู้จักกาล คือ ความรู้จักเวลาว่า เวลาไหนควรทำอะไร เวลาไหนไม่ควรทำอะไร เวลาไหนควรพูดอย่างไร ไม่ควรพูดอย่างไร เวลาใดควรคิดหรือไม่อย่างไร การรู้จักกาลเวลานี้มีความสำคัญอย่างยิ่งแก่ทุกคน ผู้ที่ทำผิดพลาดไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือล้มเหลวจำนวนมากนั้นเกิดจากการไม่รู้กาลเวลาหรือกาลเวลาควรสามัคคีกันเพื่อความมั่นคงของชาติศาสนาพระมหากษัตริย์ แต่ก็ไม่สนใจ ทำไปสนใจทำเรื่องอื่นเสียหมด เช่นนี้ ย่อมมีโทษทั้งแก่ตนเองและส่วนรวม การรู้จักกาลเวลาดังกล่าวนี้นี้ที่จริงแล้วอาศัยความมีปัญญา รู้ว่ากาลใดควรทำอะไร กาลใดไม่ควรทำ ดีหรือชั่วอย่างไร เมื่อมีปัญญารู้แล้วก็ปฏิบัติให้ถูกต้องไม่พูดไม่ทำให้ผิด กาลเวลา โอกาสที่จะได้รับผลดีผลสำเร็จจึงมีมากกว่าบุคคลที่ทำไม่เลือกเวลา ทุกคนจึงควรคำนึงถึงเรื่องกาลเวลาให้มากจะคิดทำอะไร พูดอะไรคำนึงให้รอบคอบว่าเป็นเวลาควรคิด ควรพูดหรือไม่อย่างไร ^{๑๒๔} ตามทัศนะของพระธรรมปิฎก กล่าวถึง กาลัญญตา (ปยุตโต.อ.ป) การรู้จักเวลาของผู้เฒ่า คือ การรู้จักเวลา เช่น รู้ลำดับ ระยะเวลา ระยะเวลาเหมาะสมของเวลาว่าเรื่องนี้จะลงมือตอนไหน เวลาไหนจะทำอะไรอย่างไรจึงจะเหมาะสม ดังจะเห็นว่า แม้แต่การพูดจาก็ต้องรู้จักกาลเวลา ตลอดจนรู้จักวางแผนงานในการใช้เวลา ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ เช่น วางแผนว่าสังคมมีแนวโน้มจะเป็นอย่างไรในเวลาข้างหน้า หรือเหตุการณ์ทำนองนี้จะเกิดขึ้นเราจะวางแผนรับกับสถานการณ์นั้นอย่างไร ^{๑๒๕} ว่าเวลานี้เป็นเวลาอะไร เราอยู่ที่ไหนและควรทำอย่างไร เช่น เวลานี้เป็นเวลาเล่นก็เล่น เรียนเป็นเรียน พักผ่อนเป็นพักผ่อน ทำงานเป็นทำงาน คือ ให้รู้จักการกระทำที่สัมพันธ์และสอดคล้อง

^{๑๒๓} อจ. สตุตฺก. ๒๓๖/๖๕/๓๗.

^{๑๒๔} สมเด็จพระญาณสังวร, **ธรรมประดับใจ**, หน้า ๑๑๔..

^{๑๒๕} พระธรรมปิฎก, (ป.อ. ปยุตโต), **ภาวะผู้นำ**, หน้า ๒๖.

กับกาลเวลานั้น ๆ^{๑๒๖} การบริหารทำให้เหมาะสมกับเวลา ทันเวลา ไม่ผัดวันประกันพรุ่ง ให้รู้จักคุณค่าของเวลา อย่าให้เวลาล่วงเลยไปโดยไม่เกิดประโยชน์ เพราะเวลาเมื่อล่วงเลยผ่านไปแล้ว ไม่สามารถที่จะเรียกกลับคืนมาได้อีก ดังนั้นการทำงานของผู้นำหรือของบุคคลทั่วไป ไม่ควรผลัดเพี้ยนว่าหนานัก ร่อนนัก สายนัก ผู้ใดไม่ให้ความสำคัญกับความหนาว ความร้อน ยิ่งกว่าหญ้า เพราะหญ้านั้นจะหนาวหรือร้อน ก็เป็นตามธรรมชาติของฤดูกาล ผู้นั้นไม่ถือเป็นประมาณ ทำงานแข่งเวลาตามหน้าที่ของตน ย่อมไม่พลาดไปจากความสุข ความเป็นผู้รู้จักกาลเวลานี้ต้องนำเข้ามาปรับปรุงตนเองอย่างละเอียดถี่ถ้วน จึงจะเหมาะสมกับเป็นคุณธรรมของผู้เป็นสัตบุรุษกล่าวคือ พิจารณาให้เหมาะสมกับชีวิตปัจจุบัน ตามเวลาที่ผ่านมามีความกังวลดำรงตนอยู่ในหน้าที่อะไรบ้าง ควรจะตรวจว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับกาลสมัยหรือไม่ เมื่อมีสำนึกในกาลเวลามีความสำคัญมากต้องเร่งปรับปรุงตนเองให้เหมาะสมทันต่อกาลทันเวลาเสมอไป เช่น ดำรงตำแหน่งให้สอดคล้องกับวัยทั้ง ควรนำมาเพียงไร หากเห็นข้อบกพร่องก็ควรปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นตรงตามเวลาประกอบภาระงาน ตำแหน่งหน้าที่ เวลานั้นดหมาย เต็มความสามารถ ด้วยสติปัญญา^{๑๒๗}

ปรีชาญาณ คือ การรู้จักชุมชน

ปรีชาญาณ หมายถึง รู้จักชุมชน คือ รู้จักถิ่น รู้จักชุมชน รู้ในสิ่งที่ควรประพฤติปฏิบัติต่อท้องถิ่นของตน มีความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นหรือชุมชนของตน เข้าใจและปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชน ไม่รังเกียจหรือดูหมิ่นเหยียดหยามท้องถิ่นหรือชุมชนของตน ควรให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือหรือบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นหรือชุมชนของตน เป็นต้น^{๑๒๘} การรู้จักสังคม กลุ่มชนหรือหมู่หนึ่งคณะหนึ่ง กลุ่มชนนั้น ๆ มีขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีแตกต่างกัน เช่น พวกนักศึกษา พวกทหาร พวกตำรวจ พวกชาวบ้านแต่ละท้องถิ่น พวกพระภิกษุ เป็นต้น ผู้ฉลาดจะเข้าสู่สังคมใดต้องศึกษาขนบธรรมเนียมของสังคมนั้นก่อนแล้วปรับตัวเข้ากับเขาแต่พอดีงามในทำนองเข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตามพอใจ ไม่เก้อ ไม่เป็นไม่เป็นที่ดูถูกเหยียดหยามของคนในสังคมนั้น ๆ แต่ไม่จำเป็นต้องยอมรับขนบธรรมเนียมของเขามาเป็นของตน การรู้จักสังคมแต่ละสังคม ย่อมมีความ แตกต่างกันโดย ทางด้านศาสนา กฎ กติกา ระเบียบ วัฒนธรรม ประเพณี ขนบธรรมเนียม ความเชื่อถือ และค่านิยมต่าง ๆ ตลอดทั้งความแตกต่างระหว่างบุคคลในสังคม เมื่อผู้นำทราบชัดเจนในเรื่องดังกล่าวและวางตนให้เหมาะสมแล้ว ย่อมได้รับความเชื่อถือ ดังนั้น ผู้นำจึงควรรู้และเข้าใจในเรื่องชุมชนหรือสังคมเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาตนเองและสังคมให้เจริญต่อไป การรู้จักชุมชนและหลักการบริหารตามหลักปรีชาญาณความเป็นอยู่ของประชาชน สาเหตุของการเกิดปัญหา และแนวทางแก้ไขที่จะทำให้ปัญหานั้นหมดไป การศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จะต้องทำ ความเข้าใจในชุมชนทำให้ สมาชิกในสังคมมีความเป็นอยู่ที่เหมาะสม เช่น ชาวนาจะต้องได้สิ่งที่จำเป็นแก่การทำงานพอค่าจะต้องมีทุน ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานมีงานทำ

^{๑๒๖} พระราชธรรมนิเทศ (ระบอบ ฐิตญาณโณ), นิเทศธรรม, หน้า ๒๓๕.

^{๑๒๗} สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์, (วาสน์), คำนำสวดมนต์แบบมจร, หน้า ๑๖๓-๑๖๕.

^{๑๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๐-๒๑๙.

มีเงินได้พอเลี้ยงชีพ บุคคลผู้เดือดร้อนควรที่จะได้รับการช่วยเหลือ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงผู้นำที่รู้จักชุมชน ซึ่งมีข้อธรรม^{๑๒๙}

การรู้จักชุมชน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับบุคคลในระดับผู้นำจะต้องเข้าใจและปฏิบัติตามหลักทิศทางทั้ง ๖ หรือหลักมนุษยสัมพันธ์ที่ดีของสังคมนี้แล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความสามัคคีต่อกัน นั่นก็หมายถึงเป็นผู้บริหาร ผู้นำที่รู้จักชุมชนตามหลักปรัชญา สามารถดูแลควบคุมจัดแบ่งการทำงานให้เป็นระบบเป็นขั้นตอนในการทำงาน รู้จักเลือกดำเนินการในชุมชนที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการทำกิจการต่าง ๆ หากทำไม่ถูกต้องกับชุมชนแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายได้

บุคคลัญญา คือ การรู้จักบุคคล

บุคคลัญญา หมายถึง การรู้จักบุคคล คือ รู้จักและเข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคลว่าแต่ละคนมีบุคลิกลักษณะอุปนิสัย ความรู้ความสามารถ และคุณธรรมที่แตกต่าง กัน ควรจะรู้จักปฏิบัติต่อแต่ละบุคคลอย่างไร เช่นไร บุคคลไหนควรคบไม่ควรคบ บุคคลไหนที่เราควรให้ความเคารพเชื่อฟังคำสั่งสอน บุคคลไหนที่เราควรให้คำแนะนำสั่งสอนช่วยเหลือ เป็นต้น หากต้องการเป็นคนดีของสังคม ให้เป็นที่ยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น ควรปฏิบัติตนตามหลักของสัปบุริธรรม ๗ ประการนี้จึงจะได้ ชื่อว่า “มีคุณสมบัติของความเป็นคนดีที่สมบูรณ์”^{๑๓๐} บุคคลปโรปรัชญา ความเป็นผู้รู้จักบุคคลแต่ละคน บุคคลปโรปรัชญา เรียกสั้นๆ ว่า บุคคลัญญา ก็ได้หมายความว่า รู้จักบุคคลแต่ละคน เพื่อเลือกปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เป็นคุณธรรมมุ่งที่จะให้ผู้นำรู้จักบุคคลที่ดี ย่อมมีความสำคัญมากในเลือกบุคคลที่ควรคบหรือไม่ควรคบ เพราะเมื่อคบคนเช่นใดส่วนมากจะเป็นตามลักษณะของบุคคลที่เราคบ เมื่อคบกับบุคคลที่ดีมีศีลธรรมแล้วย่อมจะนำความเจริญมาสู่ตนเองและหน่วยงานของตน หากว่าผู้นำไม่พิจารณาในการเลือกคบบุคคลแล้วย่อมทำให้เกิด ความเสียหาย ในการรู้จักบุคคลหรือการเลือกคบคน

การรู้จักบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ร่วมงานร่วมการปฏิบัติร่วมดำเนินกิจการไปด้วยกันและคนที่ผู้นำไปให้บริการตามความแตกต่างเฉพาะตัว เพื่อปฏิบัติต่อเขาได้ถูกต้องเหมาะสม และได้ผล จนสามารถให้บริการให้ความช่วยเหลือได้ตรงตามความต้องการ รู้ว่าจะใช้วิธีสัมพันธ์ให้คำแนะนำติชมหรือจะให้เขายอมรับได้อย่างไร โดยเฉพาะในการใช้คน ซึ่งต้องรู้ว่าคนไหนเป็นอย่างไร มีความถนัดอัธยาศัยมีความสามารถอย่างไรเพื่อใช้คนให้เหมาะกับงาน นอกจากนั้นก็รู้ประโยชน์ที่เขาพึงได้เพราะว่าในการทำงานนั้นไม่ใช่ว่าจะเอาเขามาเป็นเพียงเครื่องมือทำงานให้อย่างเดียว แต่จะต้องให้คนที่ทำงานทุกคนได้ประโยชน์ได้พัฒนาตัวเอง ผู้นำควรรู้ว่าเขาควรได้รับประโยชน์อะไร เพื่อความเจริญงอกงามแห่งชีวิตที่แท้จริงของเขาด้วย

^{๑๒๙} ติ.ปา.(ไทย)๓/๒/๓๗๙.

^{๑๓๐} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม หน้า ๒๑๐-๒๑๙

๒.๕.๓ คุณค่าและประโยชน์ของหลักสัปปริสธรรม

หลักสัปปริสธรรม เป็นหลักธรรมพุทธปรัชญา คือ ธรรมสำหรับการเป็นสัตบุรุษอันมีคุณลักษณะ ๗ ประการ สำหรับผู้บริหาร ผู้นำ หรือผู้นำ หลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ^{๑๓๑} ซึ่งมีคุณค่าและคุณประโยชน์ คือ

๑. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถรู้วิธีการหรือหลักการที่จะดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์

๒. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถมีความมุ่งหมาย มีจุดหมาย รู้จักผลประโยชน์ขององค์กร ชุมชน และกลุ่ม คนในสังคมที่ตนดูแลอยู่ ทำให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถ รู้จักตนเองและประเมินตนตามความเหมาะสมกับหน้าที่ เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถ ที่รู้จักประมาณในการบริหารต่างๆ ทั้งของตน ผู้ร่วมงาน และองค์กร เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถรู้จักเวลา จังหวะความเหมาะสมในการดำเนินงาน ก่อให้เกิดความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถรู้จักชุมชน และการจัดระบบของสังคมให้ดี

๗. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถที่จะเข้าใจ และรู้จักบุคคล ที่ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนทั้งบุคคลทั่วไปที่ผู้นำเข้าไปเกี่ยวข้อง เมื่อผู้นำรู้จักบุคคล รู้จรรยานิสัยต่าง ๆ และรู้จักเลือกคบคน ซึ่ง นำไปพัฒนาตนเองและสังคม ในด้านต่าง ๆ ให้ได้รับความเจริญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๘. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถ รู้จักหลักแห่งการดำรงชีวิตอยู่ในองค์กรและสังคม ได้อย่างมีความสุข

๙. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถเป็นผู้ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นโดยไม่คิดว่าตนเองวิเศษ หรือ ฉลาดกว่าคนอื่น

๑๐. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้เป็นผู้ปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บเพราะไม่ทำอะไรหักโหมเกินกำลังของตน

๑๑. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติ นำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี

^{๑๓๑} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ภาวะผู้นำความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ หน้า ๑๑

๑๒. ผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัตินำหลักสัปปริสธรรมนี้ไปปฏิบัติ ทำให้สามารถยังดำรงชีพอยู่ได้ด้วยความสะดวกไม่ประมาทเพราะรู้จักคบเพื่อนดี^{๑๓๒}

กล่าวได้ว่า หลักสัปปริสธรรม คือคุณธรรมของคนดี หรือสัตบุรุษอันเป็นสิ่งที่สังคมปรารถนา เพราะการเป็นบุคคลที่ดีในสังคมย่อมต้องอาศัย ความประพฤติทางกาย วาจา ใจ อยู่ในความเหมาะสม ผู้ที่นำหลักสัปปริสธรรม ๗ ประการ อันได้แก่ หลักอัมมัญญาตา ทำให้ (การรู้จักเหตุ) สามารถรู้วิธีการหรือหลักการที่ จะดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์ หลักอัตถัญญาตา มี (การรู้จักผล) ความมุ่งหมาย มีจุดหมาย รู้จักผลประโยชน์ขององค์กร ชุมชน และกลุ่มคนในสังคมที่ตนดูแลอยู่ ทำให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักอิตถัญญาตา รู้จักตนเองและประเมินตนตาม (การรู้จักตน) ความเหมาะสมกับหน้าที่ เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักมัตถัญญาตา (การรู้จักประมาณ) ในการบริหาร หลัก กาลัญญาตา รู้จักเวลาจังหวะความเหมาะสมในการดำเนินงาน (การรู้จักกาล) ก่อให้เกิดความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักปริสสัญญาตา รู้จักชุมชนและการ (การรู้จักชุมชน) จัดระบบของสังคมให้ดี และหลักบุคคลัญญาตา (การรู้จักบุคคล)ทำให้สามารถ ที่เข้าใจและรู้จักบุคคลร่วมงาน ผู้ได้บังคับบัญชา^{๑๓๓} ตลอดทั้งบุคคลทั่วไปที่ผู้นำเข้าไปเกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินงาน ทำให้เกิดคุณค่าและประโยชน์อย่างยิ่งในการดำเนินงานของตนเอง ขององค์กร สังคม และประเทศชาติ ตลอดจนการดำรงชีวิตของตน สามารถอยู่ในครอบครัว องค์กร สังคม และประเทศชาติอย่างมีความสุขจากคุณค่าและคุณประโยชน์ของ หลักสัปปริสธรรม สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับการบริหารโครงการ ทั้ง ๖ ด้านได้แก่ ด้านบุคคล ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านการบริหาร ให้เกิดประโยชน์สุขและความเจริญได้

การยึดหลักในการปฏิบัติ ให้เกิดความรักสมัคสมานสามัคคีปรองดองกลมเกลียว เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการดำเนินงานนั้น ไม่ว่าจะเป็นงานด้านใดก็แล้วแต่ ย่อมประสบความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้โดยแท้จริง เพราะหลักสัปปริสธรรม ๗ นั้นเป็นหลักที่นำด้วยของหลักอัมมัญญาตา การรู้จักเหตุ หลักอัตถัญญาตา การรู้จักผล หลักอิตถัญญาตา การรู้จักตน หลักมัตถัญญาตา การรู้จักประมาณ หลักปริสสัญญาตา การรู้จักชุมชน และ หลักบุคคลัญญาตา การรู้จักบุคคลตามความเหมาะสม ตามสถานภาพสถานการณ์ ตามความต้องการที่แท้จริงที่เกิดขึ้น จึงกล่าวได้ว่าสามารถแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะเป็นงานก็ดีตัวบุคคลก็ดี ตรงตามความต้องการ จึงสามารถลดปัญหาการแก้ไขปัญหา เพิ่มศักยภาพขององค์กรนั้นๆ ให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สร้างความเจริญและความประทับใจให้แก่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ดังนั้นหลักสัปปริสธรรม ๗ ประการ จึงเป็นธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาปรับใช้ในการดำเนินงานขององค์กรนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลความสำเร็จตรงตามเป้าหมายนโยบายของรัฐและประชาชนทั้งหลายตลอดไป

การเป็นผู้บริหารที่ดีตามหลักสัปปริสธรรม๗นั้นย่อมต้องประกอบ ด้วยองค์ประกอบ ๒ ประการ คือคุณสมบัติของผู้บริหาร และบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร ซึ่งองค์ประกอบทั้ง ๒ อย่างนี้

^{๑๓๒} พระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตโต), พุทธศาสนากับสังคมไทย(กรุงเทพมหานคร๒๕๓๒), หน้า ๓๓

^{๑๓๓} พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช), ภาษารธรรม, หน้า ๑๗๐.

มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ทั้งนี้เพราะคุณสมบัติของผู้บริหารเป็นสิ่งที่กำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารกล่าวคือถ้าตัวของผู้บริหารนั้นมีคุณสมบัติที่ดีแล้วย่อมสามารถทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารที่ดีได้ด้วย หากว่าผู้บริหารนั้นขาดคุณสมบัติที่ดีก็ย่อมไม่สามารถทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารที่ดีได้เช่นกัน จริยธรรมอยู่บนรากฐานของ ศักดิ์ธรรม เมื่อพิจารณาความหมายแห่งจริยธรรม ข้างต้น ก็พอจะสรุปได้ว่าจริยธรรมของผู้บริหารที่ดีนั้นควรมี ดังนี้

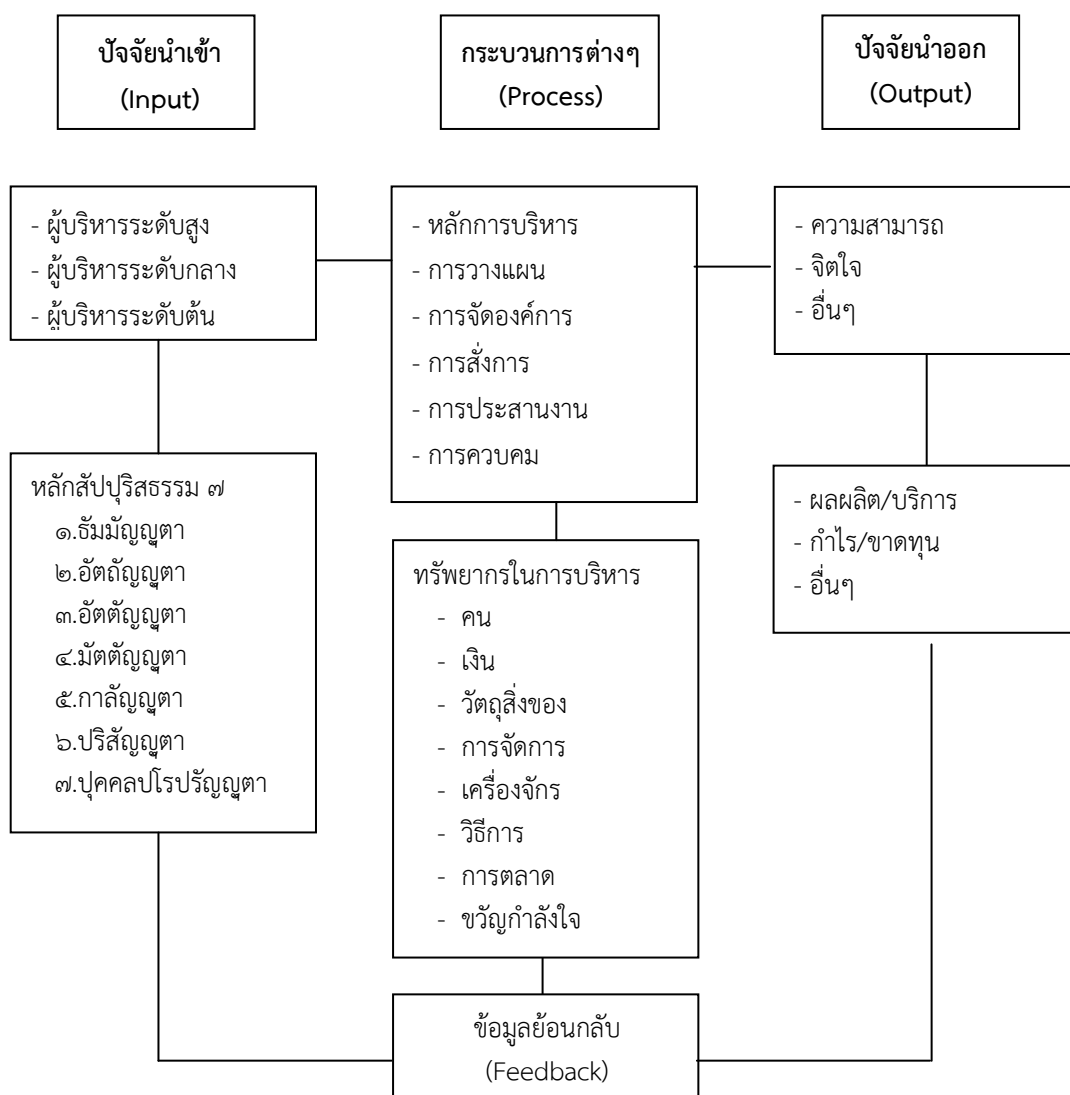
- ๑) การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง
- ๒) การมีศีลธรรมประจำใจกล่าวคือมาตรฐานความประพฤติ ของผู้บริหารย่อมเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป
- ๓) การมีความ คิดเห็นในหน้าที่อย่างถูกต้องตามหลักมัชฌิมาปฏิปทาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีความรับผิดชอบ ผู้บริหารจะต้องยอมรับในความผูกพันในหน้าที่ของตนหรือที่ตนสั่ง ถ้าหากเกิดความ ผิดพลาด ก็พร้อมที่จะรับผิดชอบ และรีบดำเนินการ แก้ไขปัญหาโดยเร็ว หากความ ผิดพลาดนั้น มากมายมหาศาลผู้บริหารก็พร้อมที่จะพิจารณาตนเอง หลีกทางให้ผู้อื่นได้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตนโดยกระบวนการตามกฎหมายของสังคมอย่างสันติวิธี
- ๔) การเคารพกติกาของสังคมทุกสังคมต้องมีกติกาที่กำหนดขอบเขตว่าคนในสังคมจะทำได้บ้างและทำอะไรไม่ได้บ้างกติกาที่สำคัญที่สุดของทุกสังคมก็คือกฎหมาย บ้านเมืองตามกฎหมาย แล้ว ทุกคนใน สังคมจะ ต้องเคารพกฎหมาย ย กฎหมาย ต้องอยู่เหนือคนไม่ใช่คนอยู่เหนือกฎหมาย ผู้บริหารแม้จะมีอำนาจมาก ก็ไม่สามารถ ที่จะมียุติหรืออยู่เหนือกฎหมายของ บ้านเมืองได้ มิหนำซ้ำผู้บริหารจำจะต้องเป็นตัวอย่างที่ดีแก่หมู่คณะในการแสดงให้ เห็นว่าตนนั้นมีความระมัดระวัง ในการกระทำตนที่จะไม่ละเมิดกฎหมาย และพร้อมที่จะเคารพกฎหมายตลอดเวลา
- ๕) ผู้บริหารต้องมีความ ยุติธรรมสามารถแสดง ให้เห็นว่าตนกระ ทำหน้าที่ต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม
- ๖) ผู้บริหารต้องมีความ ซื่อสัตย์สุจริตกล่าวคือต้องไม่คดโกงหรือมุ่งการ คอรัปชั่น ในองค์กร เป็นต้น

๒. คุณภาพด้านความสามารถหมายถึงการเป็นผู้ที่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาดมีความรอบรู้ในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดีเช่น ระบบการบริหารงานสถานการณ์โลกเป็นต้นเพื่อจะได้นำพาหมู่ คณะ และองค์กรไปสู่ความเจริญก้าวหน้า เป็นสุขอย่างยั่งยืน คุณภาพด้านความสามารถของ ผู้บริหาร ควรจะประกอบด้วยลักษณะต่อไปนี้

- ๑) เป็นผู้มีความคิดริเริ่มมีวิสัยทัศน์กว้างไกล
- ๒) เป็นผู้มีความรู้ในระบบบริหารต่างๆ อย่างดี
- ๓) เป็นผู้มีความสัมพันธ์อย่างดีสามารถประสานงานให้ เกิดประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันอย่างดี
- ๔) เป็นผู้มีความกล้าตัดสินใจอย่างถูกต้อง
- ๕) เป็น ผู้มีการ พัฒนาตนเองและ หลีกเลี่ยง อยู่เสมอสามารถ รับตัวให้ทันกับ

สถานการณ์โลกเป็นอย่างดี^{๒๗}

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของผู้บริหารที่ดีตามหลักสัปรีธรรมดังกล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยจึงได้คุณสมบัติของผู้บริหารที่ดีทั้ง ๒ ประการ คือ ด้านจิตใจและ คุณภาพด้านความสามารถเป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้บริหารตามบทบาท และหน้าที่ของผู้บริหารตามแนวคิดและหลักการของผู้บริหารที่ดีกับหลักสัปรีธรรม ๗ เพื่อให้สามารถทราบจุดอ่อนและจุดแข็ง ดังนี้



แผนภาพที่ ๒.๘ แสดงแนวคิดการทำงานตามหลักสัปรีธรรม ๗

แสดงแนวคิดการทำงานตามสัปรีธรรม ๗ พบว่าบทบาทและหน้าที่ ของผู้บริหารงานจะประกอบด้วย คุณภาพด้านจิตใจ และคุณภาพด้านความสามารถ ดังนี้

คุณภาพด้านจิตใจ

- ๑) หมายถึงการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง
- ๒) หมายถึงการมีศีลธรรมประจำใจ กล่าวคือมาตรฐานความประพฤติของผู้น่าย่อมเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป

๓) หมายถึงการมีความคิดเห็นในหน้าที่อย่างถูกต้องตามหลักมัชฌิมาปฏิปทาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีความรับผิดชอบผู้บริหารจะต้องยอมรับในความผูกพันในหน้าที่ของตนหรือที่ตนสังกัด หากเกิดความผิดพลาดก็พร้อมที่จะรับผิดชอบ และรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว หากความผิดพลาดนั้นมากมายมหาศาลผู้บริหารก็พร้อมที่จะพิจารณาตนเองหลักทางให้ผู้อื่นได้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนโดยกระบวนการตามกฎหมายของสังคมอย่างสันติวิธี

๔) หมายถึงการเคารพ ตีค่าของ สังคมทุกสังคม ต้องมีกติกากำหนดขอบเขต ว่าคนในสังคมจะ ทำสิ่งใดได้บ้าง และ ทำสิ่งใดไม่ได้บ้าง กติกาที่สำคัญที่สุดของ ทุกสังคม ก็คือกฎหมาย บ้านเมือง ตามหลักกฎหมายแล้ว ทุกคนใน สังคมจะ ต้องเคารพกฎหมาย ยกกฎหมาย ต้องอยู่เหนือคน ไม่ใช่คนอยู่เหนือกฎหมาย ผู้บริหารแม้จะมีอำนาจมากก็ไม่อาจที่จะอยู่เหนือกฎหมายของ บ้านเมืองได้ มิหนำซ้ำผู้นำจำเป็น ต้องเป็น ตัวอย่างที่ดีแก่หมู่คณะใน การแสดง ให้เห็นว่าตน นั้นมี ความระมัดระวังใน การกระทำตนที่จะไม่ละเมิดกฎหมาย และพร้อมที่จะเคารพกฎหมายตลอดเวลา

๕) หมายถึงผู้บริหารต้องมีความยุติธรรมสามารถแสดงให้เห็นว่าตนกระทำหน้าที่ต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม

๖) หมายถึงผู้บริหาร ต้องมีความ ซื่อสัตย์สุจริตกล่าว คือต้องไม่คดโกงหรือมุ่งการคอร์รัปชันในองค์กร เป็นต้น

คุณภาพด้านความสามารถ

- ๑) หมายถึงเป็นผู้มีความคิดริเริ่มมีวิสัยทัศน์กว้างไกล
- ๒) หมายถึงเป็นผู้มีความรู้ในระบบ บริหารต่างๆ เป็นอย่างดีรู้จักการบริหารเวลา อย่างเหมาะสม
- ๓) หมายถึงเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์อย่างดีสามารถประสานงานให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันอย่างดี
- ๔) หมายถึงเป็นผู้มีความกล้าตัดสินใจอย่างถูกต้อง
- ๕) หมายถึงเป็นผู้มีการพัฒนาตนเองและห ู้คณะอยู่เสมอสามารถป รับตัวให้ทันกับสถานการณ์โลกเป็นอย่างดี^{๑๓๔}

^{๑๓๔} พระสมารถ อานนโท “ภาวะผู้นำตามหลักสัปติธรรม”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพุทธศาสนศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า๖๐.

ตารางที่ ๒.๑๐ แสดงบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร

บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร	คุณสมบัติของผู้บริหารตามสัปปุริสธรรม
๑. การวางแผน	๑. เป็นผู้วิสัยทัศน์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ๒. เป็นผู้มีการตัดสินใจที่ถูกต้อง
๒. การจัดองค์การ	๓. มีความรู้ความสามารถในการจัดระบบงาน
๓. การสั่งการ	๔. เป็นผู้มีการกระจายอำนาจที่เหมาะสม
๔. การประสานงาน	๕. เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ ๖. เป็นผู้มีความสัมพันธ์ที่ดี
๕. การควบคุม	๗. เป็นแบบอย่างที่ดี

จากตารางที่ ๒.๑๐ แสดงบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารพบว่าบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร จะประกอบด้วย

- ๑) เป็นผู้วิสัยทัศน์กว้างไกลและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- ๒) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในระบบการบริหารงานเป็นอย่างดีสามารถมอบหมายงานได้อย่างถูกต้อง
- ๓) เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูงสามารถตัดสินใจกิจการทุกอย่างได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
- ๔) เป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรมในจิตใจมีความซื่อสัตย์และเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
- ๕) เป็นผู้รู้จักความพอเหมาะพอ ดีในการดำเนินกิจกรรม ทุกอย่างด้วยความรอบ คอบตามหลักมัชฌิมาปฏิปทา
- ๖) เป็นผู้รู้จักคุณค่าของเวลา สามารถบริหารเวลาได้อย่างเหมาะสม
- ๗) เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ และเป็นแบบอย่างที่ดี
- ๘) เป็นผู้มีความเข้าใจ รอบรู้ในสถานการณ์โลกเป็นอย่างดี

ตารางที่ ๒.๑๑ แสดงคุณสมบัติของผู้บริหารตามสัปปุริสธรรม ๗

ตามหลักสัปปุริสธรรม	คุณสมบัติของผู้บริหารตามสัปปุริสธรรม
๑.ธัมมัญญตา	เป็นผู้มีวิสัยทัศน์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
๒.อัตถัญญตา	เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานดี เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูงและกล้าตัดสินใจ
๓.อัตตัญญตา	เป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรมเห็นประโยชน์ส่วนรวม
๔.มัตตัญญตา	เป็นผู้รู้จักความพอเหมาะพอดี
๕.กาลัญญตา	เป็นผู้รู้จักคุณค่าของเวลา
๖.ปุริสญญตา	เป็นมนุษย์สัมพันธ์ที่ดี
๗.บุคคัลญญตา	เป็นผู้มีความเข้าใจเหตุการณ์โลก

จากตาราง ที่ ๒.๑๑ คุณสมบัติของผู้บริหารตาม สัปปุริสธรรม พบว่าคุณสมบัติของผู้บริหารตามสัปปุริสธรรม ๗ จะประกอบด้วย

- ๑) การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ด้วยความรอบคอบและเหมาะสม
- ๒) การวางนโยบาย แผนงานควบคุมสั่งการบริหารให้กิจการงาน ต่าง ๆ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้
- ๓) มุ่งพัฒนาองค์กรให้มีคุณภาพมีความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้เพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้ตลอดไปในอนาคต
- ๔) การประสานงานและ ร่วมงาน กับผู้ปฏิบัติงาน ได้อย่างดีตลอดจนปกครอง ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม
- ๕) เป็น แบบอย่างที่ดีของคนทั้งหลายและ เป็นตัวแทนขององค์การที่เป็นที่ยอมรับของบุคคลทั้งหลายทั้งภายในและภายนอกองค์การ
- ๖) การมอบหมายงานให้บุคคลต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสมและมุ่งพัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างทีมงานที่ดี
- ๗) การแก้ไขปัญหาและ อุปสรรคในการ ทำงาน ได้อย่างถูกต้องตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน

จากการเปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้บริหารดังกล่าวนี้ ทำให้สามารถทราบ ถึงคุณภาพของผู้บริหารทั้งทางด้านจิตใจและ ด้านความสามารถ ทั้งนี้เพื่อที่จะนำแนวทาง นี้มาใช้สังเคราะห์คุณลักษณะที่โดดเด่นในบทบาทของผู้บริหารที่ดีและคุณสมบัติของผู้บริหารตามหลักสัปปุริสธรรม ๗ เพื่อการปฏิบัติตนของผู้บริหารในองค์กรทั้ง ๕ ด้าน คือ การวางแผน การจัดการ การสั่ง การ

การประสานงาน และการควบคุมโดยการนำมาประยุกต์ใช้ในสังคมไทย ปัจจุบันคือด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารสามารถนำพองานการไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองมั่นคงต่อไป

สรุปได้ว่า ประโยชน์ของสัปปริสธรรม ๗ หมายถึงสัปปริสธรรมแปลว่า ธรรมของสัตว์บุรุษ หรือธรรมที่ทำให้เป็นสัตว์บุรุษหมายถึงคุณธรรมหรือคุณสมบัติของคนดีประกอบด้วย

๑. อัมมัญญตาความเป็นผู้รู้จักเหตุรู้ว่าสิ่งนี้เป็นเหตุแห่งสุขสิ่งนี้เป็นเหตุแห่งทุกข์
๒. อัตถัญญตาความเป็นผู้รู้จักผลว่าสุขเป็นผลแห่งเหตุอันนี้ทุกข์เป็นผลแห่งเหตุอันนี้ ว่าอัตถัญญตา

๓. อัตตัญญตา ความเป็นผู้รู้จักตนว่าเรามีศรัทธาศีลสุตะจาจะปัญญาเพียงเท่านี้ แล้วประพฤติตนตามฐานะชื่อว่าอัตตัญญตาความรู้จักตนว่าเรามีชาติตระกูลยศศักดิ์สมบัติและคุณธรรมเพียงเท่านี้ ๆ แล้วประพฤติให้สมควรแก่ฐานะของตนพึงสงเคราะห์เข้าในข้อนี้

๔. มัตตัญญตา ความเป็นผู้รู้จักประมาณในการแสวงหา การรับและการใช้จ่ายไม่ให้พุ่มเพี้ยง ชื่อว่ามัตตัญญตาความรู้จักประมาณในการแสวงหาเครื่องเลี้ยงชีวิตแต่โดยทางที่ชอบก็รู้จักประมาณในการบริโภคแต่พอควรก็ดีพึงสงเคราะห์เข้าในข้อนี้

๕. กาลัญญตา ความเป็นผู้รู้จักกาลเวลาว่าเวลานี้เราควรเรียนเวลานี้ควรพักผ่อนเป็นต้นชื่อว่ากาลัญญตาความรู้จักเวลาประกอบกิจการนั้น ๆ ว่าเวลานี้ควรทำอย่างนี้เวลานี้พูดอย่างนี้เป็นต้น พึงสงเคราะห์เข้าในข้อนี้

๖. ปริสัญญตาความเป็นผู้รู้จักประชุมชน และกิจการที่ต้องประพฤติต่อชุมชนนั้น ๆ ว่าเมื่อเราเข้าไปสู่ประชุมนี้ควรแสดงกิจการอย่างควรพูดอย่างนี้เป็นต้นชื่อว่าปริสัญญตาความเป็นผู้รู้จักประชุมชน

๗. ปุคคลปโรป รัญญตาความเป็นผู้รู้จักเลือกคบบุคคลว่าผู้นี้เป็นใคร เป็นพาลหรือบัณฑิตควรคบหรือไม่ควรคบควรต้อนรับหรือไม่ควรต้อนรับเป็นต้นชื่อว่าปุคคลปโรป รัญญตาความรู้จักฐานะของบุคคลความเป็นไป และนิสัยใจคอของเขาว่าเป็นอย่างไรพึงสงเคราะห์เข้าในข้อนี้

๒.๕.๔ การประยุกต์ใช้สัปปริสธรรม

จากการทบทวนการประยุกต์ใช้สัปปริสธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่พบว่า การประยุกต์ใช้สัปปริสธรรม ได้มีนักวิชาการได้อธิบายถึงหลักการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้บริหารตามหลักสัปปริสธรรม มาประยุกต์ใช้ในสังคมไทยด้านสังคมนั้น โดยผู้บริหารต้องรอบรู้หลักการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมให้มีความสุขสอดคล้องกับหลักสัปปริสธรรม ๗ สามารถสนองความต้องการ ขั้นพื้นฐานของคนในสังคมมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอนุรักษและส่งเสริมวัฒนธรรมที่ดีงาม การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดพิจารณาวิธีการแก้ไขที่ถูกต้องเหมาะสมและตัดสินใจเพื่อให้สังคมมีความเจริญเหมาะสมกับกาลเทศะ สร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่ในสังคมการนำแนวคิดคุณสมบัติของผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม มาประยุกต์ใช้ในสังคม

การเมืองและการปกครอง โดยผู้บริหารต้องเป็นผู้รู้หลักการของการเมืองการปกครอง ที่มีความสอดคล้องกับหลักสัปปุริสธรรม บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง แก้ปัญหาข้อร้องเรียน และสามารถตัดสินใจทางการเมืองการปกครองโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งและการแตกแยกทางความคิดของคนในสังคม ผู้บริหารจึงมีความสำคัญดุจเข็มทิศคอยกำหนดทิศทางของคนในทางเป็นเสาเข็มที่มีความจำเป็นต่อโครงสร้างของบ้าน อีกทั้งเป็นผู้ที่สร้างหลักจริยธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเป็นหลักชัยของประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องมีผู้บริหารเพื่อรับภาระการบริหารกิจการบ้านเมืองซึ่งผู้บริหารจะต้องเป็นผู้สร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นแก่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองและเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในสังคม จึงต้องพิจารณาถึงบุคคลที่เป็นผู้นำของประเทศชาติบ้านเมืองเป็นสำคัญ สัปปุริสธรรม ๗ อย่าง ธรรมของสัตบุรุษเรียกว่าสัปปุริสธรรมมี ๗ อย่างคือ

๑. ธัมมัญญตาความเป็นผู้รู้จักเหตุเช่นรู้จักว่าสิ่งนี้เป็นเหตุแห่งสุขสิ่งนี้เป็นเหตุแห่งทุกข์
๒. อัตถัญญตาความเป็นผู้รู้จักผลเช่นรู้จักว่าสุขเป็นผลแห่งเหตุอันนี้ทุกข์เป็นผลแห่ง
๓. อัตตัญญตาความเป็นผู้รู้จักตน ว่าเรา ว่าโดยชา ตีตระ ภูลยศ ศักดิ์สิทธิ์สมบัติบาริวารความรู้และคุณธรรมเพียงเท่านี้ ๆ แล้วประพัตติตนให้สมควรแก่ที่เป็นอยู่อย่างไร
๔. มัตตัญญตาความเป็นผู้รู้ประมาณในการแสวงหาเครื่องเลี้ยงชีวิตแต่โดยทางที่ชอบและรู้จักประมาณในการบริโภคแต่พอควร
๕. กาลัญญตาความเป็นผู้รู้จักกาลเวลาอันสมควรในอันประกอบกิจนั้นๆ
๖. ปริสญญตาความเป็นผู้รู้จักประชุมชนและกิจที่จะต้องประพัตติต่อประชุมชนนั้นๆ ว่าหมิ่นเมื่อเข้าไปหาจะต้องทำกิจอย่างนี้จะต้องพูดอย่างนี้ เป็นต้น
๗. ปุคคลปโรปรัญญตา ความเป็นผู้รู้จักเลือกบุคคลว่าผู้นี้เป็นคนสมควรคบผู้นี้เป็นคนไม่ดีไม่ควรคบ เป็นต้น

การบริหารองค์การนั้น ผู้บริหารจะต้องดำเนินงานตามหลักวิชาการที่ว่าด้วยหน้าที่การบริหาร โดยพระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวถึงการบริหารเป็นวิธีการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และได้กล่าวถึงหน้าที่ของผู้บริหารเป็นกรอบ ในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จมี ๕ ประการ ตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้

- | | |
|--------------|--|
| P=Planning | หมายถึงการวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางกา รดำเนินงานในปัจจุบันเพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ คือการสร้างภาพอนาคตหรือการ มองอนาคตหรือการมองอนาคตของผู้บริหารและสมาชิกในองค์กร และกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทาง ที่เชื่อมโยงกับภารกิจ ค่านิยมและความเชื่อต่ วยกันเพื่อกำหนดทิศทางและการกระจายอำนาจ |
| O=Organizing | หมายถึงการจัดองค์กรเป็นการกำหนดโครงสร้าง ความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและ |

	การกระจายอำนาจ
S=Staffing	หมายถึงงาน บุคลากร เป็นการสรรหา บุคลากรให้ มี การ พัฒนา บุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man on the right job)
D=Directing	หมายถึงการอำนวยการ เป็นการสั่ง ให้อำนาจให้เกิดการดำเนินการ ตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ
C=Controlling	หมายถึงการกำกับดูแลเป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงาน ภายในองค์กร รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร ^{๑๓๕}

อีกประการหนึ่งการประ ยุคที่ใช้หลักสัปปุริสธรรม ๗ ในสัปปุริสสูตรอุปบริบูรณ์มาสัก มัชฌิมนิคาย^{๑๓๖} ปรากฏพุทธโอวาทเรื่องธรรม ของคนดี (สัตบุรุษ) คนที่สมบูรณ์แบบหรือมนุษย์ โดย สมบูรณ์ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกที่ดีมีคุณค่าที่แท้จริงของมนุษยชาติ มีธรรมะหรือคุณสมบัติที่ เรียกว่าสัปปุริสธรรม ๗ ประการ ซึ่งคุณสมบัติของผู้นำที่ดีในความหมายของพระ พุทธศาสนา จะต้องเป็น ผู้ประกอบ ด้วยหลักธรรม ๗ ประการในชีวิตประจำวันนั้นถ้าหากใคร มีคุณธรรมของ มนุษย์ที่แท้ ๗ ประการนี้ และสามารถประพฤติได้อย่างถูกต้องตามหลักการเหล่านี้โดยสมบูรณ์แล้ว ผู้นั้นย่อมถือว่าเป็นผู้ที่พระพุทธรเจ้าทรงยกย่องว่าเป็นสัตบุรุษหรือคนดีแท้ หรือมนุษย์โดยสมบูรณ์ การกระทำหรือพฤติกรรมของเขา มีความเหมาะสมถูกต้องปราศจากความ ผิดพลาดน่าประโยชน์ มา ให้ทั้งแก่ตนเอง และ สังคมโดย ส่วนรว มย่อมเอื้อ อำนาจประโยชน์ สันติสุขแก่สังคม นั้น ผู้ ประสงค์ ใ้ให้การ ดำเนิน ชีวิตประจำวันเป็น ไปโดยราบ รื่นเรียบร้อยเป็น สุขช่วยเหลือสังคมและ ประเทศชาติได้ จำต้องมีคุณธรรมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ดังกล่าวซึ่งสามารถสังเคราะห์หลักธรรม เหล่านี้ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ ในสังคมไทยปัจจุบันดังนี้

ก. การประยุกต์ใช้ในด้านเศรษฐกิจ การประยุกต์ใช้ในด้านเศรษฐกิจระบบเศรษฐกิจ (Economic System) หมายถึงกลุ่มบุคคลของสังคมที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มของสถาบันทางเศรษฐกิจ ต่างๆ ซึ่งยึดถือปฏิบัติแนวทางเดียวกันในการประกอบ กิจกรรมทางเศรษฐกิจโดย มีวัตถุประสงค์ ร่วมกันคือ อำนาจความสะดวกในการ ที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถ บำบัด ความ ต้องการ ให้แก่บุคคล ต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคม นั้นให้ได้รับประโยชน์ นมากที่สุด เกิด ประสิทธิภาพ สูงสุด คือการกระทำใด ๆ อันก่อให้เกิด การผลิต การจำหน่ายและการบริโภคนซึ่ง ความหมายในทาง เศรษฐกิจจะแตกต่าง จากความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปบ้างโดยมีวัตถุประสงค์ ร่วมกันคืออำนาจ ความสะดวกในการ ที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถ บำบัด ความต้องการให้แก่บุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคมนั้นให้ได้รับประโยชน์ นมากที่สุดและก่อให้เกิด

^{๑๓๕} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีในการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๓.

^{๑๓๖} อ.จตุกก.(ไทย) ๒๑/๗๓/๑๑๘.

ประสิทธิภาพ สูงสุด แนวคิดคุณสมบัติของผู้บริหารตามหลักสัปปุริสธรรม๗มาประยุกต์ใช้ในด้าน เศรษฐกิจ

ข. ด้านการ ทำงาน ในปัจจุบันเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากในการดำเนินชีวิตของคนในสังคม ผู้บริหารต้องสร้างงานและโอกาสในการทำงาน เพื่อสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในสังคม หลักการของการทำงานคือการแสวงหาปัจจัยสี่ อันเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการดำเนินชีวิตในสังคม เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งโดยส่วนตัว และส่วนรวมในการปฏิบัติที่เกี่ยวกับปัจจัยสี่นั้นต้องอยู่ในลักษณะที่ว่าเมื่อแสวงหาทรัพย์มาได้ด้วยความ สุจริตแล้วต้องรู้จักใช้จ่ายใช้ทรัพย์เหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ นิสัยสูงสุดตามหลักทฤษฎีธัมมิกัตถะ ประโยชน์ซึ่งความสำคัญของการทำงานเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ นิตตามพุทฺธพจนฺว่า “คนทีหมันในการงาน ไม่ประมาทจัดการงานได้เหมาะสมเลี้ยงชีพพอเหมาะย่อมรักษาทรัพย์ที่หามา ได้”^{๓๙} ผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติตามหลักธัมมัญญาตาคือความเป็น ผู้รู้จักเหตุ รู้จักว่าการทำงาน เป็นเหตุแห่งความสุขความขยันเป็นเหตุแห่งความสำเร็จความเกียจคร้านเป็นเหตุแห่งความล้มเหลว ทำให้ไม่มีความสุขในการดำเนินชีวิตรู้หลักอรรถัตถัญญาตาคือรู้จุดหมายผู้นำถ้าไม่รู้จุดหมายก็ไม่ว่าจะนำ คนและ กิจการไปไหน นอกจาก รู้จุดหมาย มีความ ชัดเจนใน จุดหมายแล้ว จะต้องมีความ แน่วแน่มุ่งมั่นที่จะไป ให้ถึงจุดหมาย ด้วยและหลักปรัสนัญญาตา คือรู้ชุมชน รู้สังคมตั้งแต่ในขอบเขต ที่ กว้างขวาง คือ รู้สังคมโลก รู้สังคมของประเทศชาติว่าอยู่ในสถานการณ์อย่างไรมีปัญหอะไรมีความ ต้องการอย่างไรความรอบรู้ดังกล่าวย่อมทำให้ผู้นำทำงานด้านเศรษฐกิจประสบความสำเร็จได้ และสามารถวางแผนการทำงานในระยะยาวต่อไปได้

ค. ด้านการบริหาร การบริหารเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับกระบวนการแปลงสภาพ ปัจจัย การผลิตเพื่อให้ได้สินค้าและบริการตาม คุณลักษณะ ที่ต้องการของ ผู้บริโภค หน้าที่สำคัญของการ ผลิตจะเกี่ยวกับการเตรียมระบบการผลิต การควบคุมการผลิต และการประสานงาน กับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการผลิต เพราะต่างก็มีความสัมพันธ์กันในระบบการผลิตเป็นการสร้างสรรคสินค้าและ บริการเพื่อตอบสนองความต้องการมนุษย์ ดังนั้นจึงทำให้เกิดการบริหารการผลิตเพื่อช่วยให้ผลผลิต ที่ออกมามีคุณภาพและตรงตามความต้องการของมนุษย์ อีกประการหนึ่งยังเป็นการช่วยให้เรานำเอา ทรัพยากร ที่มีอยู่อย่าง จำกัดนั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ นี้อรวมทั้งต้องประสานงาน กันอย่างมี ประสิทธิภาพเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย สูงสุดผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติหลักอรรถัตถัญญาตา คือ รู้จุดหมาย ของการ บริหารมีแนวทางในการ นำพา บุคลากรและอง ค์การไปตาม วัตถุประสงค์ มีความสามารถในการ แข่งขันมีความ มุ่งมั่นที่จะบริหารงานไป ให้ถึงเป้าหมายขององค์การรู้ หลักมัตถัญญาตา คือรู้ประมาณ รู้จักความพอ ดี หมายความว่าต้องรู้จักขอบ เขตความ เหมาะสม ที่จะ จัดทำในเรื่อง ต่าง ๆ ว่ามีองค์ประกอบหรือมีปัจจัยอะไรเกี่ยวข้อง บ้างแล้วจัดให้ลงตัว พอเหมาะพอ ดีและหลักกาลัญญาตา คือความเป็นผู้รู้จักกาลเวลา รู้กาลเวลา นั้นเหมาะสมและ ระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการประกอบกิจการกระทำ ภาระหน้าที่การทำงานต่าง ๆ

ง. ด้านการพัฒนา เศรษฐกิจที่พัฒนาจนเป็นระบบในปัจจุบัน ล้วนมีพื้นฐานจากกิจกรรมหลักสองประการ ได้แก่กิจกรรมการผลิตและกิจกรรมการบริโภคหากระบบใดมีภาวะการผลิตเท่ากับภาวะของการบริโภคแล้ว ก็จะเป็นระบบเศรษฐกิจ ที่สมดุลในตัวเอง ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยปัจจัยแวดล้อมภายนอกใด ๆ เรียกว่าเป็นระบบที่อยู่ภายใต้อุดมคติ ในความจริงระบบเศรษฐกิจในชุมชนหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศจะไม่สามารถ ดำรงภาวะได้อย่างสมบูรณ์ในตัวเองจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยน หรือพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ชุมชนจึงอาจผลิตของที่มีได้ใช้เพื่อการบริโภคเองทั้งหมดหรือก็ได้บริโภคในสิ่งที่ตนเองผลิตได้เท่านั้น การพัฒนาในยุคที่ผ่านมาทำให้กิจกรรมการผลิตและการบริโภคในระบบเศรษฐกิจนั้นแยกออก ต่างหากจากกัน อย่างเด็ดขาด ผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องบริโภคในสิ่งที่ตนเองผลิตได้ ในขณะที่ ผู้บริโภคก็ไม่จำเป็นต้องผลิตในสิ่งที่ตนเอง ต้องการ บริโภคผู้บริหารจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติตามหลักธัมมัญญาตา คือ ความเป็นผู้รู้จักเหตุ เช่น รู้จักว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นเหตุแห่งความสุขความเย็นเป็นเหตุแห่งความสำเร็จรู้สถานการณ์ของเศรษฐกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจโลก ความต้องการของผู้บริโภคผลผลิตมวลรวม ของประเทศ การนำเข้าและ ส่งออก สินค้า รวมถึงสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นต้น และรู้หลักปรัสนัญญาตา คือ ความเป็นผู้รู้จักบริษัท ประชุมชน และสังคมว่าสังคมใดควรจะเข้าไปพัฒนาตามความเร่งด่วน และควรให้การพัฒนาตามความเหมาะสมรวมทั้งรู้กิริยาที่ประพฤติดต่อชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ ว่าประชาชน มีความ พึงพอใจต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มากน้อยเพียงใด

จ. ด้านการแก้ปัญหา การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในปัจจุบันมักมุ่งไปที่ความพยายามในการลดความเอา รัดเอาเปรียบจากภายนอก โดยใช้วิธีการชดเชยหรือมาตรการตอบโต้ในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านทางหน่วยงาน ที่ให้ความช่วยเหลือหรือเข้าไปแก้ไขปัญหา เช่น ขบวนการ ช่วยเหลือจากมูลนิธิ ในรูปของเงินบริจาคทุนการศึกษา ทุนประกอบอาชีพ ขบวนการ อุดหนุนจากหน่วยงาน รัฐ ในรูปของโครงการ จำนำผลผลิตโครงการประ กันราคา ผลผลิตการจัดมหรธรมห รือนิทรรศการเพื่อ ระบายผลผลิตและขบวนการเพิ่มอำนาจต่อรองจากองค์การพัฒนาเอกชน ในรูปของการรวมกลุ่มชาวบ้าน เพื่อเรียกร้องให้เกิดการแก้ปัญหาการเผยแพร่ ปัญหาให้สังคมได้รับรู้ในวงกว้างการสร้างกลุ่มแกนนำชุมชนเป็นต้น ทั้งนี้โดยการสร้างศักยภาพทางการแข่งขันหรือการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ก็อาจจะไม่ช่วยลดภาวะความ เสี่ยงเปรียบไปได้และอาจจัดเป็นการ แก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ผู้บริหารจะต้องมีหลักธัมมัญญาตา คือ ความเป็นผู้รู้จักเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นและแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน มุ่งให้ชุมชนมี “การผลิตหรือการบริโภคเพื่อแก้ทุกข์” โดยเริ่มจากสิ่งที่มีความจำเป็นพื้นฐานหรือปัจจัยสี่และสิ่งที่เป็นความมั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิตเป็นพื้นฐานก่อนหลักอรรถัญญาตา คือ ความเป็นผู้รู้จักผล พิจารณาถึงกิจกรรมการผลิตและการบริโภคชี้ให้เห็นถึงทางเลือกในกระบวนการผลิตและการบริโภคที่นำไปสู่ “การสิ้นไปของความทุกข์” มากกว่าการใช้ทรัพยากรไปเพื่อ การสร้างความสุขหรือความ พึงพอใจ อย่างไม่มีที่สิ้นสุดและหลักมัตตัญญาตา ความเป็น ผู้รู้จักประมาณ คือ รู้จักความพอ ดี โดยการลด สัดส่วนการบริโภคให้มีปริมาณพอเหมาะพอ ดีกับสัดส่วนการผลิต เพื่อตอบสนองความ

ต้องการบริโภคในส่วนที่เกินกำลังการผลิตของตนเอง เป็นการส่งเสริมการพึ่งตนเองลดการพึ่งพาจากภายนอก ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่คำนึงถึงความสมดุลและการมีภูมิคุ้มกันที่ดีทางเศรษฐกิจนั่นเอง

ข. ด้านการตัดสินใจ ระบบเศรษฐกิจนั้นมีสองมิติซ้อนทับกันมิติแรกเป็นภาคเศรษฐกิจ ของจริงซึ่งประกอบไปด้วยภาคการผลิต ภาคบริการภาคการเงินที่คอยระดมเงินไปใช้ในการลงทุน เพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิต หน่วยทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ซื้อลูกจ้าง นายจ้างต่างก็ มีความอยากได้อะไรด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่การตัดสินใจส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล รู้จักเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ได้กับ ต้นทุนที่จะเกิดขึ้น โดยไม่ปล่อยให้ความอยากเข้ามาบดเบียน การตัดสินใจมาก นักระบบเศรษฐกิจภาคนี้ถูกขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาด ที่ทำงานอย่างค่อนข้างเป็น เหตุเป็นผลมิติที่สองเป็นเศรษฐกิจภาคมายา หน่วยทางเศรษฐกิจที่หลงอยู่ในภาคเศรษฐกิจแบบ นี้ ไม่สามารถควบคุมความอยากได้ อยากมีของตนได้สักเท่าไร เมื่อกิเลสตัณหาเข้ามาบด บังการ ตัดสินใจ ความมีเหตุมีผลจึงลดน้อยถอยลง พอขาดเหตุผลความสามารถการ ตัดสินใจก็ลดลงตามไป ด้วยภาค เศรษฐกิจแบบ นี้ จึงมีความ อ่อนไหว ต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามากระทบ ต้นค่อนข้างสูง ผู้บริหารจะ ต้อง ประกอบ ด้วยหลักอรรถกถา คือความเป็น ผู้รู้จักผลรู้ประโยชน์ ที่เกิดจากการ ตัดสินใจทางเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ ว่าจะมีผลกระทบเกิดขึ้นอย่างไรบ้างรู้หลักมัตตัญญูตา คือความ เป็นผู้รู้จักประมาณ รู้จักความพอดีในการแสวงหาเครื่องยังชีพในทางที่ชอบธรรม ไม่โลภมากเกินไป และรู้จักประมาณในการใช้จ่ายด้วยและหลักปรัสนัญญูตา คือความเป็น ผู้รู้จักบริษัทประชุมชนและ สังคมว่าสังคมใด มีความ ต้องการใน ด้านเศรษฐกิจอย่างไร รวมทั้งรู้กิริยาที่ประพฤ ตีต่อชุมชนหรือ สังคมนั้น ๆ ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด

จริงอยู่การประ ยุคต์ใช้ในการเมืองและการปกครอง ในปัจจุบันการปกครอง ใน ทัศนะของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์จะหมายถึงการกำกับดูแล การบริหาร การจัดการการกำหนด นโยบายออกกฎหมายและการป ฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในทางการเมือง และ การปกครองหมายถึง การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ประชาชนโดย ส่วนรวมมีความสุขสงบ ปลอดภัยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี เจริญก้าวหน้าในทุกด้านการปกครองในส ัมัยใหม่ จะเน้นการ กระจายอำนาจหรือแบ่งอำนาจไป ให้ประชาชนใน ท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการปกครอง ทำให้เกิด รูปแบบการปกครองหลายระดับได้แก่การปกครองส่วนกลาง (Central government) การปกครอง ส่วนภูมิภาค (Local government) และการปกครอง ส่วนท้องถิ่น (Local self-government) โดย อาศัยการรวม ศูนย์อำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจาย อำนาจแนวคิดเรื่องการ แบ่งแยก อำนาจจึง เป็นแนวคิดทางการเมืองสมัยใหม่ที่สำคัญ และประกันในเรื่องความชอบธรรมของการใ ช้ อำนาจในทางการเมืองการปกครอง แนว คิดคุณสม บัติของ ผู้บริหารตามหลักสัปปุริสธรรม ^{๑๓๗} มาประยุกต์ใช้ในการเมืองและการปกครอง ประกอบด้วย

^{๑๓๗} พระครูปรีดีธรรมวงศ์ (สุพล ธรรมวโร), วารสารบัณฑิตสังคมปริทรรศน์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหา จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๔๓๓.

๑. ด้านการทำงาน ผู้บริหารจะต้องตั้งตนอยู่ในหลักการที่ถูกต้องกล่าวคือต้องพิจารณา ทั้งก่อนจะคัดเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นหลักก่อนว่าเป็นผู้ที่ยึดมั่นหลักการระบอบประชาธิปไตย ในความถูกต้องอย่างไรก็ตาม ผู้นำไม่เพียงแต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานหรือกฎกติกาในการ ปกครอง ทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์เท่านั้นจะต้องมีความเข้าใจและรู้จักปรับใช้หลักรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารภาค รัฐได้อย่างเหมาะสมในการแก้ปัญหาหากเกิดวิกฤติศรัทธาขึ้นด้วย แล้วต้อง พิจารณา ต่อเนื่อง ว่า ถ้ามอบ ตำแหน่งให้แล้วจะยังตั้งตนอยู่ในหลักการที่ถูกต้องได้อย่างตลอดไป แบบไป รุ่งใส ยุติธรรมซื่อสัตย์ต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และ อำนาจของ ธิปไตยของ ประชาชนตลอดไป ผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติตามหลักธรรมาภิบาล ความเป็นผู้รู้จักเหตุเช่นรู้จักว่า การทำงานเป็นเหตุแห่งความสุขความเย็นเป็นเหตุแห่งความสำเร็จ การอุทิศตนเพื่อส่วนรวมเป็นต้น และรู้ว่าเมื่อ กิจมีผลขึ้นมาแล้วมันจะต้องมีเหตุเมื่อรู้ว่าอะไรเป็นเหตุให้เกิดผลดี มุ่งทำงานเพื่อ ประโยชน์ของส่วนรวม ถือเอาความสงบสุขของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญรู้หลักอรรถัตถ์ธรรมาภิบาล ความเป็นผู้รู้จักตน คือต้องมีรู้สึกตัวอยู่เสมอว่าตนเอง มีชาติมีตระกูลยศศักดิ์ สมบัติบิรารความ รู้ ความสามารถและคุณธรรม จริยธรรม แล้วต้องประพฤติตนให้สมกับภาวะ นั้น ๆ เป็น แบบอย่าง ที่ดีให้กับผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา และหลักบุคคลปรปักษ์ธรรมาภิบาลคือ ความเป็นผู้รู้จักเลือกบุคคล รวมทั้งรู้ความแตกต่างแห่งบุคคลว่า โดยอรรถาธิบายความสามารถและคุณธรรม เป็นต้น เพื่อให้สามารถ ทำงานในด้านการเมือง และการปกครองสำเร็จประโยชน์ได้ผลดีต่อสังคมและประเทศชาติ

๒. ด้านการบริหาร ผู้บริหารจะต้องกำหนดนโยบายที่ดีมีความชัดเจนและมุ่งมั่นในการ นำพาประเทศไป สู่เกียรติภูมิได้อย่างมีศักดิ์ศรีและสง่างามมีความหนักแน่นไม่หวั่นไหว ต่อคำ วิพากษ์วิจารณ์ที่จะมาเป็น อุปสรรคขวาง กั้นความสำเร็จในการบริหาร หลักธรรมที่เกี่ยวกับผู้นำนั้น ย่อมมีคุณค่าต่ออุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย การให้สิทธิเสรีภาพและ ความเสมอภาคแก่ ก่มนุชนทุกชนชั้นวรรณะ การถือหลักอธิปไตย ๓ ประการ รวมทั้งหลักธรรมใน การเมืองและการปกครอง หรือการบริหารงานโดย หมู่คณะตามหลักอภิธานิยธรรม ย่อมมีคุณค่า ต่อการ ที่จะนำมาใช้ขับเคลื่อนกลา จิตใจและคุณธรรมจ ริยธรรมของ ผู้นำในการประพฤติปฏิบัติ ตาม อุดมการณ์ของการปกครองระบอบนี้ได้ เป็นอย่างดียิ่ง^{๑๓๘} ผู้บริหารจะ ต้องมีคุณสมบัติตาม หลักอรรถัตถ์ธรรมาภิบาล คือความเป็นผู้รู้จักตน ต้องรู้สึกตัวอยู่เสมอว่าตนเองมีภาระหน้าที่และคุณธรรม จริยธรรมในการบริหารองค์การ แล้วต้องประพฤติปฏิบัติตนให้สมกับภาวะนั้น ๆ และรู้ที่จะแก้ไข ปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นต่อไปไม่ลู่แก่อำนาจไม่หลงตนเอง เป็นผู้ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นรู้หลัก กาลัญญตา คือความเป็นผู้รู้จักกาลเวลา อันเหมาะสมและระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการบริหารตาม นโยบายที่วางไว้ โดยการกำหนดแผนระยะ สั้นระยะกลาง และระยะยาว เพื่อการบริหารอย่างมี ประสิทธิภาพ และรู้หลักปรีชาญาณตา ความเป็น ผู้รู้จักบริษัท ประชุมชน และสังคม ไม่แบ่งแยก ความแตกต่างของประชาชนในแ ต่ละภาค ผู้นำต้องส่งเสริมการกระจายความเจริญสู่ภาคส่วนต่างๆ

^{๑๓๘} ทินพันธุ์ นาคะตะ , พระพุทธศาสนา กับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: หจก.สหยาบสื่อการ พิมพ์, ๒๕๕๒), หน้า ๑๐๑.

ด้วยความเสมอภาค

๓. ด้านการพัฒนา การสร้างพัฒนาบุคคลเพื่อให้เป็นผู้บริหารในสังคมไทย ปัจจุบันนั้นผู้บริหารหรือผู้ปกครอง ต้องรู้จักสร้างการเป็น ผู้ให้แก่ส่วนรวม เป็น ผู้กระทำกิจต่าง ๆ เพื่อการรักษาองค์การ รักษา น้ำใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ได้มีส่วนร่วมในความเจริญขององค์การ ซึ่งการพัฒนาการเมืองนั้นจะต้องมีการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่มีจุดสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือการผูกพันอย่างใกล้ชิดกับสิทธิการลงคะแนนเสียงและการนำเอาชนกลุ่มใหญ่เข้ามาสู่ในวิถีทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นหมายถึงการกระจายในกา รตัดสินใจนโยบายและการมีส่วนร่วมนั้นทำให้เกิดผลกระทบ ต่อการเลือกและการ ตัดสินใจปัญหาที่อยู่ที่ยการพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างความรู้สึกของประชาชน ต่อการมีส่วนร่วมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งเป็นปัญหาขั้นมูลฐานของระบบประชาธิปไตยผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติตามหลักธัมมัญญาตา ความเป็น ผู้รู้จักเหตุในการที่จะพัฒนาการ มีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการเมืองและการปกครองของ ประเทศมีส่วนร่วมในการ กำหนดและ ตัดสินนโยบายของ รัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน รู้หลักอรรถัตถัญญาตา คือความเป็น ผู้รู้จักผลเคารพในสิทธิของประชาชน ที่ออกเสียงลงคะแนนเลือกเลือกตั้งบุคคลเพื่อ ทำหน้าที่แทนตนเองและหลักปุคคลโปรบ ัญญาตา คือความเป็น ผู้รู้จักแยกแยะกลุ่มบุคคลใน สังคมซึ่งมีการแสดงออก ต่อการมีส่วนร่วมดังกล่าวใน ลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามครรลองการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจที่แท้จริงเป็นของประชาชน

๔. ด้านการแก้ปัญหา เหตุแห่งการปกครองบ้านเมืองด้วยการคอร์รัปชัน คือ ปัญหาใหญ่ที่ฝังตัวอยู่ในระบบ สังคมไทยมานาน สังคมไทยเอง ก็เป็น ปัญหา ที่มีแนวคิดการยอมรับว่า การ คอร์รัปชันเป็น เรื่องธรรมดา สังคม ก็ต้องมีการคอร์รัปชันแต่ขอให้ทำงานเพื่อประชาชน ก็พอแล้ว ความคิดเช่นนี้เป็นการสนับสนุนคนไม่ดีคนทุจริตเท่ากับว่า คิดแบบนี้ก็ไม่ต่างอะไร กับการเป็นโจร ซึ่งขัดต่อหลักคุณธรรมจริยธรรมและ ทั่วโลกก็ประณามการคอร์รัปชัน จึงต้องปราบปรามปัญหาการปราบ คอร์รัปชันที่ทุกรัฐบาล ปรกาศต่อต้านไม่เคยทำได้สำเร็จเสียที ก็เพราะ ผู้นำและคณะรัฐบาลไม่เอาจริงในการปราบปรามคอร์รัปชัน “คนที่ไม่มีคุณสุจริต คนที่ไม่มีความมั่นคง ชอบแต่มีก่ายไม่มีวันที่จะสร้างสรรค์ประโยชน์ส่วนรวมที่สำคัญอันใดได้ผู้ที่มีความสุจริตและความมุ่งมั่นเท่านั้นจึงจะทำงานสำคัญยิ่งใหญ่ที่เป็นคุณเป็นประโยชน์แท้จริงได้สำเร็จ” ผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติตามหลักธัมมัญญาตา ความเป็นผู้รู้จักเหตุเช่น รู้จัก ว่าการทำความดีเป็นเหตุแห่งความสุขรู้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการ บ่อนทำลายความ มั่นคงของชาติ เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่งรู้หลักมัตตัญญาตาความเป็น ผู้รู้จักประมาณ คือรู้จักความพอ ดีเช่นในการแสวงหาเครื่อง ยงชีพก็ต้องแสวงหาในทาง ที่ชอบธรรมไม่ใช่ อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยทุจริตและหลักปรัสนัญญาตา ความเป็น ผู้รู้จักบริษัทประ ชุมชน และสังคม โดยการประพฤ ติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำเนินชีวิตให้กับประชาชนยึดถือปฏิบัติตามได้และการแก้ปัญหาใด ๆ จะต้องได้รับความร่วมมือและการเข้ามามีส่วนร่วมจากผู้มีปัญหาเองซึ่งผู้มีปัญหาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้ามาร่วมคิดร่วมทำและช่วยกัน

แก้ปัญหาจึงจะสำเร็จไปได้

๕. ด้านการตัดสินใจ การเมืองคือกระบวนการและวิธีการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของกลุ่มคนค่านี้นี้มักจะถูกนำไปประยุกต์ใช้กับรัฐบาล แต่กิจกรรมทางการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้ทั่วไปในทุกกลุ่มคนที่มีปฏิสัมพันธ์กัน มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นสัตว์สังคมที่ต้องอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นหมู่คณะ เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันหากมิได้กำหนดกติกาอะไรสักอย่างขึ้นมากำกับการอยู่รวมกันของมนุษย์แล้วนั้น ก็จำเป็นอยู่ในตัวเองที่จะต้องกำหนดตัวผู้นำมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลปกครองให้สังคมของมนุษย์ดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อยหากแต่เป็นการอยู่รวมกันเพื่อจะให้มีชีวิตที่ดีขึ้นอีกด้วย โดยนัยที่มนุษย์จำต้องปกครองกันนั้นหากเกิดปัญหาขึ้นในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน หรือการจะทำให้สังคม มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นไปหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกี่ยว ข้องกับการใช้อำนาจทางการเมือง อันมีความหมายและบริบทที่สะท้อนออกมาในเรื่องของการใช้ อำนาจเพื่อการปกครองประชาชน การเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นสภาพการณ์และผล ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์นั่นเอง ผู้บริหาร จะต้องมีความรับผิดชอบ ติดตาม หลักธรรมาภิบาล คือเมื่อ ดำรง ตำแหน่งต้องรู้หลักการรู้กฎเกณฑ์กติกาที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลคือกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมา ผู้ปกครองประเทศชาติก็ต้องรู้หลักรัฐศาสตร์และรู้กฎกติกาตั้งตนอยู่ในหลักการแล้วก็ตั้งมั่นอยู่ในหลักการนั้นรู้หลักอัตถ์ธรรมา คือรู้จุดหมายมีความชัดเจนในจุดหมายแล้ว จะต้องมีความแน่วแน่มั่นคงที่จะไปถึงจุดหมายด้วยและหลักปรัญญา คือ รู้ชุมชน รู้สังคม ตั้งแต่ในขอบเขต ที่กว้างขวาง คือรู้สังคมโลก รู้สังคมของประเทศชาติว่าอยู่ในสถานการณ์อย่างไร มีปัญหาอะไรมีความต้องการอย่างไร เพื่อสนองความต้องการได้ถูกต้องหรือแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด

ส่วนการประยุกต์ใช้ในด้านสังคม คือมนุษย์กับสังคมเป็นของคู่กันเพราะมนุษย์เป็นผู้สร้าง สังคมและสังคมทำให้เกิดมนุษย์บรรดาสัตว์ทั้งหลายในโลกแบ่งออกเป็น๒ชนิด คือ สัตว์โลกและสัตว์สังคม มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากสัตว์อื่นได้เด่นชัดคือ ชอบอยู่รวมกันเป็นสังคมพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันการรวมกลุ่มมีลักษณะเป็นระเบียบแบบแผนและมีระบบความสัมพันธ์อย่างละเอียดอ่อน มีการจัดระเบียบในการอยู่รวมกันเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาและ ตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคมมีความผูกพันต่อกัน แต่ลักษณะที่มนุษย์อยู่รวม กันมีลักษณะแตกต่าง กัน สังคมมนุษย์นั้นไม่ได้อยู่ในสภาพ ที่หยุดนิ่ง หากแต่มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลา แนวโน้มทั่วไปของ สังคมจึงอยู่ในสภาพ ที่จะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การเปรียบเทียบความแตกต่างของ สังคมและ วัฒนธรรมหนึ่ง ในเวลาที่ผ่านมา พบว่าสังคมจะไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หากการ เปลี่ยนแปลงนั้นจะมีลักษณะแบบ ค่อยเป็น ค่อยไปแนวคิดคุณสมบัติของผู้นำตามหลักสัปปริสรธรรม ^{๑๓๙} เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในด้านสังคม ประกอบด้วย

๑. ด้านการทำงาน การดำรงชีวิตของมนุษย์ต้องมีภาระ หน้าที่สำคัญเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขทุกคนในสังคมจะต้องทำงาน โดยประกอบอาชีพที่ตนเองมีความรู้

^{๑๓๙} พระครูสันติธรรมาภิจิต (บุญชัย สนติกโร), วารสารบัณฑิตสังคมปริทรรศน์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๕๓๐.

ความสามารถเพื่อการสร้างรายได้สร้างฐานะทางครอบครัว และจัดซื้อหาสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่การดำรงชีวิตทั้งระดับครอบครัวและสังคมส่วนรวม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับสังคมเป็นทุนสำคัญในการดำรงชีพการทำงาน จึงเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับระบบ สังคมส่วนรวม ทำให้สามารถดำเนินชีวิตด้วยประโยชน์ มีความสุข สร้างความสามัคคีแก่คนในสังคม “อุปสรรคสำคัญของการทำงาน คือความท้อถอยและความหวั่นเกรงต่ออิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งเป็นเหตุบั่นทอนความสามารถในตนกับทั้งความเที่ยงตรงต่อหน้าที่อย่างร้ายกาจจึงต้องระมัดระวังควบคุมสติและรักษาความสุจริตเป็นธรรมไว้ให้ได้ตลอดเวลา” ผู้บริหารในการทำงานด้านสังคมต้องมีคุณสมบัติตามหลักอัมมัญญา คือความเป็น ผู้รู้จักเหตุเช่น รู้จักว่าการทำงานเป็นเหตุแห่งความสุขความขยันเป็นเหตุแห่งความสำเร็จ ความเกียจคร้านเป็นเหตุแห่งความล้มเหลว รู้ว่าการทำงานสุจริตย่อมทำให้ชีวิตมีความสุขรู้หลักธรรมที่ทำให้การทำงานประสบความสำเร็จและหลักปรัญญา คือความเป็น ผู้รู้จักประชุมชนและสังคมต่าง ๆ ว่าสังคมใดควรที่จะเข้าไปร่วมด้วยสังคมใดควรหลีกเลี่ยงให้ห่างไกลรวมทั้งรู้จักิริยาที่ประพฤติดต่อชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ ว่าเมื่อเข้าสังคมนี้อาจต้องประพฤติตัวอย่างไร จะต้องพูดอย่างไร ต้องรู้มารยาทในสังคมนั้นๆจะได้ไม่เก้อเขินเวลาสู่ที่ประชุมชนคือต้องทำตัวเข้ากับสังคมได้โดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

๒. ด้านการบริหาร สังคมจะเกิดความสงบสุขได้นั้นก็เกิดจากการที่สามารถบริหารจัดการให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชน ผู้นำจึงต้องเป็นผู้ที่รอบรู้ ในกิจการด้านต่าง ๆ เพื่อที่จะบริหารงานของ สังคมให้เป็น ระเบียบเรียบร้อย มีวินัยในการทำงาน เสียสละอดทน อุทิศตนเองเพื่อ สังคมส่วนรวมเป็น ผู้มองการณ์ไกล มีคุณธรรมจริยธรรมประจักษ์ใจมี มนุษย์สัมพันธ์ที่ดีสามารถจัดการงานทุกอย่างได้เรียบร้อยเหมาะสมดังข้อคิดที่ว่า “การดำเนินชีวิตโดยใช้วิชาการอย่างเดียวยังไม่เพียงพอจะต้องอาศัยความรู้รอบตัวและหลักศีลธรรมประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ดีแต่ขาดสติความ ยั้งคิด นำความรู้ไปใช้ในทางมิชอบก็เท่ากับเป็น บุคคลที่เป็นภัยแก่สังคมมนุษย์” ผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติตามหลักปรัญญา คือความเป็น ผู้รู้จักประชุมชนและ สังคมว่าสังคมใดควรที่จะเข้าไปร่วมด้วย สังคมใดควรหลีกเลี่ยงให้ห่างไกลรวมทั้งรู้จักิริยาที่ประพฤติดต่อชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ ว่าเมื่อเข้าสังคมนี้อาจต้องประพฤติตัวอย่างไร ต้องรู้มารยาทในสังคมนั้น ๆ วางตัวได้เหมาะสมเวลาไปสู่ที่ประชุมชน คือ ต้องทำตัวเข้ากับสังคมได้โดยถูกต้องตามทำนอง คลองธรรม รู้หลักธรรม ในการบริหารงานและหลักบุคคลปโรป รัญญา คือ ความเป็น ผู้รู้จักเลือกบุคคล รวมทั้งรู้ในความแตกต่างแห่งบุคคลว่ามีความรู้ความสามารถ อุปนิสัย และคุณธรรมจริยธรรม เพื่อการมอบหมายให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนตนในการบริหารงานในสังคมให้ประสบความสำเร็จ เพื่อสร้างความผาสุกให้เกิดขึ้นในสังคม

๓. ด้านการพัฒนา การดำรงชีวิตมนุษย์ในสังคมจำเป็นต้องแสวงหาความเจริญ ในการที่จะให้ชีวิตมีความปลอดภัย มีความมั่นคงก่อให้เกิดวัฒนธรรมที่ดีงามมีการสืบทอดกันมาอย่างยาวนาน แต่ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเหมาะสม ดังนั้นการที่จะพัฒนาให้เกิดความ ยั่งยืนในสังคมก็คือการพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถ มีจิตสำนึกใน

ความรับผิดชอบต่อสังคม ปลุกฝังคุณธรรมจริยธรรมเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีมีสันติสุข ส่งเสริมให้บุคคลเรียนรู้ในสิ่งที่เป็นประโยชน์ นานัปการ ตามความสามารถ เน้นความสนใจของ บุคคลและ คำนึงถึงประโยชน์ที่จะนำไปใช้ให้เกิดผลในอนาคตผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติตามหลักบุคคลปโรป รัญญตา คือ ความเป็น ผู้รู้ จักเลือกบุคคลว่าบุคคลนี้เป็นคนดีควรคบผู้นี้เป็นคนไม่ดี ไม่ควรคบเป็น ต้นเพราะในสังคมทั่ว ๆ ไป ย่อมมีทั้งคนดีคนชั่วด้วยกันทั้งนั้นจึงต้องรู้จักเลือกคบคน รวมทั้งต้องรู้ความแตกต่างแห่งบุคคลที่ตน ต้องเกี่ยวข้องกับและหลักอรรถกถาญตาคือความเป็นผู้รู้จักผลผู้ นำจะต้องเลือกผลหรือจุดมุ่งหมายที่ดีมีประโยชน์และการที่จะประสบกับผลประโยชน์ที่ดีได้นั้นต้องทำเหตุอันให้ดีกว่าจึงจะได้รับผลอันพึงปรารถนาและรู้หลักธรรมที่ทำให้การพัฒนาประสบความสำเร็จ โดยมุ่งประโยชน์ที่จะเกิดมีขึ้นแก่สังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ

๔. ด้านการแก้ปัญหาในปัจจุบันนี้คนไทย ส่วนใหญ่ย่อมประสบ กับปัญหาการ ดำเนินชีวิตด้วยกันทั่วทุกคนทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของ สังคมปัญหาการ ดำรงชีวิตซึ่งเป็นปัญหาที่ทุกคนต้องประสบนั้นก็ได้แก่ ปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองวัฒนธรรมเป็น ต้นซึ่งผู้นำจะต้องเรียนรู้ที่ถึงสิ่งที่จะก่อให้เกิดปัญหา สามารถแยกแยะประเภท ปัญหาและกระบวนการของ ปัญหาตลอดจน ถึงแนวทางการจัดการ กับปัญหานั้นซึ่งปัญหามีสาเหตุที่ทำให้เกิดขึ้นได้ ๒ ทาง คือปัจจัยภายนอก กเช่นเมื่อเศรษฐกิจทรุดตัวหรือชบเซา ทำให้รายได้ของประชาชนในสังคมลดน้อยลง ซึ่งส่งผลกระทบ ต่อความเป็นอยู่และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และปัจจัยภายในคือปัญหาจากตัวเราเอง ทำให้ตัวเราเกิดปัญหาและเกิดทุกข์นั้นเพราะไม่รู้จักการประมาณ ในการใช้สอยให้เหมาะสม กับฐานะของตนผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติตามหลักอรรถกถาญตา คือการรู้จักเหตุหมายถึงเมื่อมีปัญหาอันใดเกิดขึ้นต้องใช้หลักเหตุผลมา พิจารณา ปัญหาเหล่านั้นเพราะ ผลเกิดจากเหตุเสมอ การ รู้จักเปรียบเทียบเหตุและผล จะทำให้เราเป็นคนใจกว้างยอมรับฟังเหตุผลของผู้อื่น เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหา และคุณสมบัติ ของผู้นำตามหลักกาลัญญตาคือการรู้จักกาล การรู้จักเวลา ที่เหมาะสมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ และรู้จักปฏิบัติตนให้ถูกกับกาลเทศะรู้ว่าในเวลาเช่นไรควรจะทำอะไร การรู้จักกาลเวลาจะทำให้ไม่ดำรงตนอยู่ในความประมาทไม่ทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ และหลักปรัญญตา คือรู้ชุมชนรู้สังคมตั้งแต่ในขอบเขต ที่กว้างขวางคือรู้สังคมโล กรู้สังคมของประเทศชาติ ว่าอยู่ในสถานการณ์อย่างไรมีปัญหาอะไรมีความต้องการอย่างไรแม้แต่ชุมชนย่อย ๆ ก็ต้องรู้ความต้องการของเขา เพื่อสนองความ ต้องการได้ถูกต้องหรือแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด สามารถแก้ปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ บรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้นและแก้ไขปัญหาลงสู่สำเร็จลุล่วงต่อไป

๕. ด้านการตัดสินใจ ความต้องการของประชาชน ในสังคมส่วนใหญ่นั้นเป็นไปเพื่อการอำนวยความสะดวกสบายในการ ดำเนินชีวิต ด้านสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมของชุมชนและความ มั่นคงปลอดภัยในชีวิตเป็นต้น การที่จะสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ดังกล่าวนี้นี้ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนใน สังคมเป็น สำคัญ ไม่ละเลยอำนาจบังคับเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตนฝ่ายเดียว อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือ

และอาจเกิดการต่อต้านจากประชาชน ส่งผลให้เกิดความไม่ยอมรับในอำนาจของ ผู้บริหารอันเนื่องมาจากการตัดสินใจนั่นเอง ดังนั้นผู้บริหารต้องมีความรอบคอบในการ ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ และยอมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผู้ที่ต้องรับผลจากการ ตัดสินใจนั้น ๆ ผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติตาม หลักธัมมัญญา คือการรู้จักวิเคราะห์หาสาเหตุของสถานการณ์และความเป็นไปของสังคมหรือรู้จักหลักความจริงมีแนวคิดมีหลักการที่ดี รู้ว่าเมื่อกระทำสิ่งนี้จะได้ผลตอบแทนเป็น ความ สุขรวม ทั้งหลักอัตตัญญา คือความเป็น ผู้รู้จักตนโดยฐาน ะภาว ะเพ ศวยความ รู้ความสามารถและ ประกอบ ด้วยคุณธรรมแล้วประพฤติตนให้เหมาะสมและเมื่อ รู้ว่าบกพร่อง ก็ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น และหลักกาลัญญา คือการ รู้จักกาลเวลา ที่เหมาะสมในการ ทำกิจกรรมต่าง ๆ และรู้จักปฏิบัติตน ตัดสินใจให้ถูกกับกาล เทศะไม่ดำรงตนอยู่ ในความประมา ททำให้ตัดสินใจได้ถูกต้องเหมาะสม กับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม

สรุปได้ว่า การประยุกต์ใช้สัปปุริสธรรม หมายถึงการนำแนวคิดคุณสมบัติของผู้บริหารตามหลักสัปปุริสธรรม ๗ มาประยุกต์ใช้ในสังคมไทยเป็นไปเพื่อการ ดำรงชีวิตของประชาชนใน สังคมให้มีความสุขสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในสังคมด้านปัจจัยสี่ มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมที่ดีงาม สร้างจิตสำนึกที่ดีในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดเรียนรู้ปัญหาต่าง ๆ และพิจารณาวิธีการแก้ไขที่ถูกต้องเหมาะสม และแนวทางการตัดสินใจเพื่อให้สังคมมีความเจริญมีความเหมาะสมกับกาลเทศะ ประกอบด้วย

๑. การบริหารตนเป็นหลักการที่ว่าผู้บริหารที่ดี จะต้องสามารถบริหารควบคุมตนเองให้ ดีเสียก่อน จึงจะสามารถบริหารคนอื่นได้ดีพระพุทธเจ้าตรัสให้พุทธบริษัทหรือองค์การของพระองค์ มี ความเชื่อศรัทธาในการพัฒนาตนเอง รู้จักควบคุมตนเองโดยใช้หลักสัปปุริสธรรม๗เป็นแนวทางให้ พนักงานในบริษัทของพระองค์ปฏิบัติตามหลักการที่ถูกต้องโดยดำเนินงานตามผู้ใหญ่ หรืออาวุโสใน องค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ และการดูแลกำกับกับการปฏิบัติงานนำไปสู่เป้าหมายของงานในอนาคต คือการประสานงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและดำเนินการไปสู่เป้าหมายของ องค์การการรู้จักความพอดี รู้ประมาณในการบริโภครู้ประมาณในการใช้จ่ายทรัพยากรรู้จักความ พอดีในการประกอบกิจการที่ต้องมีความเข้าใจและกระทำด้วยปัญญา เพื่อให้เกิดประโยชน์และ ความสุขแก่ตนเองและผู้อื่น

๒. การบริหารคนเมื่อผู้บริหารสามารถ บริหารตนได้ดีแล้วก็จะพัฒนาไป สู่การบริหารบุคคลหรือผู้ใต้บังคับบัญชา หมายถึงการทำงานในหน่วยงานหรือในองค์กรต่าง ๆ คนเป็นปัจจัยหรือตัวแรกที่สำคัญคน (Man) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดขององค์กรผู้บริหารคนในองค์กรควรจะ นำมาใช้ในองค์กรจะเป็นเรื่องงาน ของมนุษย์สัมพันธ์ ได้แก่การจัดสรรผลประโยชน์ ร่วมกันการยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคลการใช้เทคนิคการจูงใจและการยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๓. การบริหารงาน คนกับงานเป็นสิ่งที่คู่กันถ้าผู้บริหารสามารถ จัดการกับตนเองและคนอื่นได้ดี ก็จะไปสู่ความสำเร็จของการบริหารอย่างแน่นอนในการ ดำเนินงานควรจะ มีการสอบถาม ปรึกษาหารือกับที่ปรึกษาหรือผู้ที่มีประสบการณ์ก่อนเพื่อให้รู้ขีดการ อันดีชั่วควรประกอบหรือไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขหรือไม่แล้วประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง

๒.๖ สภาพพื้นที่ที่ศึกษา

ในการวิจัยเรื่อง การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้วิจัย การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ในเขตจังหวัดนนทบุรี เนื่องจากเป็น จังหวัดที่มีความเจริญ ที่ตั้งติดกับเมืองหลวง เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองหลวง ดังนี้

๒.๖.๑ เทศบาลนครนนท บูรี

ท้องที่ตัวจังหวัดนนทบุรีได้ยกฐานะขึ้นเป็น**เทศบาลเมืองนนทบุรี**เมื่อวันที่ ๑๔กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๗๙ โดยในครั้งแรกมีอาณาเขตครอบคลุมตำบลสวนใหญ่ทั้งตำบล และด้วยความสำเร็จจากสภาพ พื้นที่อันเป็นเมืองปริมณฑล มีพื้นที่ติดต่อกรุงเทพมหานคร ความเหมาะสมทางด้านผังเมือง มีอาคาร บ้านเรือนหนาแน่นเต็มพื้นที่แล้ว ความต้องการในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคมีมากขึ้น และ ความเหมาะสมด้านการเมืองการปกครองด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว เทศบาลจึงได้รายงานกระทรวงมหาดไทยขอขยายเขตเทศบาลจากเดิมออกไปอีก ๔ ตำบล คือ ตำบล ตลาดขวัญ ตำบลบางเขน ตำบลบางกระสอ และตำบลท่าทรายต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ.๒๕๓๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลเมืองนนทบุรีขึ้นเป็น**เทศบาลนครนนทบุรี**มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ.๒๕๓๘ เป็นต้นมา

ประชากร ตามทะเบียนราษฎร ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีจำนวน ๒๕๗,๗๔๕ คน เป็นชาย ๑๒๒,๗๗๘ คน เป็นหญิง ๑๓๔,๙๖๗ คน

สถานศึกษา นครนนทบุรี มีโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด ๕ โรงเรียน ได้แก่

- ๑) โรงเรียนนครนนท์วิทยา ๑ (วัดท้ายเมือง)
- ๒) โรงเรียนนครนนท์วิทยา ๒ (วัดหินกรนิมิต)
- ๓) โรงเรียนนครนนท์วิทยา ๓ (วัดนครอินทร์)
- ๔) โรงเรียนนครนนท์วิทยา ๔ (วัดบางแพรกเหนือ)
- ๕) โรงเรียนนครนนท์วิทยา ๕ (ทานสัมฤทธิ์)
- ๖) โรงเรียนกีฬานครนนท์วิทยา ๖

การสาธารณสุข

มีศูนย์บริการสาธารณสุข ๕ แห่ง ได้แก่

- ๑) ศูนย์บริการสาธารณสุขรัตนธิเบศร์
- ๒) ศูนย์บริการสาธารณสุขสวนใหญ่
- ๓) ศูนย์บริการสาธารณสุขท่าทราย
- ๔) ศูนย์บริการสาธารณสุขพระครูนนทวรานุวัตร
- ๕) ศูนย์บริการสาธารณสุขซอยทรายทอง^{๑๔๐}

^{๑๔๐} เทศบาลนนทบุรี <<http://th.wikipedia.org/wiki>>, 20 January 2014.

๒.๖.๒ เทศบาลปากเกร็ด

เดิมท้องที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีฐานะเป็นสุขาภิบาล เรียกว่า สุขาภิบาลปากเกร็ด จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๙๘ รวมเวลาการเป็นสุขาภิบาล ๓๖ ปี ๔ เดือน โดยมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ริมฝั่ง แม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งตะวันออกทั้งหมดใน ๕ ตำบล ๓๔ หมู่บ้าน และด้วยความเจริญที่เข้ามาอย่างรวดเร็วพื้นที่การเกษตรจึงได้แปรเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกับนโยบายของจังหวัดนนทบุรีในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๕ สุขาภิบาลปากเกร็ดจึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น เทศบาลตำบลปากเกร็ด ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๘ ตอนที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๕ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕

หลังจากที่สุขาภิบาลปากเกร็ดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ด ได้เพียง ๓ ปีเศษ เทศบาลตำบลปากเกร็ดจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็น เทศบาลเมืองปากเกร็ด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพความเจริญของพื้นที่และจำนวนประชากรตลอดจนรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับคณะเทศมนตรีมีนโยบายในการขยายการพัฒนาของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของเมืองที่ต้องการองค์การที่มีศักยภาพในการบริหารเพิ่มขึ้น เทศบาลตำบลปากเกร็ดจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ด ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๒ ตอนที่ ๓๒ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๙

ด้วยศักยภาพของเมืองปากเกร็ดนั้นมีความพร้อมเพียงพอในการที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนคร ได้ประกอบกับกระแสนโยบายในการกระจายอำนาจและการยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาลตำบล คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองปากเกร็ดจึงได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลเมืองปากเกร็ดอีกครั้งเป็น เทศบาลนครปากเกร็ด นับว่าจังหวัดนนทบุรีเป็นหนึ่งในจังหวัดในประเทศไทยที่มีเทศบาลนคร ถึง ๒ แห่ง อีกจังหวัดคือ จังหวัดสงขลา แต่จังหวัดสงขลาไม่มีเทศบาลเมืองที่มีขนาดใหญ่อีกหลายแห่ง และจังหวัดสมุทรสาคร ที่ล่าสุด เทศบาลนครอ้อมน้อยได้รับการยกฐานะ เป็นเทศบาลนคร

ปัจจุบัน พื้นที่นี้มีความหนาแน่นมากกว่าบางเขตของกรุงเทพมหานคร มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยหรืออาจจะครบครันกว่าตัวอำเภอเมืองนนทบุรี อาทิ หน่วยงานราชการต่างๆ ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ ศูนย์การประชุม นิทรรศการ และแสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โรงเรียนนานาชาติหลากหลายโรงเรียน คอนโดมิเนียมสูง ถนนบอนด์ ซึ่งจำลองมาจากต่างประเทศ สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ อีกทั้งแม่น้ำ ๒ สายคือแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำลัดเกร็ด และการเดินทางเข้าสู่กรุงเทพมหานครก็สะดวกสบาย เพราะมีอาณาเขตติดต่อกัน เทศบาลนครปากเกร็ด-เทศบาลนครนนทบุรี เป็นเทศบาลนคร ๒ แห่งที่อยู่ใกล้กันมากที่สุดในประเทศไทย รองลงมาคือ เทศบาลนครหาดใหญ่-เทศบาลนครสงขลา

ประชากร ปัจจุบันในนครปากเกร็ดมีประชากรทั้งสิ้น ๑๘๐,๗๒๗ คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยต่อพื้นที่ของเทศบาลเท่ากับ ๕,๐๑๔.๖๒ คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งนับว่าเป็นเขตการปกครองที่มีประชากรมากเป็นอันดับ ๒ ของประเทศไทย (รองจากเทศบาลนครนนทบุรี) ประชากรของนครปากเกร็ดประกอบไปด้วยชนชาวไทยที่สืบเชื้อสายมาจากหลายเชื้อชาติ ทั้งไทย จีน, มอญ, เขมร เป็นต้น โดยชาวไทยเชื้อสายมลายูและชาวไทยเชื้อสายมอญ อพยพมาอยู่ในพื้นที่ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยกรุงธนบุรีซึ่งปรากฏหลักฐานในหนังสืออักขรานุกรมภูมิศาสตร์

การศึกษา

- โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน ๑๒ แห่ง
- โรงเรียนประถมศึกษาของเอกชน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน ๑๕ แห่ง
- โรงเรียนประถมศึกษาขยายโอกาส สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน ๔ แห่ง
- โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน ๑ แห่ง
- โรงเรียนนานาชาติ จำนวน ๕ แห่ง
- มหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน ๑ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช^{๑๔๑}

๒.๖.๓ เทศบาลเมืองบางศรีเมือง

เทศบาลเมืองบางศรีเมือง หรือเมืองบางศรีเมือง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเป็นเทศบาลเมืองหนึ่งในสี่แห่งของจังหวัด ในอดีตท้องที่แห่งนี้เป็นที่ตั้งของเมืองนนทบุรี ซึ่งยังปรากฏหลักฐานการก่อตั้งชุมชนบางแห่งในบริเวณนี้จนถึงปัจจุบัน หลังจากที่มีการตัดถนนนครอินทร์ถนนราชพฤกษ์ และสร้างสะพานพระราม ๕ ขึ้นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ เทศบาลเมืองบางศรีเมืองจึงกลายเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของเมืองหลวงที่สำคัญอีกแห่งหนึ่ง เนื่องจากเทศบาลตำบลบางศรีเมืองเป็นชุมชนเมืองที่มีที่ตั้งไม่ห่างจากกรุงเทพมหานคร และชุมชนเมืองแห่งอื่น ๆ ในจังหวัดมากนัก ประกอบกับมีระบบสาธารณูปโภค สะดวกสบาย ทำให้ความเจริญหลั่งไหลเข้าสู่พื้นที่อย่างรวดเร็ว ในเขตเทศบาลมีประชากรหนาแน่นขึ้นมากและมีความเจริญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจนเข้าเกณฑ์ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จึงมีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลบางศรีเมืองเป็น เทศบาลเมืองบางศรีเมือง ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๙ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ เป็นต้นมา

เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๕ เทศบาลเมืองบางศรีเมือง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น ๓๐,๐๖๖ คน เป็นชาย ๑๔,๑๐๒ คน เป็นหญิง ๑๕,๙๖๔ คน และมีจำนวนบ้าน ๑๐,๔๐๓ หลังคาเรือน^{๑๔๒}

^{๑๔๑} เทศบาลนครปากเกร็ด <<http://th.wikipedia.org/wiki>>, 20 January 2014.

^{๑๔๒} เทศบาลปากเกร็ด <<http://th.wikipedia.org/wiki>>, 20 January 2014.

๒.๖.๔ เทศบาลบางบัวทอง

เทศบาลเมืองบางบัวทอง หรือ เมืองบางบัวทอง เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมือง ในเขตอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรีจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโสนลอยทั้งตำบล ตำบลบางบัวทอง (เฉพาะหมู่ที่ ๒ และบางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๓) ตำบลบางรักใหญ่ (เฉพาะบางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๖, ๗) ตำบลพิมลราช (เฉพาะบางส่วนของหมู่ที่ ๑-๓) และตำบลบางรักพัฒนา (เฉพาะหมู่ที่ ๑ และบางส่วนของหมู่ที่ ๓, ๕, ๖)

เทศบาลเมืองบางบัวทองจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๔๘๐ กำหนดท้องที่บางส่วนของตำบลบางบัวทอง และตำบลโสนลอยอำเภอบางบัวทองจังหวัดนนทบุรี ให้มีฐานะเป็นเทศบาล มีอาณาเขต ๑ ตารางกิโลเมตร โดยมีขุนพิทักษ์ปทุมมาศ ซึ่งเดิมเป็นกำนันตำบลบางบัวทอง เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก และนายเลียง ทองไฮ้ กับ หม่อมหลวงแจ่ม อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นเทศมนตรีคณะแรก ต่อมาในวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๘ มีการตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยขยายเขตเทศบาลเมืองบางบัวทองจาก ๑ ตารางกิโลเมตร เป็น ๑๓.๕ ตารางกิโลเมตร

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายระดับชาติอันเกี่ยวแก่เทศบาลเมืองบางบัวทองอีกสองฉบับคือพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพ.ศ. ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๐๓ เนื่องจากมีการขยายตัวทั้งการก่อสร้างอาคารและการผังเมืองอย่างมากและอย่างรวดเร็วในท้องที่เทศบาลเมืองบางบัวทอง จึงกำหนดให้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองบางบัวทอง เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย สุขภาพ การป้องกันอัคคีภัย และการผังเมือง ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยต่อไป และพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๖ เนื่องจากเทศบาลเมืองบางบัวทองยื่นคำขอให้กระทรวงสาธารณสุขรับโอนสถานีนอนมัยชั้น ๑ ไปดำเนินการต่อ เนื่องจากเทศบาลเมืองบางบัวทองไม่สามารถดำเนินการให้บริการรักษาพยาบาลแก่ประชาชน ให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้อีก^{๑๔๓}

๒.๖.๕ เทศบาลตำบล ลพลาญ บาง

เทศบาลตำบลลพลาญบาง เป็นเทศบาลตำบลที่อยู่ในอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนี้มีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร แต่ยังคงรักษาความเป็นท้องถิ่นไว้ได้ดี เทศบาลนี้เป็นเทศบาลขนาดกลาง มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รองรับประชากรจากกรุงเทพมหานครที่จะย้ายเข้ามาอยู่อาศัยย่านชานเมือง

^{๑๔๓} เทศบาลบางบัวทอง <<http://th.wikipedia.org/wiki>>, 20 January 2014.

ประชากรเมื่อสิ้นเดือนธันวาคมพ.ศ.๒๕๕๕ เทศบาลตำบลปลายบางมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น ๓๖,๖๑๔ คน เป็นชาย ๑๖,๘๘๐ คน เป็นหญิง ๑๙,๗๓๔ คน และมีจำนวนบ้าน ๖๘,๕๕๐ หลังคาเรือน^{๑๔๔}

๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงาน วิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง “การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๗.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้วิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาไว้หลายท่าน เช่น

จักรกฤษ สุริโยปการ ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบและกระบวนการพัฒนาครูตามหลักพุทธบูรณาการ” พบว่า ครูเป็นผู้บรมถนัดทอดจิตวิญญาณที่ดีให้แก่ศิษย์ เป็นบุคคลที่ดีของสังคม การพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นอาชีพที่สังคมยอมรับนับถือและนำไปสู่คุณภาพที่ได้มาตรฐานเป็นที่พึงพอใจของสังคม

วาโร เฟิงส์สวัสดิ์ และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน” ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตรงของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนโดยภาพรวมมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เมื่อพิจารณาค่าอิทธิพลรวมที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนพบว่า องค์ประกอบด้านสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องมีค่าอิทธิพลรวมสูงสุด^{๑๔๖}

กิงดาว จินดาเทวิน ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดอุดรธานี” พบว่า การพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยการวิเคราะห์ปัจจัยหลัก สามารถพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับ อบต. ประกอบด้วย ๗ ปัจจัยหลัก ประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ปัจจัยหลักที่ค้นพบอีก ๑ องค์ประกอบคือ หลักกัลยาณมิตรและผลจากการศึกษาสภาพการบริหารจัดการ ร ๒๔ องค์ประกอบ โดยรวมแล้ว จังหวัดอุดรธานีมีการบริหารจัดการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอบต. สามารถบริหารจัดการด้านหลักความคุ้มค่าได้ในระดับดี^{๑๔๗}

^{๑๔๔} เทศบาลตำบลปลายบาง <<http://th.wikipedia.org/wiki>>, 20 January 2014.

^{๑๔๕} จักรกฤษ สุริโยปการ, “รูปแบบและกระบวนการพัฒนาครูตามหลักพุทธบูรณาการ” วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา, (บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

^{๑๔๖} วาโร เฟิงส์สวัสดิ์ และคณะ, “การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน”, วารสารวิทยาสาร ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒, (พฤษภาคม - สิงหาคม, ๒๕๕๙).

^{๑๔๗} กิงดาว จินดาเทวิน, “การศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุดรธานี (อบต.)”, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาคาร, ๒๕๕๖).

กัลยาณี คุณมี ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารผลงานและการจัดสรรสิ่งจูงใจต่อการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการไทย” พบว่า ปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการจัดสรรสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ปัญหาการจัดสรรสิ่งจูงใจไม่ได้ให้ตามระดับผลงานอย่างแท้จริง ซึ่งควรดำเนินการปรับปรุงระบบการประเมินผลงานให้มีความชัดเจนจนถึงระดับที่บุคลากรต้องการ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิ่งจูงใจของผู้บริหารและปฏิบัติ ซึ่งควรปรับปรุงโดยการออกแบบเงินเพิ่มพิเศษผู้บริหารเสียใหม่ โดยแยกเงินที่ใช้ปิดช่องว่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนออกจากเงินค่าตอบแทนตามผลงานและนำส่วนเงินค่าตอบแทนตามผลงานมารวมไว้กับเงินรางวัลเพื่อจัดสรรให้แก่ทุกคนตามผลงานด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแบบเดียวกันและปัญหารูปแบบของรางวัลไม่เหมาะสมหน่วยงานควร ทำหลายรูปแบบไปพร้อมกันทั้งรูปแบบที่ไม่เป็นตัวเงินและรูปแบบที่เป็นตัวเงิน (ซึ่งปัจจุบันจะเป็นที่นิยมมากที่สุด) เพื่อเป็นสิ่งจูงใจและสนับสนุนให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ^{๑๔๘}

นาคม ชีรสุวรรณจกร ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี” ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ผลการประเมินการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบ ส่วนผลการพัฒนารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีที่ได้พัฒนาขึ้น ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบ^{๑๔๙}

สมบุรณ์ ธรรมลังกา ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานในจังหวัดเชียงราย” พบว่า ในบริบททางด้านสังคมของชุมชนที่เข้มแข็งในจังหวัดเชียงรายเป็นสังคมแบบเครือญาติมีโครงสร้างทางสังคมเป็นทั้งแบบแนวนอนและแนวตั้ง ทางด้านการเมืองมีการกระจายอำนาจแบ่งการปกครองชุมชนเป็นหมวดหรือคุ้มชุมชนต่าง ๆ ทางด้านวัฒนธรรมชุมชน มีวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อและพิธีกรรมที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ และ

^{๑๔๘} กัลยาณี คุณมี, “การบริหารผลงานและการจัดสรรสิ่งจูงใจต่อการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการไทย”, *รายงานการวิจัย* (คณะพัฒนาศาสตร์มนุษยศาสตร์บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒ หน้า ๑.

^{๑๔๙} นาคม ชีรสุวรรณจกร, “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, สาขาวิชาการพัฒนาศาสตร์มนุษยศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔).

ทางด้านเศรษฐกิจมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ เป็นต้น ทนในการผลิตมีการรวมกลุ่มใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในจังหวัดเชียงราย มีอาทิเช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านผู้นำชุมชน การเรียนรู้และการถ่ายทอดความรู้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงส่วนปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนมีปัจจัยสำคัญคือ กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ระบบเครือข่าย ระบบความสัมพันธ์ในชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานได้ใช้ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มากำหนดรูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชนขึ้น

เสนอ อัครมณฑา ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารจัดการตามหลักอภินิหารธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนันทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า ๑) การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนันทบุรี มีการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์ การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การประสานงาน การติดตามรายงานผลและการจัดทำงบประมาณ ปัญหาการประชุมไม่พร้อมเพรียงกัน ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้า มีการก้าวล่วงงานของคนอื่น การจัดสรรงบประมาณบางโครงการเกินความจำเป็น มีความสลับซับซ้อน เป็นจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างรวดเร็ว มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูง เกิดความหนาแน่นและแออัด ๒) การประยุกต์ใช้หลักอภินิหารธรรมในการบริหารจัดการในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารเพื่อพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนันทบุรี ให้เกิดการทำงานร่วมกันเป็นทีม (Teamwork) และสามารถนำมาบูรณาการเข้ากับบริหารงานทั้งในด้านการบริหารจัดการบุคลากร (Staffing) การประสานงาน (Coordinating) และการจัดองค์กร (Organizing) โดยการร่วมแรงร่วมใจเป็นคณะแต่ละฝ่ายเป็นการผนึกกำลัง (Synergy) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ๓) การนำหลักอภินิหารธรรมไปบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนันทบุรี เพื่อให้การทำงานเป็นระบบระเบียบ/คำสั่งสามารถนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรม บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์การวางแผนยุทธศาสตร์การจัดองค์กรการบริหารบุคคลการสั่งการ การประสานงาน การตรวจสอบควบคุมและงบประมาณเข้าไปกำกับดูแลโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ทำงานเป็นทีม มีความสามัคคี เคารพผู้ใหญ่อาวุโส ไม่รื้อทั้งกฎเกณฑ์ระเบียบที่ถูกต้องชอบธรรม อารังรักษาประเพณีวัฒนธรรมจริยธรรมอันดีงามองค์มีประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างยั่งยืน^{๑๕๐}

สรุปได้ว่า จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางในการนำไปสู่การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเห็นว่าสามารถนำไปสู่การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับชีวิตและความเป็นอยู่ของท้องถิ่นนั้น

^{๑๕๐} สมบูรณ์ ธรรมลังกา, “รูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานในจังหวัดเชียงราย”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, สาขาวิชารัฐศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, ๒๕๕๔).

^{๑๕๑} เสนอ อัครมณฑา, “รูปแบบการบริหารจัดการตามหลักอภินิหารธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนันทบุรี”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต* (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

ตารางที่ ๒.๑๒ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนา

นักวิชาการหรือนักวิจัย	ผลการวิจัย
จักร์กฤษ สุริโยปการ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๔)	“รูปแบบและกระบวนการพัฒนาครูตามหลักพุทธบูรณาการพบว่า กระบวนการพัฒนาครูตามหลักของกระทรวงศึกษาประกอบด้วย ๔ ด้านคือ ๑) ด้านคุณธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ๒) ด้านประสบการณ์วิชาชีพ ๓)ด้านบุคลิกภาพ ๔)ด้านผู้นำการพัฒนา
วาโร เพ็งสวัสดิ์ และคณะ (วารสารวิทยบริการ, ๒๕๕๙)	“การพัฒนาแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน” พบว่า ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตรงของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน โดยภาพรวมมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์
นาคม อีร์สุวรรณจักร (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๔)	“รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี” พบว่า รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า
สมบูรณ์ ธรรมลังกา (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๔)	“รูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานในจังหวัดเชียงราย” พบว่า สังคมของชุมชนที่เข้มแข็งในจังหวัดเชียงรายเป็นสังคมแบบเครือญาติมีโครงสร้างทางสังคมเป็นทั้งแบบแนวนราบและแนวตั้ง
เสนอ อัสวมันตา (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๗)	“รูปแบบการบริหารจัดการตามหลักอภินิหารธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักอภินิหารธรรมไปบูรณาการเพื่อให้การทำงานเป็นระบบระเบียบคำสั่งสามารถนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์การวางแผนยุทธศาสตร์การจัดองค์กรการบริหารบุคคลการสั่งการ การประสานงาน การตรวจสอบควบคุมและงบประมาณเข้าไปกำกับดูแล โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมทำงานเป็นทีมมีความสามัคคี เคารพผู้ใหญ่อาวุโส ไม่รู้ทั้งกฎเกณฑ์ระเบียบที่ถูกต้องชอบธรรม อารังรักษาประเพณีวัฒนธรรมจริยธรรมอันดีขององค์กร

๒.๗.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นคว้างานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ ไว้หลายท่านดังนี้

จิรศักดิ์ สุขวัฒนา ได้วิจัยเรื่อง “ผู้นำสตรีในการปกครอง ส่วนภูมิภาคของไทย ศึกษากรณีบทบาทและความเป็น ผู้นำของนางจ รัสศรี ทิพย์ผู้ว่าราชการ จังหวัดนครนายก ก พ.ศ.๒๕๓๖” ผลการวิจัยพบว่า ทักษะคติของประชาชนชาว จังหวัดนครนายก ส่วนใหญ่ ยอมรับในบทบาท และการนำของ ท่านผู้ว่าราชการ จังหวัดหญิงมีความพอใจในความ ตั้งใจในการ ทำงานความ ซื่อสัตย์ สุจริตความ สุภาพนุ่มนวลความสา มารถทางการประชาส ัมพันธ์ และการประสานงาน ในพื้นที่ ทุกกันดารงานที่ ต้องเสี่ยงภัยและงานที่ต้องอาศัยความ เด็ดขาด นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการดูแลครอบครัว และการที่ต้องเข้ารับศึกษาในระหว่างดำรงตำแหน่ง ทำให้ไม่สามารถทุ่มเทเวลา ในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งสตรีเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัด ส่วนใหญ่ เห็นด้วย ถ้าหากเป็นผู้มีความรู้ มีความสามารถ และมีประสบการณ์ทางด้านการบริหารในระดับสูงโดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ถ้าหากคัดเลือกจากผู้ที่มี ประสบการณ์ ทางด้านการปกครองเช่นจาก ปลัดอำเภอ นายอำเภอ และรองผู้ ว่าราชการจังหวัด ขึ้นมาดำรงตำแหน่งตามลำดับ จะมีความเหมาะสมอย่างยิ่ง^{๑๕๒}

มนูญ หวันหยี ได้วิจัยเรื่อง “บทบาทผู้นำชุมชน การมีผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีผลต่อการยอมรับโครงการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย ” พบว่า ผู้นำชุมชนมีความสัมพันธ์กับคน ในชุมชนให้ยอมรับทั้งแนวคิดและ วิธีปฏิบัติ สามารถโน้มน้าวให้ผู้อื่นทุ่มเททำงานให้กับชุมชน ผู้นำที่มีคุณธรรม และมีประสบการณ์ชีวิตมาก จะได้รับการยอมรับจากคน ในชุมชนมาก ซึ่งผู้นำชุมชนรอบโครงการช่วงก่อสร้างมีบทบาทที่คนในชุมชนยอมรับมากที่สุด และ ผู้นำชุมชนไม่ได้มีบทบาทในฐานะเป็นสื่อกลางให้คนในชุมชนรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการมากนัก อย่างไรก็ตามบทบาทผู้นำชุมชนมีผลทางอ้อมต่อการเสริมสร้างการยอมรับโครงการของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงก่อสร้างโรงไฟฟ้า คนในชุมชนสนใจและต้องการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการทุกช่วงเวลาดำเนินงาน สำหรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับต่ำสุดนั้นต้องมีการสื่อสารทั้งสองทางโดยการเปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความห่วงใยของคนในชุมชนต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการที่มีโครงการ มาจัดตั้งในพื้นที่ของชุมชน ส่วนการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงสุดคือตัวแทนทุกกลุ่มในชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจและตรวจสอบทั้งหมด^{๑๕๓}

^{๑๕๒}จิรศักดิ์ สุขวัฒนา, “ผู้นำสตรีในการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยศึกษากรณีบทบาทและความเป็น ผู้นำของนางจรัสศรี ทิพย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก.พ.๒๕๓๖”, รายงานการวิจัยสวทช, ๒๕๓๘, หน้า ๑๒๕

^{๑๕๓}มนูญ หวันหยี, “บทบาทผู้นำชุมชนการมีผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีผลต่อการยอมรับโครงการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๕๐).

ธนวัฒน์ จอมประเสริฐ ได้วิจัยเรื่อง “กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นสำคัญ ดังนี้ ประการแรก องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยนำบุคลากรจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่นั้น สิ่งสำคัญคือ ควรกำหนดโครงสร้างขององค์กรให้ชัดเจน และกำหนดภารกิจหน่วยงานย่อยให้ครบถ้วน หลังจากนั้นจึงกำหนดว่าหน่วยงานย่อยใดควรมีบุคลากรเท่าใดและประกอบด้วยวิชาชีพใด ประการที่สอง หากมิได้ดำเนินการตามประการแรกอย่างครบถ้วนครอบคลุม ผู้บริหารองค์กรควรกำหนดกระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้ชัดเจน กำหนดขอบเขต ด้านบุคลากรว่าใครบ้างที่จะเข้าสู่กระบวนการพัฒนา และกำหนดขอบเขตด้านเวลาว่าจะดำเนินการ เมื่อใดสิ้นสุดเมื่อใด ประการที่สาม การพัฒนาบุคลากรได้ตรงตามความต้องการของบุคคลจะช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ส่งผลให้องค์กรขับเคลื่อนได้ในที่สุด ประการสุดท้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป้าหมายคือ ร้องรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและมุ่งบริการให้ประชาชนเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น บุคลากรที่มีศักยภาพสูงย่อมปฏิบัติงานได้ดี สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๕๔}

กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย ” ผลการวิจัยว่า ปัญหาเบื้องต้นที่อาจเกิดขึ้นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้กำหนดขอบเขตของของเสียอันตรายหรือมูลฝอยอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดเจน แม้ว่าจะเป็นของเสียอันตรายที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงงาน ก็ไม่ได้หมายความว่าความจะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทันที เนื่องจากอาจมีปัญหาความทับซ้อนในเรื่องของของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายประการหนึ่ง ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับการ ถ่ายโอนมาให้รวมถึงขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการกิจเฉพาะด้าน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะ ควรสนับสนุนให้มีการจัดทำร่างกฎหมายหรือประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายต่อไป และควรผลักดันให้มีการดำเนินการการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมโดยการเร่งถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณที่เหมาะสม และ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีซึ่งใช้ต้นทุนที่เหมาะสมอันสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวในระดับท้องถิ่นต่อไป^{๑๕๕}

^{๑๕๔}ธนวัฒน์ จอมประเสริฐ, “กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต* (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๕๒).

^{๑๕๕}กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, “โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย”, *รายงานการวิจัยสวทช*, ๒๕๕๓, หน้า ๑๗๗.

กรณีกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่งของกระทรวง ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ.๒๕๔๒ ” ว่า การออกระเบียบเกี่ยวกับการดูแลรักษา คู่มือป้องกันที่ดินสาธารณะ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเดินทางไปราชการของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือสั่งการ การจัดหาคอมพิวเตอร์ การจัดสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื้อหาขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ด้านการกระจายอำนาจและหลักอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านการบริหารจัดการองค์กร และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จึงควรเพิกถอนและปรับปรุงหรือแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบ หรือหนังสือสั่งการแต่งตั้งดังกล่าวให้เหมาะสม เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป^{๑๕๖}

ตารางที่ ๒.๑๓ งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
จิรศักดิ์ สุขวัฒนา (รายงานการวิจัย สวทช, ๒๕๓๘)	“ผู้นำสตรีในการปกครอง ส่วนภูมิภาคของไทย ศึกษากรณีบทบาทและความเป็น ผู้นำของนางจ รัสศรีทิธิรัชผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก กพ.ศ.๒๕๓๖” ผลการวิจัยพบว่าทัศนคติของประชาชนชาวจังหวัดนครนายกส่วนใหญ่ยอมรับในบทบาทและการนำของท่านผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงมีความพอใจในความตั้งใจในการทำงานความซื่อสัตย์ สุจริตความสุภาพนุ่มนวล การประชาสัมพันธ์ และการประสานงานในพื้นที่ต้องเสี่ยงภัยและงานที่ต้องอาศัยความเด็ดขาด
มนูญ หวันหยี (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๐)	“บทบาทการมีผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีผลต่อการยอมรับโครงการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย” พบว่า ผู้นำที่สร้างสัมพันธ์กับคนในชุมชนให้ยอมรับทั้งแนวคิดและวิถีปฏิบัติ สามารถโน้มน้าวให้ผู้เฒ่าผู้แก่ทำงานให้กับชุมชน ผู้นำที่มีคุณธรรม และมีประสบการณ์ชีวิตมาก จะได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนมาก

^{๑๕๖} กรณีกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ “โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่งของกระทรวง ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ.๒๕๔๒”, รายงานการวิจัยสวทช, ๒๕๕๓, หน้า ๓.

ตารางที่ ๒.๑๓ งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (รายงานการวิจัย, ๒๕๕๓)	“โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับ การถ่ายโอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการกิจเฉพาะด้าน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน การกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมโดยการเร่งถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย
กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (รายงานการวิจัย สวทช, ๒๕๕๓)	“โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่งของกระทรวง ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒ ” ผลการวิจัยพบว่า การออกระเบียบเกี่ยวกับการดูแลรักษา การแต่งตั้งเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเดินทางไปราชการของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือสั่งการว่าด้วยการแข่งกีฬาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดหาคอมพิวเตอร์ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติการปฏิบัติงานทั้งด้านการบริหารจัดการองค์กร และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จึงควรเพิกถอนและปรับปรุงหรือแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบ หรือหนังสือสั่งการแต่งตั้งดังกล่าวให้เหมาะสม เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๒.๗.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นคว้างานวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร ไว้หลายท่าน ดังนี้

วรวิทย์ มีมาก ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารงานและประสิทธิภาพของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น” ผลการวิจัยพบว่า การปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มของการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ การวิจัยสำรวจพบว่า ๑) รูปแบบของคณะกรรมการ สุขาภิบาลตาม

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับสุขาภิบาลในปัจจุบันและในอนาคตเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี กับสภา มีความเหมาะสมมากกว่ารูปแบบอื่น ๒) ประเภท หน่วยงานได้แก่ สุขาภิบาลและเทศบาลไม่สามารถบ่งชี้ความแตกต่างและไม่มีน้ำหนักในการอธิบาย การบริหารงานและประสิทธิผลขององค์การได้รวมทั้งการบริหารงานและประสิทธิผลขององค์การเอง ก็ไม่สามารถจำแนกสุขาภิบาลและเทศบาลออกจากกันได้ข้อเสนอแนะจากการวิจัย มี ๒ ประการคือ ๑. ข้อเสนอแนะระยะสั้น ๑) ให้มีการปรับปรุงระดับรายได้ของสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียง พอที่จะบริหารงานประจำของตนเองได้ จากเดิม ๓ ล้านบาทเป็น ๕ ล้านบาทและหลักเกณฑ์การ เปลี่ยนฐานะของ สุขาภิบาลเป็นเทศบาล จากเดิมซึ่งใช้รายได้ ๕ ล้านบาทเพิ่มเป็น ๘ ล้านบาท สำหรับทิศทางการเปลี่ยนแปลงมีดังนี้ต่ำกว่า ๕ ล้านบาท ๒) คณะกรรมการผสม ที่มีนายอำเภอเป็น ประธาน ๕ ล้านบาทคณะกรรมการผสมที่มีผู้แทนท้องถิ่น เป็นประธาน ๘ ล้านบาทเทศบาล ๓) ควรจัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ทางการบริหารงานให้แก่คณะกรรมการ สุขาภิบาล ที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งจัดทำคู่มือและฝึกอบรมเกี่ยวกับการวางแผน ตลอดจนเสริมทักษะในการปฏิบัติงานที่จำเป็น ให้แก่สุขาภิบาล^{๑๕๗}

วรภาส ประสมสุข ได้วิจัยเรื่อง “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม” ผลการวิจัยพบว่า หลักพุทธธรรมที่สอดคล้องกับหลักการบริหารการศึกษา มีจำนวน ๒๑ หลักธรรม แยกตามหลักการครองตน การครองคน และการครองงาน ได้ดังนี้ การครองตน สอดคล้องกับ ๑๙ หลักพุทธธรรม ได้แก่ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรवासธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ อธิษฐานธรรม ๔ เบญจธรรม พละ ๕ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัมปยุตธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และ ทศพิธราชธรรม การครองคน สอดคล้องกับ ๑๕ หลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตรตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ๒ ธรรมทำให้งาม ๒ กุศลมูล ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรवासธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัมปยุตธรรม ๗ อปริหานิยธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และทศพิธราชธรรม การครองงาน สอดคล้องกับหลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตรตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมทำให้งาม ๒ ธรรมมีอุปการะมาก ๒ สุจริต ๓ อิทธิบาท ๔ พละ ๕ ขรवासธรรม ๔ สังคหะวัตถุ ๔ และ สัมปยุตธรรม ๗ นอกจากนี้ยังพบว่า มีจำนวน ๗ หลักธรรมที่สอดคล้องกับ หลักการบริหารการศึกษาด้านการครองตน การครองคน และการครองงานได้แก่ กัลยาณมิตรตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมทำให้งาม ๒ สุจริต ๓ ขรवासธรรม ๔ สังคหะวัตถุ ๔ และสัมปยุตธรรม ๗^{๑๕๘}

กิ่งดาว จินดาเทวิน ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาและพัฒนารูปแบบบริหารกิจการบ้านเมือง

^{๑๕๗} วรวิทย์ มีมาก, “การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงานและประสิทธิผลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลและเทศบาล”, **ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, (บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๒).

^{๑๕๘} วรภาส ประสมสุข, “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม”, **วารสารศึกษาศาสตร์**, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙-มีนาคม ๒๕๕๐, หน้า ๖๓.

ที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ใน จังหวัดอุดรธานี ” พบว่า การพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยการวิเคราะห์ปัจจัยหลักและการสกัดปัจจัย สามารถพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับ อบต. ๖ องค์ประกอบหลัก หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ปัจจัยหลักที่ค้นพบอีก ๑ องค์ประกอบ คือ หลักกัลยาณมิตร และผลจากการศึกษาสภาพการบริหารจัดการ ๒๔ อบต. จังหวัดอุดรธานีมีการบริหารจัดการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อบต. สามารถบริหารจัดการด้านหลักความคุ้มค่าได้ในระดับค่อนข้างดี^{๑๕๙}

กัลยาณี คุณมี ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารผลงานและการจัดสรรสิ่งจูงใจต่อการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการไทย ” พบว่า ปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการจัดสรรสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ปัญหาการจัดสรรสิ่งจูงใจไม่ได้ให้ตามระดับผลงานอย่างแท้จริง ซึ่งควรดำเนินการปรับปรุงระบบการประเมินผลงานให้มีความชัดเจนจนถึงระดับที่บุคลากรต้องการ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสิ่งจูงใจของผู้บริหารและปฏิบัติ ซึ่งควรปรับปรุงโดยการออกแบบเงินเพิ่มพิเศษผู้บริหารเสียใหม่ โดยแยกเงินที่ใช้ปิดช่องว่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนออกจากเงินค่าตอบแทนตามผลงานและนำส่วนเงินค่าตอบแทนตามผลงานมารวมไว้กับเงินรางวัลเพื่อจัดสรรให้แก่ทุกคนตามผลงานด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแบบเดียวกันและปัญหารูปแบบของรางวัลไม่เหมาะสมหน่วยงานควร ทำหลายรูปแบบไปพร้อมกันทั้งรูปแบบที่ไม่เป็นตัวเงินและรูปแบบที่เป็นตัวเงิน (ซึ่งปัจจุบันจะเป็นที่นิยมมากที่สุด) เพื่อเป็นสิ่งจูงใจและสนับสนุนให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ^{๑๖๐}

นาคม อีรสุวรรณ์จักร ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ” ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ผลการประเมินการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบ ส่วนผลการพัฒนารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่

^{๑๕๙} กิ่งดาว จินดาเทวิน, “การศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดอุดรธานี”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์, ๒๕๕๒).

^{๑๖๐} กัลยาณี คุณมี, “การบริหารผลงานและการจัดสรรสิ่งจูงใจต่อการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการไทย”, *รายงานการวิจัย* (คณะพัฒนาศาสตร์พัฒนารัฐบาล, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕) หน้า ๕๖

ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีที่ได้พัฒนาขึ้น ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบ^{๑๖๑}

ปณณพศ์ วงศ์นาศรี ได้วิจัยเรื่อง “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอภินิหารธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา” ผลการวิจัยพบว่า

๑. การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ๑) ด้านการบริหารงานบุคคล ๒) งานด้านการศึกษา ๓) งานด้านบริหารงบประมาณ ๔) งานด้านสาธารณสุข และ ๕) งานด้านการบริการสาธารณะ

๒. หลักอภินิหารธรรม ในพระพุทธศาสนา หมายถึงธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อมมีแต่ความเจริญฝ่ายเดียวมี ๗ ประการ ได้แก่ ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ ๔) เคารพนับถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง ๕) บรรดาภุคสตรทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถาน ปูชนียวัตถุและ ตลอดจนอนุสาวรีย์ต่าง๗) จัดให้มีการอารักขา คุ่มครองป้องกัน อันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของประชาชนทั่วไป

๓. บูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยหลักอภินิหารธรรมในพระพุทธศาสนา

๑) ด้านการบริหารงานบุคคล มาบูรณาการด้วยหลักอภินิหารธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมและพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้เคารพนับถือถ้อยคำของผู้รู้หรือวิญญูชนที่ได้บัญญัติในเรื่องต่าง ๆ และจัดให้มีการอารักขา คุ่มครองป้องกัน อันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรม การวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานได้ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ความพร้อมเพรียง ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่ควรบัญญัติไว้ ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหาความขัดแย้ง ลดภาวะความเสียหาย ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ส่งผลให้เกิดผลดีขึ้น ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒) ด้านการศึกษามาบูรณาการด้วยหลักอภินิหารธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์, พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำและไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เพราะทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงาน ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้นสามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่าง

^{๑๖๑} นาคม ชีรสวรรณจักร, “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔).

เท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดภาวะการฉ้อโกงโดยประสิทธิภาพการบริหาร ลดความเสียหายการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓) ด้านบริหารงานงบประมาณ มาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ และเคารพนับถือถ้อยคำ ที่ควรฟัง มาใช้ในการดำเนินงานเพราะทำให้จัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างคุ้มค่า เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติ ปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เสมอภาค เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

๔) ด้านสาธารณสุข มาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกัน ทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เคารพนับถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านเหล่านั้น เป็นสิ่งอันควรฟังมาใช้ในการดำเนินงาน เพราะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนด้านสุขภาพและจิตใจ และเป็นการลดภาวะความเสี่ยงต่อโรคร้ายไข้เจ็บการดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๕) ด้านบริการสาธารณะมาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมและพร้อมเพรียงกันประชุม ทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ มาใช้ในการดำเนินงาน ทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะ ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ลดภาวะความเสียหาย เสียเวลา ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทำให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประชาชนได้รับความพึงพอใจ^{๑๖๒}

ตารางที่ ๒.๑๔ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการ	ผลการวิจัย
วรวิทย์ มีมาก (วิทยานิพนธ์, ๒๕๔๒)	“การบริหารงานและประสิทธิผลของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น” ผลการวิจัยพบว่า การปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มของการรวบอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ พบว่า ๑) รูปแบบของคณะกรรมการสุขภาพตามพระราชบัญญัติสุขภาพ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับสุขภาพในปัจจุบันและในอนาคต เทศบาลแบบนายกเทศมนตรี รัฐบาลมีความเหมาะสมมากกว่ารูปแบบอื่น ๒) ประเภทหน่วยงานได้แก่ สุขภาพและเทศบาลไม่สามารถบ่งชี้ความแตกต่าง

^{๑๖๒} ปณณพงค์ วงศ์ณาศรี “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวการบริหารนิยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์ศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์มหาวิทยาลัทยามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, ๒๕๕๕).

ตารางที่ ๒.๑๔ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการ	ผลการวิจัย
วรภาส ประสมสุข (๒๕๕๐ ,วิทยานิพนธ์)	“ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษา ชั้นพื้นฐานเขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก” ผลการวิจัย พบว่า หลักพุทธธรรมที่สอดคล้องกับหลักการบริหาร การศึกษาจำนวน ๒๑ หลักธรรมแยกตามหลักการครองตน การครองคนและการครองงานได้ดังนี้ การครองตนสอดคล้อง กับ ๑๙ หลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตตตาโยนิโสมนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ธรรมทำให้งาม ๒ ธรรมมีอุปการะมาก ๒ กุศลมูล ๓ สันโดษ ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรവാสนธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ อธิฐานธรรม ๔ เบญจธรรม พละ ๕ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัมปยุตธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และทศพิธราชธรรมการครองคน
กัลยาณี คุณมี (รายงานการวิจัย, ๒๕๔๒)	“การบริหารผลงานและการจัดสรรสิ่งจูงใจต่อการ พัฒนาระบบราชการและข้าราชการไทย” พบว่า ปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการจัดสรรสิ่งจูงใจในการ ปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ปัญหาการจัดสรรสิ่งจูงใจไม่ได้ให้ตามระดับผลงานอย่าง แท้จริง
กิงดาว จินดาเทวิน (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๒)	“การศึกษาและ พัฒนารูปแบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล อบต). ในจังหวัด (อุดรดิตถ์” พบว่า ปัจจัยหลัก ๗ องค์ประกอบ ประกอบด้วยปัจจัย หลักเดิม ๖ องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลัก ความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ปัจจัยหลักที่ค้นพบอีก ๑ องค์ประกอบ คือ หลักกัลยาณมิตร

๒.๗.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรม

ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมเพื่อพัฒนาส่วนรวม ในการส่งเสริมให้ทุกคนที่อยู่ร่วมกันในสังคมได้มีกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อพัฒนาบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้วิจัยไว้หลายท่าน ดังนี้

ธงชัย เจริญนนท์ ได้วิจัยเรื่อง “การนำหลักสัปปริสธรรมไปใช้ในการพัฒนาชุมชนชนวนศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด” ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด มีการนำหลักสัปปริสธรรมไปใช้ในการพัฒนาชุมชน โดยรวมทั้ง ๗ ด้านอยู่ในระดับทุกครั้ง โดยมีข้อเสนอแนะว่า ควรส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีความสามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วม^{๑๖๓}

นันทวรรณ อิศรานุวัฒน์ชัย ได้วิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธธรรม” ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำที่ดีตามแนวคิดทฤษฎีตะวันตกต้อง ประกอบด้วย บทบาทพื้นฐานสำคัญ ๔ ประการ คือ ๑) การกำหนดทิศทาง (Path finding) เป็นการกำหนดทิศทางขององค์กรให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่ได้วางไว้ ๒) การจัดการระบบการทำงาน (Alignment) ๓) การมอบอำนาจ (Empowerment) เป็นการมอบหมายอำนาจ ความรับผิดชอบให้แก่บุคคลที่เหมาะสมเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ๔) แบบอย่างการเป็นผู้นำ (Modeling) สำหรับภาวะผู้นำที่ดีตามหลักพุทธธรรม ผู้นำที่ดีจะต้องยึดหลักเช่น “ธรรม” พรหมวิหาร ๔ ธรรมาธิปไตย พลละ ๔ และสัปปริสธรรม เป็นต้น เป็นคุณธรรมสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการงานทุกอย่างให้บรรลุผลสำเร็จที่วางไว้และนำพาหมู่คณะและสังคมไปสู่ความสงบสุขและมั่นคงตลอดไป แบบผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ที่เกิดจากการประยุกต์ของภาวะผู้นำตามแนวคิดตะวันตกและหลักพุทธธรรม ย่อมประกอบด้วยหลักการ ๓ ประการ คือ หลักการครองตน ครองคน และครองงาน โดยมุ่งเน้นให้ผู้นำเกิดการพัฒนาด้าน การพัฒนาดน และพัฒนาระบบงาน ให้มีคุณภาพที่สมบูรณ์ทั้ง ๒ ด้าน คือ ๑) คุณภาพด้านความสามารถ เพื่อทำให้ผู้นำเกิดการพัฒนาดน พัฒนาดน และพัฒนาองค์กร นำพาหมู่คณะ องค์กร และสังคม ไปสู่ความเจริญก้าวหน้าที่ยั่งยืนและมั่นคงตลอดไป ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ปรับปรุงคุณภาพความเป็นผู้นำ คุณภาพบุคลากรในองค์กรและคุณภาพขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์อยู่เสมอ ๒) คุณภาพด้านจิตใจ เพื่อทำให้เกิดการยกระดับจิตใจของผู้นำให้มีคุณธรรม จริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก^{๑๖๔}

วรภาส ประสมสุข ได้วิจัยเรื่อง “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม ” ผลการวิจัยพบว่า หลักพุทธธรรมที่สอดคล้องกับหลักการบริหารการศึกษามีจำนวน ๒๑ หลักธรรมแยกตาม หลักการครองตน การครองคน และการครองงาน ได้ดังนี้ การครองตน สอดคล้องกับ ๑๙ หลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ธรรมทำให้งาม ๒ ธรรมมีอุปการะมาก ๒ กุศลมูล

^{๑๖๓} ธงชัย เจริญนนท์ การนำหลักสัปปริสธรรมไปใช้ในการพัฒนาชุมชนชนวนศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด รายงานการวิจัยทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยฐานสังคมกรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐ หน้า ๗

^{๑๖๔} นันทวรรณ อิศรานุวัฒน์ชัย, “ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ ศึกษาจากหลักพุทธธรรม”, รายงานการวิจัย คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ๒๕๕๒) หน้า ๕๑.

๓ สันโดษ ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรवासธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ อธิษฐานธรรม ๔ เบญจธรรม พละ ๕ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัมปยุตธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และ ทศพิธราชธรรม การครองคน สอดคล้องกับ ๑๕ หลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ๒ ธรรมทำให้งาม ๒ กุศลมูล ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรवासธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัมปยุตธรรม ๗ อปริหานิยธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และทศพิธราชธรรมการครองงานสอดคล้องกับหลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมทำให้งาม ๒ ธรรมมีอุปการะมาก ๒ สุจริต ๓ อิทธิบาท ๔ พละ ๕ ขรवासธรรม ๔ สังคหะวัตถุ ๔ และ สัมปยุตธรรม ๗ นอกจากนี้ยังพบว่า มีจำนวน ๗ หลักธรรมที่ สอดคล้องกับหลักการบริหารการศึกษาด้านการครองตนครองคนและการครองงาน ได้แก่ กัลยาณมิตตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมทำให้งาม ๒ สุจริต ๓ ขรवासธรรม ๔ สังคหะวัตถุ ๔ และ สัมปยุตธรรม ๗^{๑๖๕}

ณัฐ วัฒนพานิช ได้วิจัยเรื่อง “การปรับพฤติกรรมมนุษย์ตามหลักสัมปยุตธรรม ๗ ” พบว่า จุดเริ่มต้นของการพัฒนาคุณภาพชีวิตคือ เริ่มจากการใช้ปัญญาเพื่อพัฒนา “ตนเอง” และเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนในโลกนี้เป็นผู้ที่ฝึกตนและพัฒนาตนได้ ให้เกิดปัญญา ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนไปในทางบวก โดยในการจะนำหลักสัมปยุตธรรม ๗ มาใช้จะต้องทำความเข้าใจในหลักดังกล่าวให้ดีและมีความเข้าใจในลักษณะของมนุษย์ในองค์กรศึกษาถึงระบบบริหาร การจัดรูปแบบขององค์กร สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรมาประกอบด้วยผู้บริหารของ องค์กรจะต้องมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการนำหลักสัมปยุตธรรม ๗ มาใช้ในการบริหารงานใน องค์กรได้อย่างมีระเบียบแบบแผน โดยอาศัยการสื่อสารภายในองค์กรที่ดีเป็นระบบ ตลอดจนการ บริหารองค์กรโดยยึดหลักจริยธรรมและคุณธรรมอย่างมีเหตุมีผล เพื่อเกิดประโยชน์และเป็นการสร้าง ขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนำพาองค์กรให้เจริญเติบโตไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมสืบไป^{๑๖๖}

ปณณพศ์ วงศ์ณาศรี ได้วิจัยเรื่อง “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอปริหานิยธรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา” ผลการวิจัยพบว่า

๑. การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ๑) ด้านการบริหารงานบุคคล ๒) ด้านการศึกษา ๓) ด้านการ บริหารงบประมาณ ๔) ด้านสาธารณสุข และ ๕) ด้านการบริหารสาธารณะ

๒. หลักอปริหานิยธรรม ในพระพุทธศาสนา หมายถึงธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อมมี แต่ความเจริญฝ่ายเดียวมี ๗ ประการ ได้แก่ ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ ๔) เคารพท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง ๕) บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ ปุชนียสถาน ปุชนียวัตถุ ปุ ชนียบุคคล ๗) ตลอดจนอนุสาวรีย์ต่างๆ จัดให้มีการอารักขา ค้ำครองป้องกัน อันชอบธรรมแก่อรหันต์ ทั้งหลายนวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของประชาชนทั่วไป

^{๑๖๕} วรรณาส ประสมสุข “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรมวารสารศึกษาศาสตร์ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ มีนาคม ๒๕๕๐ หน้า ๖๓

^{๑๖๖} ณัฐ วัฒนพานิช, “การปรับพฤติกรรมมนุษย์ตามหลักสัมปยุตธรรม ๗” วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการพัฒนาศาสตร์พยาบาลมนุษย์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑).

๓. บูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยหลักการบริหารนิยธรรมในพระพุทธศาสนา

๑) ด้านการบริหารงานบุคคล มาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เคารพนบถของท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟังเคารพผู้รู้ หรือวิญญูชนที่ได้บัญญัติในเรื่องต่าง ๆ บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง และจัดให้มีการอารักขา ค้ำครองป้องกันอันชอบธรรมแก่ภรรยาทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของประชาชนทั่วไป เพราะทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานได้ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ความพร้อมเพรียง ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่ควรบัญญัติไว้ ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหา ความขัดแย้ง ลดภาวะความเสียหาย ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ส่งผลให้เกิดผลดีขึ้น ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒) ด้านการศึกษามาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำและไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เพราะทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงาน ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้นสามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดภาวะการณด้วยประสิทธิภาพการบริหาร ลดความเสียหายการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓) ด้านบริหารงานงบประมาณ มาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ และเคารพนบถของท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง มาใช้ในการดำเนินงานเพราะทำให้จัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างคุ้มค่า เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เสมอภาค เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกิดผลสำเร็จดียิ่งขึ้น

๔) ด้านสาธารณสุข มาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกัน ทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เคารพนบถของท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านเหล่านั้น เป็นสิ่งอันควรฟังมาใช้ในการดำเนินงาน เพราะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนด้านสุขภาพและจิตใจ และเป็นการลดภาวะความเสี่ยงต่อโรคภัยไข้เจ็บการดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๕) ด้านบริการสาธารณะมาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ มาใช้ในการดำเนินงานทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะ ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ลดภาวะความเสียหาย เสียเวลา ความสิ้นเปลือง

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทำให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประชาชนได้รับความพึงพอใจ^{๑๖๗}

สมโพชน์ กวักหิรัญ ได้วิจัยเรื่อง “บูรณาการการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยหลักสัปปุริสธรรม” ผลการวิจัยพบว่า

๑. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (๑) ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การบริหารจัดการบุคลากร ๒) งานด้านการศึกษา ได้แก่ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการส่งเสริมบุคลากรทางการศึกษา ๓) งานด้านบริหารงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณการดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และตรงกับปัญหาความต้องการของชุมชน ๔) งานด้านสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และการส่งเสริมสุขภาพ และ ๕) งานด้านการบริการสาธารณะ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

๒. หลักสัปปุริสธรรม ตามหลักพุทธปรัชญาในพระไตรปิฎก หมายถึง ธรรมสำหรับการเป็นสัตบุรุษ ที่ทำให้คนเป็นคนดี อันมีลักษณะปรากฏอยู่ ๗ ประการ ได้แก่ ๑) หลักธัมมัญญาตา (การรู้จักเหตุ) รู้จักเหตุ รู้หลักการ รู้วิธีการ ในการดำเนินงาน ๒) หลักอัตถัญญาตา (การรู้จักผล) รู้ความมุ่งหมายและรู้จักผล ของหลักการที่ตนปฏิบัติเข้าใจวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ตนกระทำ ๓) หลักอัตตัญญาตา (การรู้จักตน) รู้กำลัง ความถนัด ความสามารถ และคุณธรรม ๔) หลักมัตตัญญาตา (การรู้จักประมาณ) การรู้จักประมาณ ความพอเหมาะพอควรในการดำเนินงาน ๕) หลักกาลัญญาตา (การรู้จักกาล) การรู้จักเวลาที่เหมาะสมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ และ วางตนให้ถูกกาลเทศะ ๖) หลักปริสสัญญาตา (การรู้จักชุมชน) การรู้จักชุมชนหรือสังคมและความแตกต่าง และ ๗) หลักบุคคลัญญาตา (การรู้จักบุคคล) ความเป็นผู้รู้จักปฏิบัติตนให้เหมาะสม

๓. บูรณาการการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยหลักสัปปุริสธรรม

๑) **ด้านการบริหารงานบุคคล** บูรณาการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ข้อที่ว่าด้วย การรู้จักเหตุ การรู้จักผล การรู้จักตน และการรู้จักบุคคล ทำให้มีการวางแผนงานตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรม ลดปัญหาความขัดแย้ง ลดภาวะความเสียหาย ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ส่งผลให้เกิดผลดีขึ้นงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) **ด้านการศึกษา** บูรณาการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ข้อที่ว่าด้วย การรู้จักเหตุ การรู้จักผล และการรู้จักประมาณ ทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงาน ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ลดภาวะการด้อยประสิทธิภาพการบริหาร ลดความเสียหายการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทำให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จดีขึ้น

๓) **ด้านบริหารงานงบประมาณ** บูรณาการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ข้อที่ว่าด้วยการรู้จัก

^{๑๖๗} ปณณพงค์ วงศ์ณาศรี “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอปริหานิยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕).

เหตุ การรู้จักผล การรู้จักประมาณ และการรู้จักชุมชน ทำให้จัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างคุ้มค่า เกิดความเป็นธรรม ลดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เสมอภาค เพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๔) **ด้านสาธารณสุข** บูรณาการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ข้อที่ว่าด้วย การรู้จักเหตุ และ การรู้จักกาล ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนด้านสุขภาพและจิตใจ และเป็นการลดภาวะความเสี่ยงต่อโรคภัยไข้เจ็บ ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕) **ด้านการให้บริการสาธารณะ** บูรณาการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ข้อที่ว่าด้วย การรู้จักเหตุ การรู้จักประมาณ การรู้จักชุมชน และการรู้จักบุคคล ทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานตรงตามเป้าหมาย ลดภาวะความเสียหายเสียเวลาความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทำให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและได้รับความพึงพอใจ

กาญจนา คำจตุ ได้วิจัยเรื่อง “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรมของผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีความทันสมัยทางวัตถุ จึงนำหลักอภิธานิธรรมมาบูรณาการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ในรูปแบบที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วม คือ MBB. Model ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้โดยให้มีการร่วมประชุม (Meeting) โดย กรุงเทพมหานคร/สำนักงานเขต ให้การยอมรับ (Accept) และการให้ความสำคัญ (Importance) ผู้นำชุมชนได้ร่วมประชุมเพื่อรับฟังปัญหา รับรู้ข้อตกลงเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียงกัน ร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงาน Board) โดยการให้โอกาส (Opportunity) เพื่อให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การนำเสนอความเห็น ปัญหา ความต้องการของชุมชน ให้ความสำคัญในการรับฟัง หาทางป้องกัน แก้ไขปัญหาชุมชน และร่วมรักษาผลประโยชน์ (Benefits) โดยการให้ความรู้ (Knowledge) ประกอบการตัดสินใจ เพื่อประเมินผลกิจกรรมของชุมชน การอนุรักษ์สภาพแวดล้อม วัฒนธรรม หรือบุคคลที่มีคุณประโยชน์ มีภูมิรู้ในชุมชนที่เป็นแบบอย่างที่ดีของชุมชน ให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองและบริหารจัดการได้โดยชุมชน ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดย กรุงเทพมหานคร ๑) ให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ๒) เพิ่มงบประมาณ เช่น เบี้ยประชุม ๓) Website ชุมชน ให้แลกเปลี่ยนข้อมูลกับชุมชนอื่น ให้ความรู้ในการสื่อสาร หรือการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย

รักษา สุตเสนม ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ” พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อ

^{๑๖๘} สมโพธิ์ กวักหิรัญ, “บูรณาการการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยหลักสัปปุริสธรรม”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรดุษฎีนิพนธ์, สาขาพุทธศาสนาและปรัชญา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕).

^{๑๖๙} กาญจนา คำจตุ, “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรมของผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕)

ความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง นอกจาก กฎหมาย และนโยบายรัฐ และ งบประมาณ แล้วยังพบว่า ปัจจัยด้านกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ในการกระจายอำนาจจะส่งผลดี ถ้าผู้บริหารและผู้ปฏิบัติมีจิตสำนึกที่ดี แต่โดยทั่วไป ส่วนมากการออกกฎต่างๆ มาจากด้านบนที่กำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ตลอดจนการให้การศึกษา ปัจจัยในด้านนี้ การให้การศึกษาเพื่อเข้าใจในสิทธิและหน้าที่กฎหมาย กฎระเบียบและผลประโยชน์ เพื่อลดการขายสิทธิ ขायเสียงและลดการใช้อำนาจเกินขอบเขตและการใช้วาทะครอบงำกดขี่^{๑๗๐}

ตารางที่ ๒.๑๕ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม

นักวิจัย	ผลการวิจัย
ธงชัย เจริญนนท์ (รายงานการวิจัย, ๒๕๕๐)	“การนำหลักสัปปุริสธรรมไปใช้ในการพัฒนาชุมชน : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด มีการนำหลักสัปปุริสธรรมไปใช้ในการพัฒนาชุมชน โดยรวมทั้ง ๗ ด้านอยู่ในระดับทุกครั้ง โดยมีข้อเสนอแนะว่า ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีความสามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วม
วรภาส ประสมสุข (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๐)	“หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม” หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม ที่สอดคล้องกับ หลักการบริหารการศึกษา กัลยาณมิตตดา โยนิโสมนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ๒ ธรรมทำให้งาม ๒ กุศลมูล ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรรวาสธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัปปุริสธรรม ๗ อปริหานิยธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และ ทศพิธราชธรรม การครองงาน
ณรัฐ วัฒนพานิช (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๑)	“การปรับพฤติกรรมมนุษย์ตามหลักสัปปุริสธรรม ๗” พบว่า จุดเริ่มต้นของการพัฒนาคุณภาพชีวิตคือ เริ่มจากการใช้ปัญญาเพื่อพัฒนา “ตนเอง” ให้เกิดปัญญา ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนไปในทางบวก

^{๑๗๐} รัชชา สุตเส้นผม, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕

ตารางที่ ๒.๑๕ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม (ต่อ)

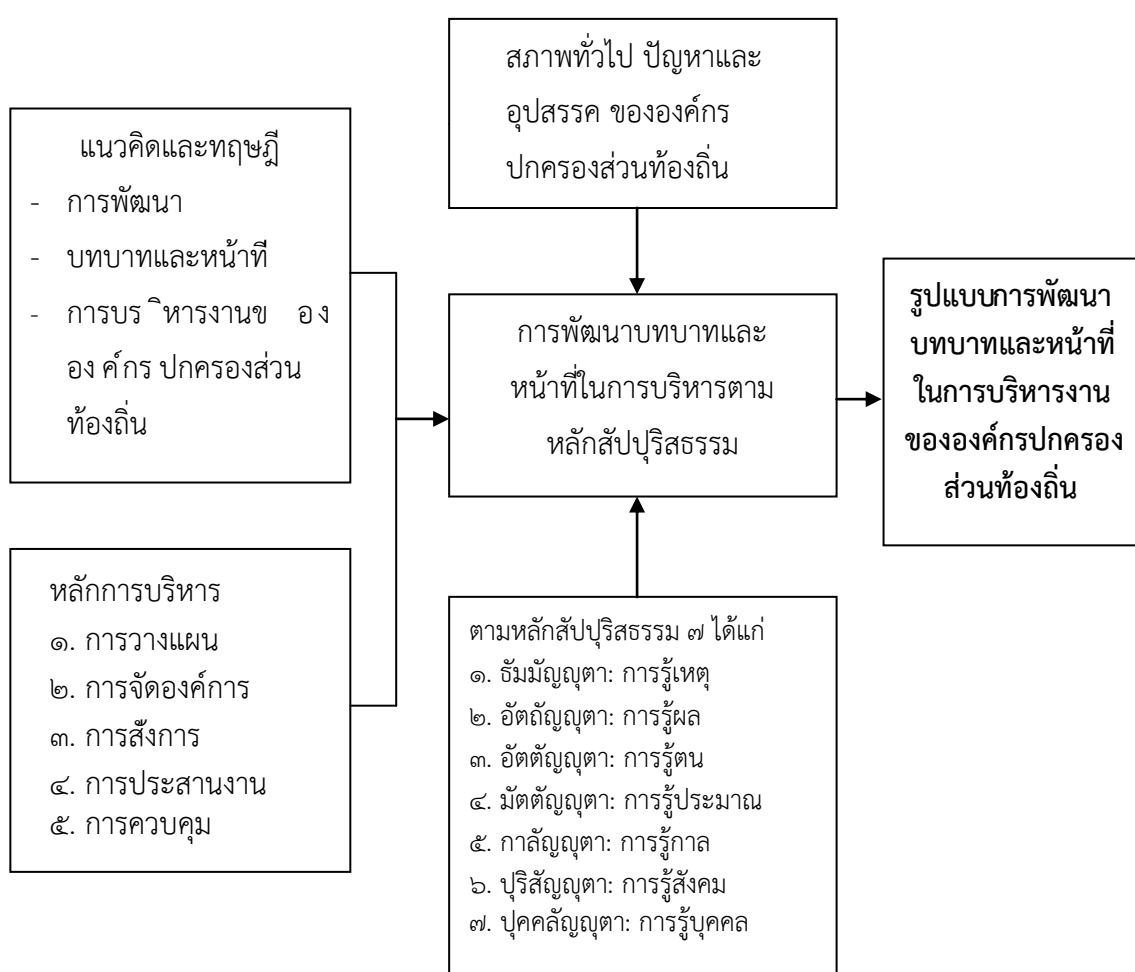
นักวิชาการหรือนักวิจัย	ผลการวิจัย
จักรกฤษ สุริโยปการ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๔)	“รูปแบบและกระบวนการพัฒนาครูตามหลักพุทธบูรณาการ” พบว่า กระบวนการพัฒนาครูตามหลักของกระทรวงศึกษา ประกอบด้วย ๔ ด้านคือ ๑) ด้านคุณธรรม ๒) ด้านจรรยาบรรณ ๓) ด้านบุคลิกภาพของความเป็นครู และ ๔)ด้านภาวะผู้นำการพัฒนาการศึกษา
ปิ่นณพงค์ วงศ์ณาศรี (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๕)	“บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอภิธานิยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลาพบว่า ๑. ด้านการบริหารงานบุคคล บูรณาการด้วยข้อที่ว่าหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม ๒. ด้านการศึกษา บูรณาการด้วยข้อที่ว่าหมั่นประชุมและพร้อมเพรียงกันประชุม ๓. ด้านบริหารงานงบประมาณ บูรณาการด้วยข้อที่ว่าหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติ ๔. ด้านการบริหารงานบุคคล บูรณาการด้วยข้อที่ว่าหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม ๕. ด้านการศึกษา บูรณาการด้วยข้อที่ว่า หมั่นประชุมและพร้อมเพรียงกันประชุม ๖. ด้านบริหารงานงบประมาณ บูรณาการด้วยข้อที่ว่าหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ ๗. ด้านสาธารณสุข มาบูรณาการด้วยข้อที่ว่าหมั่นประชุมและพร้อมเพรียงกันประชุม ๘. ด้านบริการสาธารณะ บูรณาการด้วยข้อที่ว่าหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมและเลิกประชุมในการทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ มาใช้ในการดำเนินงานทำให้มีการวางแผนงานที่ดี
สมโพชน์ กวักหิรัญ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๕)	“บูรณาการการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยหลักสัปปุริสธรรม” ดังนี้ ๑) ด้านการบริหารงานบุคคล มีการวางแผนงานระบบในการดำเนินงานให้เกิดความเป็นธรรม ๒) ด้านการศึกษา ทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงาน

ตารางที่ ๒.๑๕ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม (ต่อ)

นักวิจัย	ผลการวิจัย
	๓) ด้านบริหารงานงบประมาณ ทำให้จัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด ๔) ด้านสาธารณสุข บูรณาการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ข้อที่ว่าด้วย การรู้จักเหตุ และการรู้จักกาลทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนลดภาวะความเสี่ยงต่อโรคภัยไข้เจ็บ ๕) ด้านการให้บริการสาธารณะ ทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานบริการสาธารณะ ตรงตามเป้าหมายและได้รับความพึงพอใจ
กาญจนา คำจตุติ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๖)	“การส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรมของผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร” ผลการวิจัยพบว่า สามารถประยุกต์หลักการร่วมประชุม (Meeting) โดยให้การยอมรับ (Accept) ผู้นำชุมชนได้ร่วมประชุมเพื่อรับฟังปัญหา รับรู้ข้อตกลงเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียงกัน ร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงาน (Board) โดยการให้โอกาส (Opportunity) ในการนำเสนอความเห็น ปัญหา ความต้องการ ให้มีความสำคัญ (Importance) ในการรับฟังและหาทางป้องกัน แก้ไข ปัญหา และร่วมรักษาผลประโยชน์ (Benefits) โดยการให้ความรู้ (Knowledge) ประกอบการตัดสินใจ
รักษา สุดเส้นผม (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๖)	“ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง” พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง นอกจาก กฎหมาย และนโยบายรัฐ และ งบประมาณ แล้วยังพบว่า ปัจจัยด้านกฎระเบียบกฎเกณฑ์ ในการกระจายอำนาจจะส่งผลดีถ้าผู้บริหารและปฏิบัติมีจิตสำนึกที่ดี

๒.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักพุทธธรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย สภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรค การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรหลักพุทธธรรม ที่เกี่ยวข้องได้แก่ สัมปยุตธรรม ๗ ประการ และหลักการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม ดังนี้



แผนภูมิที่ ๒.๙ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย