

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษา การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการศึกษาดังนี้

- ๒.๑ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
- ๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๓. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
- ๒.๔. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๕ ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- ๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี เป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุขโดยยึดหลักพื้นฐาน ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

๒.๑.๑ ความหมายเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่และสังคมที่ดี มีความสำคัญ มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์มากในการบริหารจัดการ ในทุกองค์การให้ประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวัง เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาตรวจสอบได้ เป็นวิธีการป้องกันไว้ก่อนด้วย นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยในการบริหารให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน และเป็นการลดการทุจริต ความขัดแย้งขององค์การต่างๆ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้หลายทัศนะดังนี้

ได้มีนักวิชาการอธิบายถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาล มีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มี

ความคงเส้นคงวา สามารถตรวจสอบได้^๑ สอดคล้องกับ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกระบวนการต่างๆ หลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข^๒ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นรากฐานของการรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพของการลงทุนจากในและนอกประเทศจะขึ้นอยู่กับระดับของการคอร์รัปชันในประเทศ นอกจากนี้ประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ประชาชนได้รับ จะขึ้นอยู่กับความมากน้อยของการรั่วไหลที่เกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันด้วย การขาดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และการคอร์รัปชันจึงเป็นอันตรายต่อการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และจะทำให้เกิดการลงทุนทางกายภาพมากเกินไปและการลงทุนมนุษย์และการรักษาทุนทางธรรมาภิบาลน้อยเกินไป การสร้างความสามารถทางสถาบันเพื่อให้เกิดระบบหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง^๓ ธรรมรัฐ คือ การวางกรอบการทำงานในระบบราชการ เพื่อให้เกิดระบบที่ดีที่เอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดี และไม่ให้คนเลวดำรงตำแหน่งที่ดีในวงราชการ ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัตินี้คือการ ธรรมรัฐจะเป็นตัวเชื่อมโยงให้สังคมที่มีการแยกส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และองค์กรเอกชนเกิดความสัมพันธ์กันทุกส่วนให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อสังคม^๔ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีคือ วิธีที่จะทำให้รัฐกับประชาคม รัฐกับสังคม หรือรัฐกับชุมชนนั้นมีรูปแบบความสัมพันธ์ มีการปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน^๕

ดังนั้นสรุปได้ว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี หมายถึง การบริหารงานที่เป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและการปกครองโดยรัฐ ประชาชนและเอกชน ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการที่ล้าหลังทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

จากแนวคิดและทฤษฎีหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีและผลของการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผล ความหมายเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

^๑ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒๓.

^๒บรรศักดิ์ อวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๖๔.

^๓จรี วิจิตรวาทกร, การเติบโตอย่างมีคุณภาพ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ด้านสหวิชาการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๗.

^๔ทิพาดี เมฆสุวรรณ, ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอด, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

^๕ประมวล รุจนเสรี, Good Governance การบริหารที่ดีในนายอำเภอในฝัน, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ๒๕๔๑), หน้า ๙๖.

ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๑ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาความหมายเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ชัยอนันต์ สมุทวณิช, (๒๕๔๑, หน้า ๑๒๓)	หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือ (Good Governance) เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐบาล
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (๒๕๔๒, หน้า ๑๖๔)	หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นหลักเกณฑ์การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข
จური วิจิตรวาทกร, (๒๕๔๔, หน้า ๗)	หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นรากฐานของการรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
ประมวล รุจนเสรี, (๒๕๔๑, หน้า ๙๖)	ธรรมนูญ คือ การวางกรอบการทำงานในระบบราชการ เพื่อให้เกิดระบบที่ดีที่เอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดี
ทิพาดี เมฆสุวรรณ, (๒๕๔๑, หน้า ๒๓)	หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีคือ วิธีที่ทำให้สังคม มีการปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

๒.๑.๒ องค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี มีประโยชน์ต่อองค์การและชุมชน สังคม และประเทศเป็นอย่างมาก องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีทั้งหมดคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความพร้อมรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้แตกต่างกันดังนี้

มีนักวิชาการได้อธิบายถึงมีองค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีแยกองค์ประกอบที่สำคัญได้ดังนี้^๖

๑. หลักความโปร่งใส (Transparency) กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใด ๆ ในการบริหารจัดการองค์การก็ต้องมีเหตุผลโปร่งใสในวิธีการ และสามารถตรวจสอบได้และได้มีองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อการตรวจสอบการทำงาน โดยพร้อมถูกตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นองค์กรจากภายนอกหรือภายในองค์กร

^๖ปิติเทพ อยู่ยืนยง, ธรรมาภิบาล (Good Governances) ในสังคม, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓.

๒. หลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้กฎหมายต่าง ๆ อย่างเที่ยงตรง ยุติธรรม สามารถบังคับใช้กฎหมายกับทุกคน ได้เสมอกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

๓. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง มีการรับผิดชอบในการกระทำของตน ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนของงาน หรือองค์กรต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด เพื่อบรรลุผลของงานและองค์การ

๔. หลักความเสมอภาค (Equity) การได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อจะไม่ให้เกิดการขัดผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

๕. หลักคุณธรรม (Moral) คนในองค์กรต้องมีความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดีและสำนึกในความดีงามที่จะทำงาน โดยถูกต้องและสุจริต

๖. หลักความคุ้มค่า โดยจะต้องถือประโยชน์สูงสุดแห่งองค์การเป็นที่ตั้งในการบริหารและขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จ

๗. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนและบุคลากรในองค์กรจะต้องมีส่วนร่วมในการทำงาน โดยมุ่งผลแห่งความสำเร็จร่วมกัน

สอดคล้องกับองค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหารการปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจซึ่งมี ๑๑ องค์ประกอบ^๗

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงานเพื่อความคิดริเริ่ม และพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

๒. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและในชนบทระบบนิเวศและทรัพยากร

๓. สิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเจ้าของและให้การยอมรับการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๔. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

๕. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity และ ความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

๖. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไป

^๗สุดจิต นิमितกุล, กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารการจัดการที่ดี, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๓๗), หน้า ๑๓-๒๔.

ปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

๗. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

๘. การอดทนอดกลั้น และการยอมรับต่อทัศนคติที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผลหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

๙. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความเป็นธรรมและทันสมัย

๑๐. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน จะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

๑๑. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุมโอบนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

องค์ประกอบของหลักการบริหารการจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ อันประกอบไปด้วย ๖ ประการดังนี้^๕

๑. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

๒. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้พัฒนาตนเอง ให้มีความซื่อสัตย์ จริใจ อดทน มีระเบียบวินัย

๓. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

๔. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญ

๕. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

^๕ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารการจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๓-๑๒.

๖. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม สำหรับหลักโลกาภิบาล ประกอบด้วย หิริหรือความละอายต่อบาปและโอตตัปปะ หรือความเกรงกลัวต่อบาป เป็นเรื่องของการระลึกรู้ภายในใจ ความละอายเป็นต้นเหตุแห่งการทำความดี

ดังนั้นสรุปได้ว่า องค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนายอย่างต่อเนื่อง

จากแนวคิดและทฤษฎีหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีและผลของการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๒ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ปิติเทพ อยู่ยืนยง, (๒๕๔๖, หน้า ๑๓)	องค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี แยกองค์ประกอบที่สำคัญ ๗ ประการดังนี้ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความเสมอภาค หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม
สุดจิต นิमितกุล, (๒๕๓๗, หน้า ๑๓-๒๔)	องค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการที่ดีที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหารการปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจซึ่งมี ๑๑ ประการคือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม มีความโปร่งใส ส่งเสริมความเป็นธรรม มีความสามารถที่จะพัฒนา ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ การอดทนอดกลั้น การดำเนินการตามหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล
ชนะศักดิ์ ยวบูรณ์, (๒๕๔๓, หน้า ๓-๑๒)	องค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๔๒ ประกอบไปด้วย ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

๒.๑.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นการบริหารจัดการ ทรัพยากรทาง เศรษฐกิจและสังคมเพื่อ การพัฒนาของประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง ๓ ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้มีการสนับสนุน ซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อย่างสมดุลส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกัน อย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติ ให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืนและมี เสถียรภาพมีนักวิชาการได้อธิบายถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้

มีนักวิชาการได้อธิบายว่าธรรมรัฐ เป็นคำที่ใช้แทนคำว่า Governance โดยให้คำจำกัด ความหมายว่าหมายถึง การปกครองประเทศที่มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วม ของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการ ทศนคติของการบริหารของ ประเทศมาเน้นที่ประชาชนผู้รับบริการ เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่า ผลผลิตการจะเกิดธรรมรัฐได้จะต้องมีการปฏิรูปสังคม คำว่า ธรรมรัฐ จึงเป็นคำที่รู้จักอย่างกว้างขวาง โดยการเปิดเผยลงข่าวเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ เรียกร้องให้รัฐบาล นายชวนหลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้น สร้างธรรมรัฐแห่งชาติหรือ (Governance) โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำ สถาบันหลักและเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย นับจากนั้นมามีการใช้คำว่า ธรรมรัฐเป็นคำแปลของคำว่า (Good Governance) ในภาษาไทย ในช่วงแรกดูจะสร้างความ คลุมเครือมากกว่าความกระจ่างชัด ด้วยความไม่ครอบคลุมของตัวศัพท์ที่เป็นการผสมคำ ธรรม กับคำ ว่า รัฐ และต่อมาคำว่าธรรมาภิบาล ได้ถูกบัญญัติใช้เป็นความหมายของคำว่า (Good Governance) หรือธรรมาภิบาล^๙ การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวคิดที่ได้ มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และใน เอเชียตะวันออก โดยแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองและการจัดการที่ดินนี้ได้รับการรณรงค์อย่างมาก โดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลก และดังที่ทราบแล้วว่าแนวคิดนี้ได้มีการค้นพบมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๓๒ แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีคำว่า (Good Governance) มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกล่าวได้ ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพิ่งมีการนำมาใช้อย่างเป็น จริงเป็นจังมาเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย^{๑๐} การพัฒนาการของหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพิ่งปรากฏและมีการนำมาใช้ในวงวิชาการของ นักวิชาการที่สนใจการพัฒนาโลกการบริหาร และการปกครองของสังคมเมื่อไม่นานมานี้เองส่วนคำ ว่า (Governance) นั้นได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ ความหมายของคำว่า (Governance) ดังนี้ (Governance Means) ๑) (The act, Process, or power of governing : government) ๒) (The state of being Governed) ซึ่งแปลกันตรงๆ หมายถึง การกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมี

^๙ธีรยุทธ บุญมี, “ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้น ๒”, วารสารกรมประชาสัมพันธ์, (๒๕๕๑), หน้า ๑๑.

^{๑๐}พทุทธิสาณ ชุมพล, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (Concept in Contemporary Political Science), (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๐.

ความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจหมายถึง ทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) นำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้ เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้ คำมั่นสัญญาว่าจะสร้างหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ให้เกิดขึ้นในการ บริหารกิจการภาครัฐในสังคมไทยโดยรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นความจำเป็น ที่ประชาชาติต้อง มีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ^{๑๑}

ความสำคัญของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้ในระบบ ราชการ และภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าในส่วนของประเทศไทย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ตระหนัก ถึงความสำคัญของการสร้าง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคม การนำ ระบบหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ และภาคเอกชน รวมถึงในแวดวงวิชาการ ได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี อย่างแพร่หลาย ดังนั้น การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการกำหนดหลักการพิจารณาเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ดังนี้^{๑๒}

๑. หลักนิติธรรม หลักการที่ควรพิจารณาคือ

๑.๑ มีกฎที่จำเป็นรองรับโดยไม่ให้กฎหมายสูญเสียเอง

๑.๒ มีการบังคับใช้

๑.๓ ผลการใช้กฎหมายมีความถูกต้อง โดยไม่ให้สนองเป้าหมายของผู้ถือและใช้กฎหมายเสียเอง เหนือกว่าเป้าหมายของกฎหมาย

๒. หลักคุณธรรม หลักการที่ควรพิจารณา

๒.๑ มีกรอบกำหนดจรรยาบรรณที่เป็นรูปธรรม โดยไม่เพียงแต่คาดหวังเฉพาะจาก จิตสำนึกในความมีคุณธรรมที่เป็นนามธรรมเท่านั้น

๒.๒ มีมาตรการกำกับควบคุมให้ต้องปฏิบัติยึดถือตาม โดยไม่เพียงแต่พึ่งพาอาศัย เฉพาะบรรทัดฐานของข้อห้ามและความเชื่อทางศีลธรรม

^{๑๑} อรพินท์ สฟโชคชัย, “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี” รายงานที่ตีพิมพ์, ฉบับที่ ๒๐ (มกราคม ๒๕๔๑), หน้า ๒.

^{๑๒} ชาวนะ ไตรมาส, การนำระบบบริหารธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร มุ่งผลสัมฤทธิ์กับการบูรณาการการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางพิสัยสามารถของคณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๘.

๒.๓ มีมาตรฐานพิสูจน์ความผิดกำหนดความผิดและการลงโทษ โดยไม่เพียงแต่การใช้มาตรฐานทางความรู้สึกเป็นเครื่องวัดและไม่มีบทลงโทษ

๓. หลักความโปร่งใส หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๓.๑ มีการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดการและขั้นตอนไหลเวียนของงานแบบเปิด โดยออกแบบโครงสร้างและการทำงานที่ขององค์การแบบเปิด ครอบคลุมทั้งองค์การ

๓.๒ มีการจัดระบบงาน และข้อมูลข่าวสารแบบเปิด โดยการออกแบบระบบงาน และข้อมูลข่าวสารแบบเปิดกระจายทั่วทั้งระบบ และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

๓.๓ มีกระบวนการ การทำงานและกระบวนการตัดสินใจแบบเปิด โดยการออกแบบกระบวนการการทำงานและการตัดสินใจให้เป็นแบบเปิดตลอดในทุกขั้นตอนที่สำคัญ

๔.. หลักการมีส่วนร่วม หลักการที่ควรพิจารณาคือ

๔.๑ การเข้าถึงข่าวสาร นโยบาย แผนงานและงบประมาณ โดยการเข้าร่วมในมิติของข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการรับรู้

๔.๒ การเข้าถึงการปฏิบัติงาน และการตัดสินใจ โดยการเข้าร่วมในมิติของการตกลงใจ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการกระทำหรือการปฏิบัติการ

๔.๓ การเข้าถึงการกำกับควบคุมผลกระทบ มาตรฐาน เป้าหมาย และผลกระทบ โดยการเข้าร่วมในมิติของการคาดหวังผลซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์

๕.. หลักความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบสาธารณะ มีหลักประกันสามารถตรวจสอบได้ หลักการที่ควรพิจารณาคือ

๕.๑ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจนเป็นพันธะสัญญา โดยวางกรอบความรับผิดชอบให้มีขอบเขตชัดเจนและมีข้อมูลพื้นที่แน่นอน

๕.๒ มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอนสม่ำเสมอ โดยสามารถรักษากรอบที่กำหนดไว้ให้ดำเนินอย่างต่อเนื่อง

๕.๓ มีการติดตามประเมินผลที่ต่อเนื่องและน่าเชื่อถือ โดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

๖. หลักความคุ้มค่า หรือหลักประกันประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักการที่ควรพิจารณาคือ

๖.๑ มีการเพิ่มความสามารถในการทำงาน โดยให้มีการเพิ่มในเรื่องของความสามารถมีส่วนที่มากกว่าการเพิ่มของต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า

๖.๒ มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพการทำงาน เพื่อผลิตผลโดยการให้เพิ่มของผลิตผลมีส่วนที่ผันไปในทางบวกตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ

๖.๓ มีการวัดเพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและการลดความสูญเสีย เพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์ที่ได้

ดังนั้นสรุปได้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้เข้ามามีอิทธิพลทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องบริหารราชการในระบบเปิดที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ภาครัฐเองจะต้องมีระดับการมีส่วนร่วมให้มีความเหมาะสมกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการของการสร้างการมีส่วนร่วมการควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรมนอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน

จากแนวคิดและทฤษฎีหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีและผลของการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลความสำคัญเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ของทบวงศาลาปาแดต อำเภอมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๓ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๓ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ธีรยุทธ บุญมี, (๒๕๕๑, หน้า ๑๑)	ธรรมรัฐ เป็นการปกครองประเทศที่มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ต่อมาได้ได้ถูกบัญญัติใช้เป็น (Good Governance) หรือ ธรรมาภิบาล
พฤทธิสาณ ชุมพล, (๒๕๔๖, หน้า ๑๓๐)	การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี แนวคิดนี้ได้มีการค้นพบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๒ เป็นแนวคิดที่ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย
อรพินท์ สฟโชคชัย, (๒๕๔๑, หน้า ๒)	พัฒนาการของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี นำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ภายหลังจากใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐
เชาวนะ ไตรมาศ, (๒๕๔๗, หน้า ๑-๘)	ความสำคัญต่อแนวคิดการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้ในประเทศไทย

๒.๒. แนวคิด ทฤษฎีเรื่องการบริหาร

การบริหารเป็นกระบวนการทำงานขององค์การที่เป็นรูปแบบให้กิจกรรมขององค์การดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานปัจจัยในการผลิต

๒.๒.๑ ความหมายเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (public administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะ (public services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (public or governmental organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ดังนี้

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ คือ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้ การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคม ที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยาและรัฐศาสตร์แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมแล้วการบริหารก็มีลักษณะเป็นศิลป์ (Art)^{๑๓} การบริหารเป็นภาระหน้าที่ของผู้นำของกลุ่ม ซึ่งจะต้องจัดการให้ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคน และวัสดุ อุปกรณ์สามารถประสาน การทำงานเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมทำงานเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้ และในขณะเดียวกันก็ต้องจัดการนำองค์การให้มีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้เป็นอย่างดี^{๑๔} การบริหารคือกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่างรวมกันโดยประกอบไปด้วยส่วนต่างที่สำคัญดังนี้มีบุคคลรวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน มีเป้าหมายเดียวกัน มีวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันอย่างเด่นชัด กำหนดเป้าหมายที่ตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำในองค์การ^{๑๕} การบริหารเป็นเรื่องของการนำอาณัติหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วย

^{๑๓} จันทราณี สงวนนาม, เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง, (ม.ป.ท., ๒๕๓๖), หน้า ๔.

^{๑๔} ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗), หน้า ๒๖.

^{๑๕} บรรจบ เนียมธรรม, หลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๑๖.

ความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้^{๑๖} การบริหารเป็นงานของผู้บริหารองค์การในปัจจุบันเป็นผู้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ประสานงาน ผู้สอน และเป็นผู้นำทีม โดยการให้ความช่วยเหลือและให้การสนับสนุนมากกว่าที่จะใช้วิธีการบริหารแบบดั้งเดิมคือการสั่งการ และการควบคุม ลักษณะของงานการบริหารนั้นค่อนข้างจะมีความสลับซับซ้อน^{๑๗} การบริหาร (Administration) จะใช้กับผู้บริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูงเป็นคำที่นิยมใช้ในการบริการรัฐกิจ (Public administration) หรือหน่วยที่ใช้ในราชการและคำว่า ผู้บริหาร จะหมายถึงผู้บริหารในองค์กรของรัฐหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร คำว่าการบริหาร นั้นนอกจากจะใช้คำภาษาอังกฤษว่า (Administration) ยังมีคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือคำว่า (Management) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันแต่ในทางวิชาการจะเลือกใช้คำว่า ผู้จัดการ ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่าเป็นผู้บริหารงานขององค์การแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นเมื่อพูดถึงการบริหารงานโดยทั่วไป หรือการบริหารราชการจึงนิยมใช้คำว่า (Administration)^{๑๘} การบริหารต้องใช้ความรู้ในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในการบริหารงานต้องอาศัยบุคคล (Man) เงินทุน (Money) อุปกรณ์ต่างๆ (Material) และการจัดการ (Management) และควรนำหลักธรรมทางพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงทางจิตใจ^{๑๙} การบริหารคือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น^{๒๐}

ดังนั้นสรุปได้ว่า การบริหารงาน หมายถึง การร่วมมือกันทำกิจกรรมขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้กระบวนการบริหารและใช้ทรัพยากร คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่อย่างเหมาะสมในการบริหารงาน

จากแนวคิดและทฤษฎีการบริหารและผลของการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลความหมายเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๔ ดังนี้

^{๑๖}พิทยา บวรวัฒนา, **การบริหารเชิงบูรณาการ**, (นนทบุรี: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

^{๑๗}รังสรรค์ ประเสริฐศรี, **พฤติกรรมองค์การ**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทธรรมสาร จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๒๑.

^{๑๘}สมฤทธิ์ ท่าเหล็ก, “ปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปทุมธานี”, **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐.

^{๑๙}วีระ อำพันสุข, **พุทธธรรมกับการบริหารบุคคล**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: เอราวิณการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑-๑๐.

^{๒๐}สุธี สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รังสิโยภุชฎ์, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สวัสดิการสำนักงาน, ๒๕๒๗), หน้า ๑๓๗.

ตารางที่ ๒.๔ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของการบริหาร

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
จันทราณี สงวนนาม, (๒๕๓๖, หน้า ๔)	การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ
ธงชัย สันติวงษ์, (๒๕๓๗, หน้า ๒๖)	การบริหารเป็นภาระหน้าที่ของผู้นำของกลุ่มในการจัดการงานทรัพยากรเพื่อการบริหาร
บรรจบ เนียมธรรม, (๒๕๒๓, หน้า ๒๑๖)	การบริหารคือกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย
พิทยา บวรวัฒนา, (๒๕๔๖, หน้า ๒)	การบริหารเป็นเรื่องของการนำอาภาฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล
ประเสริฐศรี, (๒๕๔๘, หน้า ๒๑)	การบริหารเป็นงานของผู้บริหารองค์การในปัจจุบันเป็นผู้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ประสานงาน ผู้สอน และเป็นผู้นำทีม
สัมฤทธิ์ ท่าเหล็ก, (๒๕๔๖, หน้า ๑๐)	การบริหารจะใช้กับผู้บริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง
วีระ อัมพันสุข, (๒๕๒๖, หน้า ๑-๑๐)	การบริหารงานต้องอาศัยบุคคล เงินทุน อุปกรณ์ต่างๆ การจัดการ และควรนำหลักธรรมทางพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงทางจิตใจ
สุธี สุทธิสมบูรณ์, (๒๕๒๗, หน้า ๑๓๗)	การบริหารคือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น

๒.๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหาร เป็นกระบวนการจัดกิจกรรมในงานวิชาการ ซึ่งเป็นภารกิจหลักให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียนหรือผู้รับบริการ กระบวนการดังกล่าวนี้ ได้แก่ การวางแผน การจัดระบบโครงสร้าง และการกำหนดบทบาทหน้าที่ การจัดดำเนินงานทางวิชาการ การผลิตสื่อและอุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผล การจัดบรรยากาศเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การจัดแหล่งหรือศูนย์สารสนเทศ รวมทั้งการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ และการนิเทศภายในเพื่อให้งานวิชาการมีคุณภาพ

มีนักวิชาการได้อธิบายถึงทฤษฎีการบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบกันตามกระบวนการ

การบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเห็นว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการดังนี้^{๒๑}

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
๒. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๔. การบริหารมีลักษณะเป็นการดำเนินการเป็นกระบวนการ
๕. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
๖. การบริหารอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจของบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุตามเป้าหมาย
๗. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
๘. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
๙. การบริหารไม่มีตัวตนมีแต่อิทธิพลต่อความเป็นมนุษย์

กระบวนการการบริหารเกิดได้หลายแนวคิดเช่น โปสต์คอร์ด (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินดอนเออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร ๗ ประการได้แก่^{๒๒}

๑. การวางแผน (Planning) เป็นการวางแผนโครงการซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
๒. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์การ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับงาน
๓. การจัดบุคลากร (Staffing) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัดบุคลากร
๔. การอำนวยการ (Directing) เป็นภารกิจในการใช้ศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations) การจูงใจ (Motivation)
๕. การประสานงาน (Coordinating) เป็นการประสานให้ส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น

^{๒๑} สมพงษ์ เกษมสิน, *การบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๔๑.

^{๒๒} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*, (กรุงเทพมหานคร: โพรเพลซ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๙.

๖. การรายงาน (Reporting) เป็นกระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสารในองค์การด้วย

๗. การงบประมาณ (Budgeting) เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชีการควบคุมเกี่ยวกับการเงินและการคลัง

บริหารงานองค์การแห่งอนาคต (The Future Organization) เป็นองค์การที่ใช้หลักการบริหารจัดการที่มุ่งสู่ความสำเร็จ และต้องมีมาตรฐานสากล (ISO) เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ เนื่องจากการเดินทางไปทำธุรกิจและท่องเที่ยว จึงต้องมีแนวคิดใหม่ๆ ในการบริหารจัดการเพื่อให้ทันสมัย ลักษณะขององค์การที่ประสบความสำเร็จ (Success Organization) จำเป็นต้องมีลักษณะสำคัญๆ อย่างน้อย ๑๐ ประการ ดังนี้^{๒๓}

๑. มีความฉับพลันพร้อมอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลง การปรับตัวการให้บริการลูกค้าที่ฉับไว การรับรู้สิ่งใหม่ ๆ จากภายนอก โดยเฉพาะกลยุทธ์และวิธีการการให้บริการของภาคเอกชน

๒. มีการทำงานเป็นทีมของผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารประเภทที่ชำนาญ ชำนาญที่สุด จะต้องหมดไป เพราะไม่ว่าจะเก่งเพียงใดก็ไม่สามารถเก่งได้ทุกเรื่อง จึงต้องอาศัยคนอื่น (แม้แต่ลูกน้อง) ที่รู้ดีกว่าเข้ามาช่วย

๓. มีบุคคลากรที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นยุคที่ทุกคนในองค์การจะต้องมีความคิดสร้างสรรค์ ช่วยกันคิดช่วยกันมองผลสำเร็จในอนาคต ไม่ใช่ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม

๔. มีการมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาระดับรอง ๆ ลงไปอย่างกว้างขวาง การมอบอำนาจ จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนชอบเปลี่ยนแปลง ชอบของใหม่ ชอบท้าทาย ดังนั้นจึงต้องมีการปรับสายการบังคับบัญชาให้เป็นเชิงราบ ลดความเป็นระบบราชการหรือระบบเจ้าขุนมูลนายลงให้เหลือน้อยที่สุด และพร้อมที่จะกล้าเสี่ยงมากขึ้น ต้องรู้จักคิดใหม่ทำใหม่ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาในอดีตเคยทำมาอย่างไรก็เป็นแต่เพียงตามก็พอ (ปลอดภัยไว้ก่อนดีกว่า)

๕. มีการมอบหน้าที่ต่างๆ ให้คนในองค์การได้ทำมากขึ้น เพื่อให้ทุกคนได้รู้งานซึ่งกันและกันคือเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้มากขึ้น และพร้อมที่จะช่วยกันทำงานกันเป็นทีมสามารถทำแทนกันได้ แทนที่จะเน้นเรื่อง Specialization เพราะถ้าคนส่วนใหญ่สามารถทำงานแทนกันได้เมื่อจำเป็นก็จะช่วยให้งานไม่ชะงักและใช้คนน้อยลง

๖. มีการตัดการติดต่อสื่อสารที่ไม่จำเป็นออก เนื่องจากมีความสิ้นเปลืองในเรื่องค่าใช้จ่าย และเวลา ปัจจุบันใช้วิธีสื่อสารผ่านทาง E-mail และนำระบบ Internet มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วและสิ้นเปลืองน้อยกว่า

^{๒๓} สมศักดิ์ เกียรติแก้ว, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์และศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่, ๒๕๕๔), หน้า ๖๕-๖๖.

๗. มีวัฒนธรรมองค์การที่สามารถปรับตัวได้ ระบบราชการเป็นระบบที่ยากแก่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ เช่น การลดความเป็นนายให้เป็นเพื่อนร่วมงานมากขึ้น คือต้องลดความเป็นเจ้าขุนมูลนายให้น้อยลง เน้นในเรื่อง Participating Management มากขึ้น เป็นต้น

๘. มีการประเมินผลโดยอาศัยเทคนิคการประเมินที่มีประสิทธิภาพ และสามารถวัดได้ ผู้บังคับบัญชาต้องเลิกมีอคติ เลิกระบบประจบสอพลอ นายต้องเป็นตัวของตัวเองสามารถยืนอยู่ได้ด้วยขาของตัวเองได้โดยไม่จำเป็นต้องเอาลูกน้องมาทำหน้าที่เป็นเสาค้ำ นำระบบของเอกชนเช่น Balanced Scorecard, Benchmarking มาใช้ทั้งนี้เพื่อการยอมรับในระดับสากล

๙. ต้องพยายามสร้างมาตรฐานการทำงาน โดยเฉพาะมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ การให้บริการต้องให้ได้ในระดับสากล เนื่องจากในปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ มีชาวต่างประเทศเข้ามาติดต่อกับหน่วยราชการมากขึ้นเรื่อย ๆ และแทบทุกหน่วยงานที่ต้องให้บริการ

๑๐. มีการลดขนาดขององค์การให้เล็กลง ด้วยการนำเทคโนโลยีต่างๆ ที่ทันสมัยเข้ามาใช้และทำหน้าที่แทนมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการประเมินบุคลากรนั้น จะต้องทำอย่างจริงจัง ตรงไปตรงมา คนที่ไม่มีศักยภาพต้องประเมินออกเพื่อให้ได้คนดีเข้ามาแทนที่ เพื่อขวัญและกำลังใจของพนักงานดี และเพื่อลดค่าใช้จ่ายด้วย

การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ การบริหารจัดการภาคสาธารณะ (Public management) ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดจากอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันได้มีแนวคิดการบริหารจัดการแบ่งออกเป็น ๒ ยุค ได้แก่ แนวคิดการบริหารจัดการภาคสาธารณะในอดีต และแนวคิดการบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดการบริหารจัดการภาคสาธารณะในอดีตได้มุ่งเน้นการบริหารจัดการ เพื่อการบริการสาธารณะซึ่งเป็นกิจกรรมของรัฐที่เก่าแก่ เกิดขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สังคมการบริหารจัดการภาคสาธารณะมีความเป็นมา ๓ ยุคได้แก่^{๒๔}

ยุคมนุษยนิยมเริ่มต้นราว คริสต์ศตวรรษที่ ๑๗-๑๘ ยุคนี้มีความเจริญก้าวหน้าจากการเปลี่ยนแปลงและการค้นพบสิ่งใหม่ๆ ธุรกิจการค้าเจริญรุ่งเรืองมีการอพยพล่าอาณานิคมการหาผืนแผ่นดินใหม่ มีการพิสูจน์ได้ว่าโลกกลม ความมีขอบเขตทางความคิดของยุคเก่าก่อนถูกจุดให้สว่างไสว ด้านการค้นพบศิลปวิทยาการใหม่ๆ ในด้านการบริการสาธารณะปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในการดำเนินธุรกรรมของรัฐอย่างช้าๆ อันเนื่องมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เริ่มอ่อนแอลง และกระแสแนวความคิดมนุษยนิยมรุนแรงขึ้น อำนาจซึ่งเคยเป็นของกษัตริย์ได้ถูกเปลี่ยนไปอยู่ในมือของผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ การให้บริการสาธารณะซึ่งแต่เดิมเป็นการให้บริการแก่กษัตริย์ ได้เปลี่ยนมาเป็นบริการสาธารณะ ในความหมายที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนพลเมืองของตน ระบบราชการซึ่งเคยเป็นเครื่องมือของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็กลายเป็นเครื่องมือฝ่ายการเมืองในระบอบประชาธิปไตยยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แนวคิดที่เคยแบ่งแยกการเมือง และการบริหารออกจากกันถูกยกเลิกไปการบริหารจัดการในยุคนี้นอกจากจะต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพแล้วยังต้องให้ความสนใจต่อประชาธิปไตยด้วย

^{๒๔} เสน่ห์ จัยโต, หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์: การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาวชิราลงกูฏวิทยธรณาราช, ๒๕๕๒), ๕.

แนวคิดการบริหารจัดการภาคสาธารณะในปัจจุบัน ตั้งแต่ปี คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙๖๐ เป็นต้นมานักวิชาการด้านการบริหารจัดการภาครัฐหนุ่ม ได้ร่วมประชุมก่อตั้งรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration) โดยมีเป้าหมายที่จะศึกษา และบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของสังคมยุคหลังอุตสาหกรรม เพราะสังคมยุคนี้มีหลายคนหลายกลุ่มมีทั้งผู้ได้เปรียบและเสียเปรียบในสังคม การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมุ่งเน้นบริการกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคมเป็นสำคัญ จะมุ่งลดความเป็นระบบราชการให้เล็กลง มีการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย มีการกระจายอำนาจการบริหารที่จะทำให้เกิด การบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม ในปัจจุบันนี้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังได้นำความคิด และเครื่องมือการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้มากขึ้น เพื่อให้การบริการสาธารณะตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงเป็นธรรม รวดเร็ว เช่น แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ แนวคิดการบริหารการกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

ดังนั้นสรุปได้ว่า การบริหารโดยทั่วไปมีความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้การปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ การบริหารจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ซึ่งมีเทคนิควิธีการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยอาศัยหลักการและกระบวนการ ก่อนที่จะกล่าวถึงหลักการและกระบวนการจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นฐานของการบริหารและงานวิชาการ

จากแนวคิดและทฤษฎีการบริหารและผลของการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๕ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๕ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
สมพงษ์ เกษมสิน, (๒๕๒๖, หน้า ๔๑)	การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร มีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, (๒๕๔๕, หน้า ๓๙)	กระบวนการการบริหาร โพสด์คอร์ด (POSDCoRB)
สมศักดิ์ เกียวกิ่งแก้ว, (๒๕๕๔, หน้า ๖๕-๖๖)	การบริหารงานองค์การแห่งอนาคต (The Future Organization) มีลักษณะสำคัญ ๑๐ ประการ
เสนห์ จุ้ยโต, (๒๕๕๒, หน้า ๕)	การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่

๒.๒.๓ ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร

บริหารเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้เห็นความสำเร็จความมีประสิทธิภาพหรือการบริหารเป็นแนวทางที่สำคัญนำไปสู่ความก้าวหน้าของผู้บริหาร การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กรซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีนักวิชาการ ได้อธิบายแนวคิดของการบริหารไว้ดังนี้

มีนักวิชาการได้อธิบายถึงความสำคัญของการบริหารไว้ว่า การบริหารคือการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยมีหลักการดังนี้^{๒๕}

๑. ต้องมีองค์กรและองค์กรนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ อันแน่ชัด
๒. ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
๓. ต้องมีทรัพยากรในการบริหารงาน ซึ่งนอกจาก คน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นๆ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ(material) ในการทำงาน
๔. ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์

ลักษณะที่สำคัญของการบริหารมีลักษณะที่สำคัญอยู่ ๘ ประการมีดังนี้คือ^{๒๖}

๑. การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานเรียกว่าผู้บริหาร
๒. การบริหารเป็นงานที่มีจุดหมายทั้งนี้มีความหมายว่า ในการบริหารงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม ส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย
๓. การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายใน และภายนอกองค์กรดังเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจจะทำได้โดยการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักร เครื่องมืออันทันสมัยมาใช้ รวมถึงการจัดฝึกอบรมพนักงานให้มีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วย
๔. การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคนธุรกิจ เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคน มิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถที่จำกัด ทั้งด้านร่างกาย กำลังสมองและเวลา จึงจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วย

^{๒๕} ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, สุขาภิบาลในฐานะปกครองตนเอง, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๙), หน้า ๑๗๖.

^{๒๖} สมยศ นาวิการ, การบริหารเชิงกลยุทธ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๗๘.

๕. การบริหารจะได้รับผลสำเร็จได้ดี ด้วยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหาร ให้มาบริหารจัดการในองค์กร

๖. การบริหารจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้โดยการใช้ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญและการฝึกอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติงานโดยตรง แต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหาร อันได้แก่ การวางแผน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การจัดองค์การ

๗. การบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถมองเห็นได้ แต่สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการบริหารดำเนินไปอย่างไร ได้ผลดีเพียงใดนั้น ก็คือผลงานเพราะว่าผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร

๘. เจ้าของกิจการ ธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่บริหารด้วยตนเองโดยทั่วไปแล้วคณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ

ดังนั้นสรุปได้ว่าการบริหารมีความสำคัญมากในองค์กรต่าง ๆ หรือในระดับประเทศ ในทางนักวิชาการ และความเห็นทางนักวิชาการทางพุทธศาสนาในเรื่องการบริหารนั้นมีความคล้าย ๆ กันแต่การบริหารในทางพุทธศาสนานั้นหลักธรรมของพระพุทธเจ้ามาปรับใช้กับการบริหารงานแบบตะวันตก และเสริมการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีการบริหารและผลของการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลความสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๖ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของการบริหาร

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ, (๒๕๒๙, หน้า ๑๗๖)	ความสำคัญของการบริหารคือการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร
สมยศ นาวิการ, (๒๕๔๔, หน้า ๗๘)	ลักษณะที่สำคัญของการบริหารมีลักษณะที่สำคัญอยู่ ๘ ประการที่จะทำให้การบริหารประสบผลสำเร็จ

๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกของบุคคลในทางบวก ความชอบ ความสบายใจ ความสุขใจ ต่อสภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ หรือเป็นความรู้สึกที่พอใจต่อสิ่งทำให้เกิดความชอบความสบายใจ และเป็นความรู้สึกที่บรรลุถึงความต้องการได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ดังนี้

๒.๓.๑ ความหมายเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกภายในที่แต่ละคนเปรียบเทียบระหว่างความคิดเห็นต่อสภาพการณ์ที่อยากให้เป็นหรือคาดหวัง หรือรู้สึกว่าจะสมควรจะได้รับ ผลที่ได้จะเป็นความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจเป็นการตัดสินของแต่ละบุคคลได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ดังนี้ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายความพึงพอใจไว้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกชอบพอหรือพอใจที่มีต่อองค์ประกอบหรือสิ่งจูงใจในสิ่งต่างๆ ของงานได้รับการตอบสนองความต้องการที่เหมาะสม^{๒๗} สอดคล้องกับความพึงพอใจ เป็นอารมณ์แห่งความสุขและความรู้สึกนั้นๆ นำมาซึ่งความต้องการในการใช้บริการซ้ำใจจนในที่สุดเกิดความคิด ตัดสินใจต้องการใช้บริการธุรกิจนั้นให้นานตราบเท่าที่ความพอใจนั้นยังคงอยู่ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความจงรักภักดีเกิดขึ้นแล้ว^{๒๘} ความพึงพอใจจึงเป็นความรู้สึกหรือทัศนคติที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความรู้สึกจะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการของบุคคลได้รับการตอบสนองหรือบรรลุจุดมุ่งหมายในระดับหนึ่ง ความรู้สึกดังกล่าวจะลดลงหรือไม่เกิดขึ้นหากความต้องการหรือจุดมุ่งหมายนั้นไม่ได้รับการตอบสนอง^{๒๙} สิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ จะเกี่ยวกับลักษณะของงานปัจจัยเหล่านี้ไปสู่ความพอใจในงานที่ได้แก่ความสำเร็จในการยกย่อง ลักษณะงานความรับผิดชอบ และความก้าวหน้า ปัจจัยเหล่านี้อยู่ต่ำกว่าจะทำให้เกิดความไม่พอใจในงานที่ทำถ้าหากว่างานใช้ความก้าวหน้า ความท้าทายความรับผิดชอบความสำเร็จและการยกย่องแก่ผู้ปฏิบัติงานแล้วพวกเขาจะพอใจและมีแรงจูงใจในการทำงานเป็นอย่างมาก^{๓๐} ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกรวมของบุคคลที่มีต่อการทำงานในทางบวก เป็นความสุขของบุคคลที่เกิดจากการปฏิบัติงานและได้รับผลการตอบแทน คือ ผลที่เป็นความสำเร็จเป็นความพึงพอใจที่ทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกกระตือรือร้น มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานมีขวัญและกำลังใจสิ่งเหล่านี้มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานรวมทั้งการส่งผลต่อความสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้^{๓๑} ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของภาคราชการส่วนราชการต้องคำนึงถึงคุณภาพรวดเร็ว

^{๒๗} กิตติมา ปรีดีดิกล, **ทฤษฎีบริหารองค์การ**, (กรุงเทพมหานคร: ชนะการพิมพ์, ๒๕๒๙), หน้า ๒๑๓.

^{๒๘} ชัยสมพล ชาวประเสริฐ, **การตลาดบริการ**, (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๔๗), หน้า ๑๔๑.

^{๒๙} ชรินทร์ เดชจินดา, “ความพึงพอใจของผู้ประกอบการต่อศูนย์บริการการกำจัดอุตสาหกรรมแขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร”, **วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๓๖), หน้า ๕๖.

^{๓๐} ธนิยา ปัญญาแก้ว, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในงานของข้าราชการในจังหวัดเชียงใหม่”, **วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒.

^{๓๑} ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, **จิตวิทยาการบริหารงานบุคคล**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สหมิตร ออฟเซท จำกัด, ๒๕๓๕), หน้า ๑๔๓.

ของบริการความถูกต้องและอรรถาศัยในการบริการ คือบริการด้วยความ รวดเร็ว ยิ้มแย้มแจ่มใสให้คนมารับบริการอย่างมีความสุข ในหลักการเดียวกันกับการบริการของภาคเอกชน^{๓๒} ความพึงพอใจแบ่งเป็น ๒ นัย คือ ความหมายที่ยึดสถานการณ์การซื้อเป็นหลัก ความพึงพอใจเป็นผลที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการประเมินสิ่งที่ได้รับภายหลังสถานการณ์การซื้อสถานการณ์หนึ่ง มักพบใช้ในงานวิจัยการตลาดที่เน้นแนวคิดทางพฤติกรรมศาสตร์ และความหมายที่ยึดประสบการณ์เกี่ยวกับเครื่องหมายการค้าเป็นหลักความพึงพอใจ เป็นผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประเมินภาพรวมทั้งหมดของประสบการณ์หลายๆ อย่างที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์หรือบริการในระยะเวลาหนึ่ง^{๓๓} ความพึงพอใจเป็นการประเมินสินค้าและบริการนั้นๆ ว่าตอบสนองความต้องการของตนได้ตามที่คาดหวังหรือไม่ ถ้าได้ตามที่คาดหวังลูกค้าจะมีความพึงพอใจ ถ้าไม่ได้ตามที่คาดหวังตอนแรกลูกค้าจะเกิดความไม่พึงพอใจ^{๓๔}

ดังนั้นสรุปได้ว่า ความพึงพอใจหมายถึงความรู้สึกในด้านบวกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองความต้องการให้แก่บุคคลนั้น แต่ทั้งนี้ความพึงพอใจของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่าง ขึ้นอยู่กับค่านิยมและประสบการณ์ที่ได้รับในพระพุทธศาสนาถือว่ามนุษย์ต้องได้รับการตอบสนองความต้องการ ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจไม่ว่าจะเป็นเงินทอง เกียรติยศ ชื่อเสียง ที่อยู่อาศัย และหน้าที่การงานการได้รับการยอมรับจากสังคมได้รับการยกย่องนับถือซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วช่วยเสริมสร้างให้เกิดความพึงพอใจให้กับมนุษย์เราทั้งสิ้น

จากแนวคิดและทฤษฎีความพึงพอใจและผลของการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลความสำคัญเกี่ยวกับความพึงพอใจ เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๗ ดังนี้

^{๓๒} รุ่ง แก้วแดง, รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย: ข้อเขียนจากประสบการณ์ การบริหารงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร: มติชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑๖.

^{๓๓} จิตตินันท์ เตชะคุปต์, เจตคติและความพึงพอใจในการบริการ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๙), หน้า ๑๑๙.

^{๓๔} สมวงศ์ พงศ์สภาพร, การบริหารการตลาด, (กรุงเทพมหานคร: เลพแอนด์ลีฟ, ๒๕๔๗), หน้า ๕๙.

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาความหมายเกี่ยวกับความพึงพอใจ

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
กิตติมา ปรีดีติติก, (๒๕๒๙, หน้า ๒๑๓)	ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกชอบพอหรือพอใจที่มีต่อองค์ประกอบหรือสิ่งจูงใจในสิ่งต่างๆ
ชัยสมพล ขาวประเสริฐ, (๒๕๔๗, หน้า ๑๔๑)	ความพึงพอใจ เป็นอารมณ์แห่งความสุขและความรู้สึกนั้น นำมาซึ่งความต้องการในการใช้บริการซ้ำๆ
ชรีณี เดชจินดา, (๒๕๓๖, หน้า ๕๖)	ความพึงพอใจเป็น ความรู้สึกหรือทัศนคติที่มีต่อความต้องการของบุคคลได้รับการตอบสนอง
ธनिया ปัญญาแก้ว, (๒๕๔๑, หน้า ๑๒)	สิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ จะเกี่ยวกับลักษณะของงานปัจจัยเหล่านี้ไปสู่ความพอใจในงานที่ทำได้แก่ความสำเร็จในการยกย่อง
ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, (๒๕๓๕, หน้า ๑๔๓)	ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกรวมของบุคคลที่มีต่อการทำงานในทางบวก
รุ่ง แก้วแดง, (๒๕๔๒, หน้า ๑๑๖)	ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของภาคราชการส่วนราชการต้องคำนึงถึงคุณภาพรวดเร็วของบริการความถูกต้องและอภัยภัยในการบริการ
จิตตินันท์ เตชะคุปต์, (๒๕๓๙, หน้า ๑๑๙)	ความพึงพอใจแบ่งเป็น ๒ นัย คือ ความหมายที่ยึดสถานการณ์การซื้อเป็นหลัก และความหมายที่ยึดประสบการณ์เกี่ยวกับเครื่องหมายการค้าเป็นหลักความพึงพอใจ
สมวงศ์ พงศ์สถาพร, (๒๕๔๗, หน้า ๕๙)	ความพึงพอใจเป็นการประเมินสินค้าและบริการนั้น ๆ ว่าตอบสนองความต้องการของตนได้ตามที่คาดหวังหรือไม่

๒.๓.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกที่ดีหรือทัศนคติที่ดีของบุคคล ซึ่งมักเกิดจากการได้รับการตอบสนองตามที่ตนต้องการ ก็จะเกิดความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งนั้น ตรงกันข้ามหากความต้องการของตนไม่ได้รับการตอบสนองความไม่พึงพอใจก็จะเกิดขึ้นได้ มีนักวิชาการได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจไว้ดังนี้

นักวิชาการได้อธิบายถึงแนวคิดทฤษฎีความต้องการตามลำดับชั้น ได้เห็นว่ามนุษย์ถูกกระตุ้นจากความปรารถนาที่จะได้ครอบครองความต้องการเฉพาะอย่างซึ่งความต้องการนี้ เขาได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการของบุคคล^{๓๕}

๑. มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอและไม่มีที่สิ้นสุด

๒. ความต้องการของบุคคลจะถูกเรียงลำดับตามความสำคัญหรือเป็นลำดับชั้นความต้องการพื้นฐาน

๓. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่ใช่สิ่งจูงใจของพฤติกรรมนั้นๆ ต่อไป

พัฒนาการทางบุคลิกภาพทฤษฎี (Maslow's Hierarchy of needs Theory) แบ่งลำดับความต้องการของมนุษย์ไว้ดังนี้

๑. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) ความต้องการในขั้นนี้เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic needs) ซึ่งมีพลังมากที่สุด เพราะเป็นความต้องการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตตัวอย่างเช่น ความต้องการอากาศ อาหาร ยารักษาโรคหากความต้องการขั้นแรกยังไม่ได้รับการตอบสนองก็ยากที่จะพัฒนาสู่ขั้นอื่นๆ ได้

๒. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety and security needs) ความต้องการในขั้นนี้จะเกิดเมื่อขั้นแรกได้รับการตอบสนองความต้องการในขั้นนี้เป็นความต้องการที่จะรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเองหากไม่ได้รับการตอบสนองจะเกิดความรู้สึกหวาดกลัว ผวารู้สึกไม่มั่นคง

๓. ความต้องการความรัก และความเป็นเจ้าของ (Belonging and love needs) เมื่อ ๒ ขั้นแรกได้รับการสนองความต้องการแล้วมนุษย์จะสร้างความรักและความผูกพันกับผู้อื่น

๔. ความต้องการการได้รับการยกย่องนับถือ (Esteem needs) แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะได้แก่

๔.๑ ความต้องการนับถือตนเอง (Self-respect) คือความต้องการมีอำนาจ มีความเชื่อมั่นในตนเองความสามารถและความสำเร็จมีความเคารพนับถือตนเอง

๔.๒ ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ (Esteem from others) คือ ความต้องการชื่อเสียงเกียรติยศ การยอมรับยกย่องจากผู้อื่น

๕. ความต้องการที่จะเข้าใจประจักษ์ตนเองอย่างแท้จริง (Self-actualization needs) เป็นความต้องการเพื่อตระหนักรู้ความสามารถของตนกับประเพณีปฏิบัติตนตามความสามารถและสุดความสามารถ โดยเพ่งเล็งประโยชน์ของคนอื่นและของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ

^{๓๕} Maslow, Abraham Harold, *Motivation and Personality*, 2nd, (New York : Harper & Row, 1970), p. 15.

ความพึงพอใจ (Satisfaction) โดยทั่วไปการศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจมักจะศึกษาในสองมิติคือ ๑) มิติความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน (Job satisfaction) ๒) มิติความพึงพอใจในการรับบริการ (Service Satisfaction) ความพึงพอใจเป็นสภาพความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความสุขความอึดอ้อมใจ เมื่อความต้องการหรือแรงจูงใจของตนได้รับการตอบสนอง ซึ่งใกล้เคียงกับความหมายของความพึงพอใจตามพจนานุกรมด้านจิตวิทยาว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกในขั้นแรกเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และความรู้สึกขั้นสุดท้ายเมื่อบรรลุถึงจุดหมายโดยมีแรงกระตุ้นจากความหมายตามที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า ความพึงพอใจเป็นกระบวนการทางจิตใจที่เกี่ยวข้องกับความรู้ ความรู้สึก ความตั้งใจ ซึ่งทำให้คนเกิดจิตสำนึก เนื่องจากจิตสำนึกของคนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งกล่าวคือ คนจะต้องมีความรู้สึกความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจกับสิ่งนั้นเพราะความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจเกิดจากการรับรู้สัมผัส ทั้งนี้ความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจเป็นความรู้สึกไม่ใช่กิจกรรมหรือการกระทำใดๆ ทั้งสิ้น แต่เป็นต้นเหตุไปสู่การกระทำ^{๓๖}

วัดความพึงพอใจสามารถทำได้หลายวิธีดังต่อไปนี้^{๓๗}

๑. การใช้แบบสอบถาม โดยผู้ออกแบบสอบถามต้องการทราบความคิดเห็นซึ่งสามารถทำได้ในลักษณะกำหนดคำตอบให้เลือกหรือตอบคำถามอิสระคำถามดังกล่าวอาจสอบถามความพอใจด้านต่างๆ กัน

๒. การสัมภาษณ์ เป็นวิธีการวัดความพึงพอใจทางตรงต้องอาศัยเทคนิคและวิธีการที่ดีจึงจะได้ข้อมูลที่เป็นจริง

๓. การสังเกต เป็นวิธีการวัดความพึงพอใจที่สามารถทราบความพึงพอใจโดยสังเกตจากพฤติกรรมของบุคคลเป้าหมาย ไม่ว่าจะแสดงออกจากการพูด กริยาท่าทาง ซึ่งวิธีนี้ต้องอาศัยการสังเกตอย่างจริงจังและมีระเบียบแบบแผน

ดังนั้นสรุปได้ว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกในด้านบวกที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองความต้องการให้แก่บุคคลนั้น ความพึงพอใจจึงเป็นสิ่งที่คนเราต้องการมาก และเมื่อได้รับการตอบสนองที่ดีต่อความพึงพอใจจึงทำให้บุคคลมีความพยายามมากขึ้น

จากแนวคิดและทฤษฎีความพึงพอใจ และผลของการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๘ ดังนี้

^{๓๖} นัต จันทรช่วง, “ความพึงพอใจของพระสงฆ์ภิกษุที่มีต่อจริยธรรมของนักการเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช”, สารนิพนธ์ศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐.

^{๓๗} ภาณุดา ชัยปัญญา, “ความพึงพอใจของเกษตรกรต่อกิจกรรมไร่นาสวนผสมโครงการปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตรของจังหวัดเชียงราย”, วิทยานิพนธ์วิทยาการจัดการมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๔), หน้า ๒๘.

ตารางที่ ๒.๘ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษเกี่ยวกับแนวคิดความพึงพอใจ

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
Maslow, Abraham Harold, (1970, pp. 15)	ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์
นิต จันทร์ช่วง, (๒๕๕๐, หน้า ๑๐)	การศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจมักจะศึกษาในสองมิติคือ มิติความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน และ มิติความพึงพอใจในการรับบริการ
ภนิตา ชัยปัญญา, (๒๕๔๔ หน้า ๒๘)	การวัดความพึงพอใจสามารถทำได้หลายวิธี คือ การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกต

๒.๓.๓ ความสำคัญเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกส่วนบุคคลที่ได้รับจากการบริการ ของผู้รับบริการนั้นๆ ความพึงพอใจจะมีมาก หรือน้อยขึ้นอยู่กับ การให้บริการของผู้ประกอบการนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือ ภาคเอกชน ความพึงพอใจมีความสำคัญมากต่อการบริหารงาน ดังนั้นจึงมีนักวิชาการดังนั้นจึงมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงความพึงพอใจไว้ดังนี้

มีนักวิชาการได้อธิบายถึงความพึงพอใจของลูกค้าเป็นระดับความรู้สึกที่ได้รับบริการหรือความสามารถให้บริการนั้นประกอบไปด้วยหลายประการดังนี้^{๓๘}

- พึงพอใจต่อคุณภาพการบริการ๑. ความพึงพอใจของความสะดวกที่ได้รับจากการบริการ
๒. ความพึงพอใจต่อการประสานงานผู้บริการ
๓. ความพึงพอใจต่อการต้อนรับและการเอาใจใส่ของผู้ให้บริการ
๔. ความพึงพอใจเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ
๕. ความ
๖. ความพึงพอใจต่อการให้บริการต่อการใช้จ่ายในการบริการ

พึงพอใจในการปฏิบัติงานมีความสำคัญโดยสรุปดังนี้^{๓๙}

๑. ความพึงพอใจ ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การคือ หน่วยงาน

^{๓๘}ศิริวรรณ เสรีรัตน์, การบริหารการตลาดยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, ๒๕๓๘), หน้า ๑๘.

^{๓๙}ตระกูล สุวรรณดี, “ความสัมพันธ์ระหว่างแบบผู้นำของผู้บริหารกับความพึงพอใจของผู้ช่วยบริหาร ในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาเขตการศึกษา ๙”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๒๘), หน้า ๓๐-๓๑.

๒. ความพึงพอใจ เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจอันดีต่อกันและหน่วยงานหรือองค์กร

๓. ความพึงพอใจ เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงานหรือองค์กร

๔. ความพึงพอใจ ก่อให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ และมีการรวมพลังเพื่อกำจัดปัญหาในองค์การร่วมกัน

๕. ความพึงพอใจ ช่วยเกื้อหนุนให้กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับ สามารถใช้บังคับควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานให้อยู่ในระเบียบวินัย

๖. ความพึงพอใจ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและความศรัทธาในองค์การที่ร่วมมือกันปฏิบัติงาน

๗. ความพึงพอใจช่วยเกื้อหนุนให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความคิดสร้างสรรค์ในกิจการต่างๆ

ความพึงพอใจหรือทัศนคติเจตคติเป็นการแสดงออกค่อนข้างซับซ้อน จึงเป็นการยากที่วัดทัศนคติได้โดยตรงแต่เราสามารถที่จะวัดทัศนคติได้โดยการวัดความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นแทน ฉะนั้น การวัดความพึงพอใจก็มีขอบเขตจำกัด อาจมีความคลาดเคลื่อนเกิดขึ้นถ้าบุคคลเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นไม่ตรงกับความรู้สึกที่แท้จริง ซึ่งความคลาดเคลื่อนนี้ย่อมเกิดขึ้นได้เป็นลักษณะการจัดการทั่ว ๆ ไป โดยเสนอว่าเทคนิคของลิเคิร์ต (Likert) เป็นแบบหนึ่งที่สามารถใช้กับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง^{๔๐}

ความพึงพอใจจะเป็นตัวชี้วัดพฤติกรรมที่สำคัญของบุคลากร ดังนี้^{๔๑}

๑. ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

๒. ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตัว

๓. ความตั้งใจเอาใจใส่และรู้จักรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายแล้ว

๔. ความรู้สึกห่วงกังวลต่อผลที่จะเกิดขึ้นจากการหยุดงานของตนคือไม่ขาดหรือหยุดงาน

๕. ความพร้อมที่จะรับอาสาในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

๖. ความพร้อมเพรียง ในการหมั่นปรึกษาหารือเกี่ยวกับการเตรียมงานและการแก้ปัญหา

ความพึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้งานประสบผลสำเร็จโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นงานที่เกี่ยวกับการให้บริการ นอกจากผู้บริการจะดำเนินการให้ผู้ทำงานเกิดความพึงพอใจในการทำงาน แล้วยังจำเป็นจะต้องดำเนินการที่จะทำให้ผู้ที่มาใช้บริการเกิดความพึงพอใจด้วย เพราะความเจริญก้าวหน้า ของงานบริการปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นตัวบ่งชี้ คือ จำนวนผู้ที่มาใช้

^{๔๐}บุญเรียง ขจรศิลป์, ศักยภาพการบริหารงาน, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๘), หน้า ๑๓๗.

^{๔๑}สมบุรณ์ พรรณนาภาพ, หลักเบื้องต้นของการบริหารโรงเรียน, (กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, ๒๕๔๒), หน้า ๒๑.

บริการ ดังนั้น ผู้บริการที่ชาญฉลาดจึงควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาให้ลึกซึ้งถึงปัจจัยและองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่มาใช้บริการเพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารบริการองค์การให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด^{๔๒}

ความพึงพอใจของบุคลากรเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารเพราะจะช่วยก่อให้เกิดผลประโยชน์เกื้อกูลต่องานและองค์การ ดังนั้นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีแนวทางดังนี้^{๔๓}

๑. สร้างความจงรักภักดี มีสัจย์ต่อหมู่คณะและองค์การ
๒. เกื้อหนุนให้ระเบียบข้อบังคับเกิดผลในด้านการควบคุมความประพฤติของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามอยู่ในกรอบแห่งระเบียบวินัยและมีศีลธรรมอันดีงาม
๓. สร้างความสามัคคีธรรมในหมู่คณะและก่อให้เกิดพลังร่วมในหมู่คณะทำให้เกิดพลังสามัคคีดังกล่าว พลัง สังฆัสสะ สามัคคีอันจะสามารถฝ่าฟันอุปสรรคทั้งหลายขององค์การได้
๔. เสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างบุคคลในองค์การกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ
๕. เกื้อหนุนและจูงใจให้สมาชิกของหมู่คณะหรือองค์การเกิดความคิดสร้างสรรค์ในกิจการต่างๆ ขององค์การ
๖. ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่

ความพึงพอใจในการทำงานในลักษณะของการจูงใจ การจูงใจคือความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ในงานขององค์การบรรลุเป้าหมายโดยมีเงื่อนไขว่า การทุ่มเทนั้นเพื่อสนองความต้องการให้องค์การบรรลุเป้าหมาย เพราะว่าการจูงใจเป็นเรื่องของการทำงานให้องค์การ แต่ในอีกความหมายหนึ่งการจูงใจเป็นพลังที่กระตุ้นพฤติกรรม กำหนดทิศทางของพฤติกรรมและมีลักษณะเป็นความมุ่งมั่นอย่างไม่ลดละไปยังเป้าหมายหรือสิ่งจูงใจนั้นๆ ดังนั้น การจูงใจประกอบไปด้วยหลายอย่างประกอบด้วย^{๔๔}

๑. ความต้องการ (Need) เกิดขึ้นจากความไม่สมดุลระหว่างร่างกายและจิตใจซึ่งมีความหมายว่าเป็นสภาวะในร่างกายที่ก่อให้เกิดความประทับใจในผลของการกระทำหนึ่ง หากความต้องการที่เกิดขึ้นได้รับการตอบสนองความรู้สึกจะผ่อนคลายหากความต้องการที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการตอบสนองจะเกิดความรู้สึกตึงเครียดตามปกติพื้นฐานของความต้องการจากความขาดแคลนแต่ความต้องการในลักษณะนี้ต้องมีลักษณะก้าวหน้าด้วย

^{๔๒}สาโรจน์ ไสยสมบัติ, “ความพึงพอใจในการทำงานของครูอาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒมหาสารคาม, ๒๕๔๑), หน้า ๗.

^{๔๓}เสถียร เหลืองอร่าม, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร: แพรวพินิจ, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

^{๔๔}เสนาะ ดิเียว, หลักการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๐๘-๒๐๙.

๒. พลัง (Force) ที่เกิดขึ้นเพื่อบรรเทาความต้องการให้ลดลง พลังที่เกิดขึ้นจากร่างกายเกิดจากความขาดแคลน พลังที่เกิดจากจิตอาจอธิบายยาก แต่พลังที่เกิดขึ้นทั้งสองมีความสัมพันธ์กันว่ามุ่งไปสู่เป้าหมายหรือสิ่งจูงใจที่ตนต้องการ

๓. ความพยายาม (Effort) เป็นสิ่งที่ใช้ความเข้มหรือความหนักเบาของการจูงใจ ซึ่งเป็นการวัดทั้งปริมาณ และคุณภาพของการจูงใจ พลังที่มุ่งไปสู่เป้าหมายของคนบางคนสูงคือมีความพยายามมุ่งมั่นสูง

๔. เป้าหมาย (Goal) สิ่งสุดท้ายของการจูงใจคือ เป้าหมายหรือสิ่งจูงใจซึ่งมีความหมายว่าสิ่งใดๆ ก็ตามที่บรรเทาความต้องการให้น้อยลงและลดพลังลง ดังนั้น เป้าหมายคือการบำรุงหรือการทำให้ความสมดุลของร่างกายจิตใจกลับสู่ที่เดิมและลดพลังในการจูงใจลง

ดังนั้นสรุปได้ว่า ความพึงพอใจเป็นเป้าหมายหรือสิ่งจูงใจของคนให้คน พยายามทำสิ่งที่ตนปรารถนาหรือคาดหวังไว้ให้ประสบความสำเร็จสูงสุดในชีวิต ความพึงพอใจสามารถสร้างความสามัคคีและการต่อต้านจากพนักงานระดับต่ำช่วยให้ทราบถึงความต้องการขององค์กรทั้งหมดช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น ลดความเฉื่อยชาในการทำงาน การย้ายงานและการหยุดงานช่วยลดความขัดแย้ง และการต่อต้านจากพนักงานระดับต่ำช่วยสร้างบรรยากาศในการทำงาน และทำให้สุขภาพจิตในองค์กรดีขึ้นช่วยเพิ่มผลผลิตในองค์กรสร้างหลักประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในองค์กร ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและทะนุถนอมทำให้พนักงานรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ในด้านการควบคุมงานให้ลดน้อยลง และทำให้ผลงานดีขึ้น

จากแนวคิดและทฤษฎีความพึงพอใจ และผลของการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลความสำคัญเกี่ยวกับความพึงพอใจ เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๙ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๙ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาความสำคัญเกี่ยวกับความพึงพอใจ

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ศิริวรรณ เสรีรัตน์, (๒๕๓๘, หน้า ๑๘)	ความพึงพอใจของลูกค้าเป็นระดับความรู้สึกที่ได้รับบริการหรือความสามารถให้บริการนั้น
ตระกูล สุวรรณดี, (๒๕๒๘, หน้า ๓๐-๓๑)	ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีความสำคัญ คือก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน มีความเข้าใจอันดีต่อกัน ความซื่อสัตย์ เกิดความสามัคคีในหมู่คณะอยู่ในระเบียบวินัยก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและความศรัทธาในองค์กร
บุญเรียง ขจรศิลป์, (๒๕๒๘, หน้า ๑๓๗)	การวัดความพึงพอใจก็มีขอบเขตจำกัด อาจมีความคลาดเคลื่อนเกิดขึ้นถ้าบุคคลเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นไม่ตรงกับความรู้สึกที่แท้จริงได้
สมบูรณ์ พรธนาภาพ, (๒๕๔๒, หน้า ๒๑)	ความพึงพอใจจะเป็นตัวชี้พฤติกรรมที่สำคัญของบุคลากร ดังนี้ ความสามัคคี เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ความรับผิดชอบและ ความพร้อมเพรียง
สาโรจน์ ไสยสมบัติ, (๒๕๔๑, หน้า ๗)	พึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้งานประสบผลสำเร็จและเป็นแนวทางในการบริหารบริการองค์การให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด
เสถียร เหลืองอร่าม, (๒๕๔๒, หน้า ๑๑)	ความพึงพอใจของบุคลากรเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
เสนาะ ตีเยาว์, (๒๕๔๖, หน้า ๒๐๘-๒๐๙)	ความพึงพอใจในการทำงานในลักษณะของการจูงใจประกอบไปด้วย ความต้องการ พลัง ความพยายาม เป้าหมาย

๒.๔ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่างๆ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้นๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

๒.๔.๑ ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครอง ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอน การเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด^{๔๕} การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน^{๔๖} การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐ นั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมาในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้นๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น^{๔๗} การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่มาจกจะมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะชุมชนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและต้องมืองค์กรที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น^{๔๘} ประเทศ

^{๔๕}ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๖-๗.

^{๔๖}ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘), หน้า ๒.

^{๔๗}ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๖.

^{๔๘}ประยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๑๐.

ไทยนำหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจมาปรับใช้ในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่น และมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร จนถึงองค์การบริหารส่วนตำบลและในการดำเนินงานนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

ดังนั้นสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากรหรือขนาดพื้นที่ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลของการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผล ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๑๐ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๐ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ชูศักดิ์ เทียงตรง, (๒๕๑๘, หน้า ๖-๗)	การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ชูวงศ์ ฉายะบุตร, (๒๕๒๘, หน้า ๒)	การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครอง
ประทาน คงฤทธิศึกษากร, (๒๕๓๕, หน้า ๖)	การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร
ประหยัด หงส์ทองคำ, (๒๕๒๖, หน้า ๑๐)	ประเทศไทยนำหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจมาปรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับนั้น เป็นผลเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ และแนวความคิดริเริ่มต่างๆ ในการจัดตั้ง ปรับปรุง แก้ไข ก็เป็นผลมาจากทางราชการ ดังนั้น ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีผลผูกพันกับทางราชการหรือรัฐบาล

ที่จะเข้าประทับประกอบอยู่ตลอดเวลา จึงได้มีหน่วยงานที่ราชการและนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการ ได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อันจะส่งผลให้การปกครองของไทยพัฒนาไปสู่ระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและมีรากฐานที่มั่นคง เป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ไทย^{๔๔}

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นตนเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมในเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ที่ ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติในหมวดนั้นนอกจากจะบัญญัติหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ยังบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วยโดยรายละเอียดดังนี้

มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

^{๔๔} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสุชมและบุตร จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๙.

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการ (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามที่วรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา ๒๘๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นคณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการที่มีการยุบสภาท้องถิ่นหรือใน กรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา ๒๘๖ และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๖ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร

ท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การลงคะแนนเสียงตามวาระหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา ๒๘๗ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๘ การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนของราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมวิชาตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตร ๔๓ และมาตรา ๘๑ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๙๐ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพและสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นในอนาคตใน พ.ศ. ๒๔๕๖ กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำเสร็จเพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัย พระองค์ได้นำแผนโครงการและร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมเสนาบดีซึ่งก็ไม่มีมติไม่เห็นด้วย แม้ระบบใหม่จะเป็นของดีแต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรยังไม่เข้าใจในระบบดังกล่าวผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้เสียก่อน อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยและหลังจากนี้เพียง ๑ ปี ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นมาจัดตั้งเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย กฎหมายนี้ได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้นมาใหม่ใช้แทนกฎหมายเดิมและมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน^{๕๐}

เกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยในการจัดตั้งเทศบาลให้คำนึงถึงจำนวนและความหนาแน่นประชากร ความสำคัญทางการปกครองของพื้นที่และรายได้ ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลไว้ดังนี้

๑. เทศบาลตำบล

๑.๑ มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป

๑.๒ ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาล

๒. เทศบาลเมือง

๒.๑ ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

๒.๒ ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

๒.๒.๑ เป็นพื้นที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

๒.๒.๒ มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

๒.๒.๓ มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

๓. เทศบาลนคร

๓.๑ เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

^{๕๐} ปธาน สุวรรณมงคล,สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย : การเมืองการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๑๗, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๒๙๔-๓๒๓.

๓.๒ มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมาย

๓.๓ มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

โครงสร้างการบริหารเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. ๒๔๙๖ และแก้ไขเพิ่มเติมถึงปี ๒๕๔๓ แบ่งโครงสร้างเทศบาลออกเป็นสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี

๑. สภาเทศบาล มีสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยสภาเทศบาลตำบลมีจำนวนสมาชิก ๑๒ คน สภาเทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิก ๑๘ คน และสภาเทศบาลนครมีจำนวนสมาชิกสภา ๒๔ คน

๒. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายก เทศมนตรีและเทศมนตรี ๒-๔ คน ตามฐานะของเทศบาลกล่าวคือ กรณีที่เป็นเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรี ๒ คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน ๓ คน กรณีที่เป็นเทศบาลนครให้มีเทศมนตรีได้ ๔ คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน ๕ คน ในพ.ศ. ๒๕๔๓ มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการบริหารงานของเทศบาล

๓. นายกเทศมนตรี ในเขตเทศบาลใดที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติให้มีการบริหารงานเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี ให้มีนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน สำหรับเทศบาลตำบล และไม่เกิน ๓ คน และ ๔ คน สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครโดยมีปลัดเทศบาลมีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบดูแลการบริหารงานประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราพระราชบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราพระราชบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครไว้โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติดังนี้

๑. เทศบาลตำบล

๑.๑ หน้าที่ที่ต้องทำ

๑.๑.๑ รักษาความสงบเรียบร้อย

๑.๑.๒ ให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ

๑.๑.๓ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ท้องถิ่น

- ๑.๑.๔ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- ๑.๑.๕ ให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- ๑.๑.๖ ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- ๑.๑.๗ ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- ๑.๑.๘ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

๑.๑.๙ หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ทางการเมือง

๑.๒ หน้าที่ที่อาจทำ

- ๑.๒.๑ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- ๑.๒.๒ ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ๑.๒.๓ ให้มีตลาดท่าเทียบและที่ข้าม
- ๑.๒.๔ ให้มีสุสานฌาปนสถาน
- ๑.๒.๕ บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ๑.๒.๖ ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บ
- ๑.๒.๗ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๑.๒.๘ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ๑.๒.๙ เทศพาณิชย์

๒. เทศบาลเมือง

๒.๑ หน้าที่ที่ต้องทำ

- ๒.๑.๑ หน้าที่ที่ระบุให้เทศบาลตำบลต้องทำ
- ๒.๑.๒ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- ๒.๑.๓ ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ๒.๑.๔ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- ๒.๑.๖ ให้มีการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม
- ๒.๑.๗ ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๒.๑.๘ ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อ

๒.๒ หน้าที่ที่อาจทำ

- ๒.๒.๑ ให้มีตลาดที่เทียบเรือและท่าข้าม
- ๒.๒.๒ ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- ๒.๒.๓ บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

ท้องถิ่น

- ๒.๒.๔ ให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- ๒.๒.๕ ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- ๒.๒.๖ ให้มีการสาธารณสุขปึก
- ๒.๒.๗ จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ๒.๒.๘ จัดตั้งและบำรุงรักษาโรงเรียนอาชีวศึกษา
- ๒.๒.๙ ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- ๒.๒.๑๐ ให้มีและบำรุงสถานที่สวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน
- ๒.๒.๑๑ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ

๒.๑.๑๒ เทศพาณิชย์

๓. เทศบาลนคร

๓.๑ หน้าที่ที่ต้องทำ

- ๓.๑.๑ กิจการที่ระบุเป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ
- ๓.๑.๒ ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- ๓.๑.๓ กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ๓.๑.๔ การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานที่บริการอื่นๆ

- ๓.๑.๕ จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อม
- ๓.๑.๖ จัดให้มีการควบคุมตลาด ที่เทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- ๓.๑.๗ การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- ๓.๑.๘ การส่งเสริมการท่องเที่ยว

๓.๒ หน้าที่ที่อาจทำ

๓.๒.๑ กิจการที่ระบุเป็นหน้าที่ที่เทศบาลอาจทำ

นอกจากนี้หน้าที่ตามที่กฎหมายเทศบาล พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดแล้ว ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมาตรา ๑๖ ยังบัญญัติหน้าที่เทศบาลไว้ ดังนี้

๑. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
๒. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
๓. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
๔. การสาธารณสุขปึกและการก่อสร้างอื่นๆ

๕. การสาธารณสุข
๖. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
๗. การพาณิชย์และการส่งเสริมลงทุน
๘. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
๙. การจัดการศึกษา
๑๐. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
๑๑. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่น
๑๒. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
๑๓. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
๑๔. การส่งเสริมการกีฬา
๑๕. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๑๖. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
๑๗. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
๑๘. การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และน้ำเน่าเสีย
๑๙. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
๒๐. การจัดให้มีการและควบคุมฌาปนสถาน
๒๑. การควบคุมสัตว์เลี้ยง
๒๒. การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์
๒๓. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสถานอื่น ๆ
๒๔. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
๒๕. การผังเมือง
๒๖. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
๒๗. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
๒๘. การควบคุมอาคาร
๒๙. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๓๐. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
๓๑. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ

ดังนั้นสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สำคัญของท้องถิ่น มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น จนทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยจะต้องบรรลุให้เป็นผลสำเร็จ

จากแนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลของการศึกษานักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๑๑ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๑ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
สนธิ จรอนันต์, (๒๕๔๘, หน้า ๑๑๙)	ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล
ปธาน สุวรรณมงคล, (๒๕๕๔, หน้า ๒๙๔-๓๒๓)	รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

๒.๔.๓ ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญและสัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยในทางมิติ คือ การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง และการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง ได้มีนักวิชาการได้อธิบายถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายทัศนะดังนี้

นักวิชาการได้อธิบายถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้^{๕๑}

๑. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๒. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

๓. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

^{๕๑}โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕.

๔. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

๕. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนไว้ดังนี้^{๕๒}

๑. เป็นสถาบันการฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนเพราะเป็นการให้ประชาชนได้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการปกครอง การบริหารท้องถิ่นอันจะทำให้ความรับผิดชอบ รู้สึกหวงหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัย

๒. เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน โดยประชาชนเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม นอกจากนี้ให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกเป็นการสร้างความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

๓. เป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกบนความมีอิสระ เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

๔. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง โดยผ่านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากภารกิจ ความรับผิดชอบในหลาย ๆ ด้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ งานด้านการส่งเสริมการศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน งานพัฒนาคุณภาพชีวิต และงานด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี เป็นต้น

๕. เป็นการทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการประกอบกับการบริการที่มีความทั่วถึง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นคนที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ดังนั้น จึงสามารถที่จะทราบข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงสำหรับการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่น

๖. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต เพราะผู้นำท้องถิ่น จะมีประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วยวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น^{๕๓}

๑. เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

^{๕๒} วุฒิสภา ตันไชย, ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๒), หน้า ๘-๑๐.

^{๕๓} บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา, การเมืองการปกครองท้องถิ่น, (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์และศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่, ๒๕๕๕), หน้า ๑๖-๒๑.

๒. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ดังนั้นในการบริหารงานอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าประชุมเพื่อรับฟัง มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น มีสิทธิในการออกเสียงประชามติ การเสนอแนะโครงการ การถอดถอนผู้บริหารทางการเมืองหากการกระทำนั้นไม่เหมาะสมกับการเป็นผู้บริหาร

๓. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานผลิตการบริหารสาธารณะ ต่างๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้รวดเร็วและตรงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งในด้านบุคลากร การเงิน และการดำเนินกิจกรรมอื่นๆให้สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

หลักการของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้คือ

๑. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นระดับย่อยของสังคมในประเทศ รองจากการปกครองส่วนภูมิภาคและรัฐบาลกลาง

๒. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๓. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

๔. องค์การจำเป็นในการปกครองตนเอง คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. การจัดตั้งหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลแห่งกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคลการจัดตั้งขึ้นต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ เพราะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจการปกครองตนเอง

๒. การจัดตั้งขึ้นต้องมีองค์การจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนท้องถิ่นเพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน

๓. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุมัติจากรัฐเพื่อมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

๔. หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและให้มีการควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายของตนเองตามครรลองการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง

๕. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นนั้น

๖. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ในความรับผิดชอบของการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. การปกครองส่วนท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๒. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองมากขึ้น

๓. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อจะสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและยังเป็นการแก้ไขได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

๔. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

๕. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารระดับประเทศในอนาคต

๖. การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพึ่งตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม

ดังนั้นสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้มีการพัฒนาทางการเมืองการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาท้องถิ่นของตนร่วมกับรัฐบาลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

จากแนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลของการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๑๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๒ แนวคิดหลักที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
โกวิทย์ พวงงาม, (๒๕๔๖, หน้า ๒๕)	ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้ เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
วุฒิสาร ตันไชย, (๒๕๕๒, หน้า ๘-๑๐)	ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้เป็นสถาบันการฝึกสอนการเมืองการปกครอง เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองและ เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง
บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา, (๒๕๕๕, หน้า ๑๖-๒๑)	๑. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ๒. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ๓. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลแห่งกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคลการจัดตั้งขึ้นต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ ๔. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น เป็นการสร้างผู้นำทางการเมือง สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ

๒.๕. ข้อมูลเกี่ยวกับ เทศบาลตำบลป่าแดด จังหวัดเชียงใหม่

๒.๕.๑. ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบลป่าแดด

เทศบาลตำบลป่าแดด ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๒ ตอนพิเศษ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๘ หน้า ๑๕ ประกาศให้เป็น อบต.ชั้น ๔ และได้รับการเลื่อนชั้นเป็น อบต.ระดับกลางในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ต่อมาได้เลื่อนชั้นเป็น อบต.ขนาดใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ กระทั่งได้รับการประกาศจาก กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้เป็นเทศบาลตำบลป่าแดด ตั้งแต่

วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา สำนักงานเทศบาลตำบลป่าแดด เลขที่ ๑๗๐/๑ หมู่ที่ ๓ ตำบลป่าแดดอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๑๐๐^{๕๔}

๒.๕.๒. ข้อมูลทั่วไป

สภาพพื้นที่ของเทศบาลตำบลป่าแดด มีพื้นที่ประมาณ ๒๕ ตารางกิโลเมตรหรือคิดเป็น ๑๕,๖๒๕ ไร่ ตำบลป่าแดดตั้งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอเมืองเชียงใหม่เป็นพื้นที่ราบลุ่มตามฝั่งซ้าย (ตะวันตก) ของแม่น้ำปิงและมีส่วนที่ติดลำน้ำแม่ปิงเป็นแนวทางยาวตลอดประมาณ ๖.๕ กิโลเมตร มักเกิดน้ำท่วมบริเวณฝั่งแม่น้ำในฤดูน้ำหลาก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะหมู่บ้านจัดสรร และมีอาคารร้านค้า โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง ค่าขายรับราชการ และเกษตรกรรมส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ในระดับปานกลาง

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อ	เขตเทศบาลนครเชียงใหม่	อำเภอเมืองเชียงใหม่
ทิศใต้	ติดต่อ	ตำบลสบแม่ข่า	อำเภอหางดงจังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันออก	ติดต่อ	ตำบลท่าวังตาล	อำเภอสารภีจังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันตก	ติดต่อ	ตำบลแม่เหียะ	อำเภอเมืองเชียงใหม่

๒.๕.๓. วิสัยทัศน์ พันธกิจ

วิสัยทัศน์ในการพัฒนาเทศบาลตำบลป่าแดดสังคมก้าวหน้าพัฒนาบริการ สืบสานวัฒนธรรม น้อมนำเศรษฐกิจพอเพียง โครงสร้างพื้นฐานดี เน้นการมีส่วนร่วมพันธกิจการพัฒนาท้องถิ่น

พันธกิจที่ ๑ ด้านการพัฒนาสังคมจัดทำโครงสร้างเพื่อพัฒนาสังคมรอบด้านโดยจัดโครงสร้างพัฒนาให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย ประชาชนทุกเพศ ทุกวัยแบ่งออกเป็นภารกิจงานดังนี้

๑. การส่งเสริมการศึกษา
๒. การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส
๓. ส่งเสริมพัฒนาด้านกีฬาและส่งเสริมสุขภาพ

พันธกิจที่ ๒ ด้านการพัฒนาการบริการสู่ความเป็นเลิศจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาระบบการปฏิบัติงานในสำนักงานให้เป็นเลิศเป็นบริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง และประทับใจตลอดจนพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีคุณภาพเพื่อจะได้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องตามระเบียบกฎหมายโดยมีภารกิจงานดังนี้

^{๕๔} กองวิชาการและแผนงาน, ประวัติความเป็นมาเทศบาลตำบลป่าแดด, (เชียงใหม่: เทศบาลตำบลป่าแดด เมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕๕๕), หน้า ๑๐.

๑ การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล

๒ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

๓ การพัฒนาบุคลากร

พันธกิจที่ ๓ ด้านการสืบสานวัฒนธรรมจัดทำโครงการ ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนส่งเสริม อนุรักษ์ และพัฒนาโบราณสถานให้มีความสมบูรณ์ส่งเสริมการท่องเที่ยววัฒนธรรม โดยมีภารกิจดังนี้

๑. การส่งเสริมทำนุบำรุงศาสนา และสืบสานวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม

๒. จัดให้มีและส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณวัตถุและโบราณสถานในตำบลป่าแดดให้มีสภาพสมบูรณ์คงคุณค่าทางวัฒนธรรม

๓. ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวรู้จัก

พันธกิจที่ ๔ แนวทางเศรษฐกิจพอเพียงน้อมนำแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่การบริหารงานในองค์กรและส่งเสริมให้ประชาชนในตำบลเข้าใจถึงหลักการและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงที่ถูกต้องพร้อมทั้งนำไปสู่การปฏิบัติในชีวิตประจำวันได้ โดยมีภารกิจดังนี้

๑. การบริหารงานภายในองค์กรโดยยึดหลักแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

๒. สร้างเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงให้กับประชาชนตลอดจนบุคลากรในสำนักงาน

๓. ส่งเสริมให้ประชาชนใช้แนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” ไปปฏิบัติในชีวิตประจำวัน

พันธกิจที่ ๕ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจัดให้มีและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานให้มีสภาพดี โดยมีภารกิจดังนี้

๑. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๒. ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานที่ชำรุดเสียหายให้มีคุณภาพ

พันธกิจที่ ๖ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วนในตำบลและองค์กรภายนอก ส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กร ประชาชนในชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนภายในตำบลมีส่วนร่วมในการบูรณาการการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาตำบลร่วมกันและร่วมมือกับองค์กรภายนอกในการจัดทำโครงการ กิจกรรมต่างๆ โดยมีภารกิจดังนี้

๑. ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกันและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมการบริหารงานองค์กร

๒. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่างๆ ให้มากขึ้น

๓. ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกตำบลในการจัดโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ในตำบล

๔. บูรณาการจัดโครงการ/กิจกรรมอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมในระดับอำเภอ และระดับสูงต่อไป

เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ประกอบไปด้วย ๑๓ หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ ๑ บ้านแม่ข่าน้อย หมู่ที่ ๒ บ้านป่าพร้าวนอกหมู่ที่ ๓ บ้านป่าแดดเหนือ หมู่ที่ ๔ บ้านดอนชัย หมู่ที่ ๕ บ้านท่าใหม่อ หมู่ที่ ๖ บ้านวังสิงห์คำหมู่ที่ ๗ บ้านป่าแดดใต้ หมู่ที่ ๘ บ้านเกาะกลาง หมู่ที่ ๙ บ้านแม่ข่าใต้หมู่ที่ ๑๐ บ้านอมรนิเวศน์ หมู่ที่ ๑๑ บ้านน้ำบ่อเย็น หมู่ที่ ๑๒ บ้านร้องเรือคำ หมู่ที่ ๑๓ บ้านป่าแดดกลาง การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งถือเป็นรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีคณะผู้บริหาร เป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้หน้าที่ขอบเขตกฎหมายกำหนด คณะผู้บริหารล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ที่มีความคาดหวังให้ทำหน้าที่ต่างๆอย่างครบถ้วน ตามหลักการบริหารในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในการดำเนินการ ด้วยทางผู้วิจัยมีความสนใจในเรื่อง การดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่เพื่อให้ทราบถึงความพึงพอใจของประชาชนในต่อการดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารเทศบาลตำบลป่าแดด รวมทั้งแนวทาง ส่งเสริมการดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารเทศบาลตำบลป่าแดด เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ต่อไป

ตารางที่ ๒.๑๓ แสดงจำนวนประชากรจากกลุ่มตัวอย่างตามหมู่บ้านมีจำนวน ๑๓ หมู่บ้าน

ลำดับ	ชื่อ หมู่บ้าน	จำนวนประชากร
๑.	หมู่ที่ ๑ บ้านแม่ข่าน้อย	๒๕๐
๒.	หมู่ที่ ๒ บ้านป่าพร้าวนอก	๒๗๘
๓.	หมู่ที่ ๓ บ้านป่าแดดเหนือ	๑๙๕
๔.	หมู่ที่ ๔ บ้านดอนชัย	๒๒๗
๕.	หมู่ที่ ๕ บ้านท่าใหม่อี	๑๗๘
๖.	หมู่ที่ ๖ บ้านวังสิงห์คำ	๒๖๔
๗.	หมู่ที่ ๗ บ้านป่าแดดใต้	๓๒๔
๘.	หมู่ที่ ๘ บ้านเกาะกลาง	๒๕๖
๙.	หมู่ที่ ๙ บ้านแม่ข่าใต้	๑๘๖
๑๐.	หมู่ที่ ๑๐ บ้านอมรนิเวศน์	๒๕๘
๑๑.	หมู่ที่ ๑๑ บ้านน้ำป่อเย็น	๓๖๘
๑๒.	หมู่ที่ ๑๒ บ้านร้องเรือคำ	๒๓๐
๑๓.	หมู่ที่ ๑๓ บ้านป่าแดดกลาง	๔๘๖
รวม		๓,๕๐๐

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น

๒.๖.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ทราบถึงความเป็นมาของการจัดตั้ง โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและโครงสร้างการบริหารงาน ดังนั้นจึงมีผู้สนใจศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

พระมหาสุวิทย์ฯ สิริวัฒนโน (พรหมเกิด) ศึกษาเรื่อง “การบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช”^{๕๕} ผลการศึกษาพบว่า

^{๕๕} พระมหาสุวิทย์ฯ สิริวัฒนโน (พรหมเกิด), “การบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสงจังหวัดนครศรีธรรมราช”, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๔.

๑. พนักงานมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘๘) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า พนักงานมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกด้าน

๒. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานในการบริหารงานตามหลัก อิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล พบว่า พนักงานที่มี เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และรายได้รวม ต่อเดือนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

๓. ผลการศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช พนักงานผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุ ๓ ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกเกี่ยวกับตัวผู้บริหารขององค์กร ที่ใช้อำนาจการตัดสินใจฝ่ายเดียวและปัญหาความไม่เป็นกลางของผู้บริหาร ส่วนที่ ๒ เกี่ยวกับพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ที่ขาดคุณลักษณะทางการควบคุมอารมณ์ ทำให้ขาดสติ ไม่มีเหตุผลในการตัดสินใจในการทำงาน ส่วนที่ ๓ เกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร อันเนื่องจากสถานที่ทำงานอยู่ใกล้ถนนและชุมชน ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน ทำให้พนักงานไม่มีสมาธิในการทำงาน รวมไปถึงการขาดการจัดการระเบียบภายในองค์กรเกี่ยวกับการบริการประชาชน

ระปลัดปิยศักดิ์ ปิยธโม (พริมนิวงศ์) ศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสังคหวัตถุ ๔: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก” ผลการศึกษาพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง ๓๑-๔๐ ปีมีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี มีอาชีพเกษตรกรกรรม มีรายได้ต่อเดือนระหว่าง ๑๐,๐๐๑-๒๐,๐๐๐ บาท และจำนวนครั้งของประชาชนที่มาใช้บริการมากที่สุดจำนวน ๑-๒ ครั้ง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถุ ๔ คือ ด้านทานด้านปิยวาจา ด้านอัตถจริยา และสมานัตตตา พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน^{๕๖}

พระครูสังฆรักษ์ธณภพ สุภโท (จำปาเทศ) ศึกษาเรื่อง “การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามหลักอิทธิบาท ๔ของบุคลากรเทศบาลตำบลเขาทรายอำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร” ผลการศึกษาพบว่าการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ของบุคลากรเทศบาลตำบลเขาทราย อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร พบว่า ทุกด้านโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคลากรมีความพอใจและความสนใจ ความเพียรพยายาม มีการเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่และมีการพิจารณาไตร่ตรองพอสมควร ในการปฏิบัติหน้าที่แนวทางการนำหลักอิทธิบาท ๔ มาใช้ในการพัฒนา

^{๕๖} พระปลัดปิยศักดิ์ ปิยธโม (พริมนิวงศ์), “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสังคหวัตถุ ๔: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๔.

ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน บุคลากรเทศบาลทุกคนควรยึดหลักอิทธิบาท ๔ เป็นหลักสำคัญในการปฏิบัติงานนำมาพัฒนาประสิทธิภาพและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานและหน้าที่ที่รับผิดชอบจนเกิดเป็นนิสัยส่วนบุคคลในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและสร้างคุณค่าความน่าเชื่อถือก่อให้เกิดประโยชน์แก่เทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น^{๕๗}

พระมหาสันตยา ธีรธำ (ไสยวิจิตร) ศึกษาเรื่อง “ภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กรของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์” ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กรของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้านโดยมีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยตามลำดับดังนี้ด้านความเป็นผู้รู้จักตน ด้านความเป็นผู้รู้จักบริษท ด้านความเป็นผู้รู้จักกาล ด้านความเป็นผู้รู้จักประมาณ ด้านความเป็นผู้รู้จักเหตุ และ ด้านความเป็นผู้รู้จักผล ยกเว้น ด้านความเป็นผู้รู้จักบุคคล อยู่ในระดับปานกลาง^{๕๘}

เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กรของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กร ของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ และ ๐.๐๕ จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนประชาชนที่มีรายได้และสถานภาพสมรสต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กร ของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

ปัญหาเกี่ยวกับภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กรของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บางครั้งผู้นำเทศบาลตำบลก็ยังหาสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงไม่ได้ จนทำให้เกิดการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงสาเหตุ ทำให้ปัญหานั้นเรื้อรังบุคลากรในเทศบาลตำบลบางคนยังขาดเหตุผลในการปฏิบัติงาน หาเป้าหมายของงานไม่ได้เลยส่งผลให้งานที่ทำออกมาไม่ดีเท่าที่ควรบางครั้งผู้นำ ไม่ได้คำนึงถึงความคิดเห็นของคนภายในชุมชน บางครั้งผู้นำก็ทำงานโดยไม่คำนึงถึงเวลางานที่แท้จริง บางครั้งก็เลิกงานก่อน ผู้นำเทศบาลตำบลยังเข้าไม่ถึงชุมชนเท่าที่ควร เนื่องจากในเขตเทศบาลตำบลมีพื้นที่กว้างขวาง การเข้าถึงประชาชนจึงเกิดความลำบาก ไม่สามารถจะรู้ปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง ผู้นำเทศบาลตำบลมีปัญหากเกี่ยวกับ

^{๕๗} พระครูสังฆรักษ์ธรรมาภ สุภโท (จำปาเทศ), “การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ของบุคลากรเทศบาลตำบลเขาทรายอำเภอบัณฑล จังหวัดพิจิตร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

^{๕๘} พระมหาสันตยา ธีรธำ (ไสยวิจิตร), “ภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กรของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

ด้านบุคคลมากพอสมควร โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่น ซึ่งเป็นวัยของการเที่ยวและอารมณ์รุนแรงชอบมั่วสุมตามสถานที่ต่างๆ

ประหยัด มาลาศรี ศึกษาเรื่อง “ความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลาดยาวจังหวัดนครสวรรค์”^{๕๙} ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามเพศ อายุ การศึกษา รายได้ และอาชีพพบว่า ตัวแปรที่ทำให้ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ ไม่แตกต่างกัน คือ เพศ อายุ การศึกษา รายได้ และอาชีพ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ คือ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานทุกแนวทาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานให้มากขึ้น ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม และควรที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ควรลดขั้นตอนความซับซ้อนยุ่งยากของระเบียบว่าด้วยการให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีความชัดเจนสะดวกในการปฏิบัติ ควรมีความสำนึกรับผิดชอบในกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักความเสมอภาค ตลอดจนให้เกิดประโยชน์ตรงต่อความต้องการของชุมชนสูงสุด

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองอันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยการปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตนเองการปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคตการปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและผลการศึกษาของนักศึกษาที่สนใจศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการ

^{๕๙}ประหยัด มาลาศรี, “ความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์”, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบล ป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๑๓ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๔ สรุปงานการสังเคราะห์การวิจัยที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับ หัวข้อ การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบล ป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้แต่ง/ หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๑.	การบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช	พระมหาสุวิทย์ฯ สิริวัฒนโน (พรหมเกิด) (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๔	ปริมาณ	การบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ อยู่ในระดับมาก ปัญหาการบริหารงาน เกิดจาก ตัวผู้บริหารที่ใช้อำนาจการตัดสินใจฝ่ายเดียว พนักงานขาดวุฒิภาวะทางการควบคุมอารมณ์ และสภาพสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมไปถึงขาดการจัดการระเบียบ
๒.	ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสังคหวัตถุ ๔: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก	พระปลัดปิยศักดิ์ ปิยธมโม (พืรมณีนวงศ์) (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๔	ปริมาณ	ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลในอำเภออุ้มผางจังหวัดตากตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ตารางที่ ๒.๑๔ (ต่อ)

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้แต่ง/ หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๓.	การพัฒนา ประสิทธิภาพการ ปฏิบัติงานตามหลัก อิทธิบาท ๔ ของ บุคลากรเทศบาล ตำบลเขาทรายอำเภอ ทับคล้อ จังหวัดพิจิตร	พระครูสังฆรักษ์ รณภพสุภโท (จำปาเทศ) (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๖	ปริมาณ	การพัฒนาประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานตามหลัก อิทธิบาท ๔ บุคลากรมี ความพอใจ ความสนใจ ความเพียรพยายาม การ เอาใจใส่ในการปฏิบัติ หน้าที่ทุกด้านอยู่ใน ระดับปานกลาง แนว การพัฒนาบุคลากรให้มี คุณภาพควรนำหลักอิทธิ บาท ๔ มาประยุกต์ใช้ กับงานและหน้าที่ที่ รับผิดชอบ
๔.	ภาวะผู้นำตาม หลักสัปปริสธรรม ๗ ในการพัฒนาองค์กร ของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนอง สอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์	พระมหาสันตยา ธีรธารี (ไสยวิจิตร), (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๖	ปริมาณ	ความคิดเห็นของ ประชาชนที่มีต่อภาวะ ผู้นำตามหลักสัปปริส ธรรม ๗ อยู่ในระดับ มาก คือความเป็นผู้รู้จัก ตน รู้จักบริษัท รู้จักกาล รู้จักประมาณ รู้จักเหตุ จักผลและรู้จักบุคคล ปัญหา คือ ผู้นำไม่ คำนึงถึงความคิดเห็น ของคนภายในชุมชน ผู้นำหาสาเหตุของ ปัญหาที่แท้จริงไม่ได้จน ทำให้เกิดการแก้ปัญหา ที่ไม่ตรง

ตารางที่ ๒.๑๔ (ต่อ)

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้แต่ง/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๕.	ความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์	ประหยัด มาลาศรี (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๖	ปริมาณ	ประชาชนมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน อยู่ในระดับมาก ปัญหาอุปสรรค คือควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน มีการประชาสัมพันธ์การบริหารงาน ควรลดขั้นตอนความซับซ้อนยุ่งยากของระเบียบ ควรยึดหลักความเสมอภาค ตลอดจนให้เกิดประโยชน์ตรงต่อความต้องการของชุมชนสูงสุด

๒.๖.๒. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การบริหารงานของภาครัฐในต่าง ๆ ปัจจุบันจะให้ความสำคัญการประชาชนมากขึ้น ดังนั้น ภาครัฐต่างจึงสนใจที่จะนำหลักการบริหารหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลนำมาใช้ในการบริหารในองค์การ ได้มีผู้สนใจศึกษา ดังนี้

พระสุรศักดิ์ มหาบุญโญ (จันทบุตร) ศึกษาเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขนาดกลางขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อนอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์” ผลการศึกษาพบว่า^{๖๐}

๑. ประชาชนแนวคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง (=๓.๐๗)

^{๖๐}พระสุรศักดิ์ มหาบุญโญ (จันทบุตร), “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขนาดกลางขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อนอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

๒. ผลการเปรียบเทียบแนวคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ พบว่า ประชาชน ที่มีเพศต่างกัน อายุต่างกัน ระดับการศึกษาต่างกัน และอาชีพต่างกัน มีแนวคิดโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานการวิจัย ซึ่งในส่วนของประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีแนวคิดต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕๒ จึงยอมรับสมมติฐานการวิจัย ($Sig = ๐.๘๑๔$)

๓. แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเป็นการพัฒนาการบริหารงานสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า โดยเฉพาะบุคลากรฝ่ายบริหารที่ต้องเป็นผู้นำที่มีความรอบรู้ทั้งทางด้านความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักความถูกต้องเป็นที่ตั้งเป็นธรรมกับประชาชนทุกหมู่บ้าน และมีความเสมอภาคต่อโครงการพัฒนา ด้านการเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่สำคัญ และมีส่วนร่วมทุกมิติครอบคลุมขอบเขตชัดเจน ต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระบบ จนนำภาคองค์กรไปสู่ความสำเร็จแบบยั่งยืน

พระสกล ฐานธมโม (อินทร์คล้าย) ศึกษาเรื่อง “การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในจังหวัดนครสวรรค์”^{๖๑} ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนต่อการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในจังหวัดนครสวรรค์ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิงจำนวน ๑๒๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๘.๙๘ มีกลุ่มอายุ มากกว่า ๓๐ ปี จำนวน ๙๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๗๓ ระดับการศึกษาปริญญาตรี จำนวน ๑๑๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๓.๖๔ ตำแหน่งปัจจุบัน ส่วนมากเป็นครูผู้สอน จำนวน ๑๔๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๑๔ และระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ๑๐-๒๐ ปี จำนวน ๑๑๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๘๒ ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในจังหวัดนครสวรรค์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = ๔.๐๑$) เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละด้าน พบว่า ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในจังหวัดนครสวรรค์ อยู่ในระดับมากทุกด้าน ด้านหลักความโปร่งใส ($\bar{X} = ๔.๐๖$) ด้านหลักความรับผิดชอบ ($\bar{X} = ๔.๐๖$) ด้านหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X} = ๔.๐๔$) ด้านหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = ๔.๐๔$) ด้านหลักคุณธรรม ($\bar{X} = ๓.๙๙$) ด้านหลักนิติธรรม ($\bar{X} = ๓.๘๘$) เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็น ของผู้บริหารและครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการบริหารสถานศึกษาตามหลัก ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในจังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลแล้ว พบว่า ผู้บริหารและครูผู้สอนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนต่อการบริหารสถานศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา

^{๖๑}พระสกล ฐานธมโม (อินทร์คล้าย), “การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในจังหวัดนครสวรรค์”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ สำหรับในด้าน เพศ, อายุ, ตำแหน่งปัจจุบัน,และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ คือ การสนับสนุนและส่งเสริมในการใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้าน ที่กล่าวมานั้นควรให้เกิดขึ้นภายในหน่วยงานสถานศึกษาอย่างแท้จริง ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีต่อข้าราชการครู ที่อยู่ภายใต้การปกครองได้ให้เห็นเป็นแบบอย่าง และคอยกระตุ้นข้าราชการครูให้มีการพัฒนาการเรียนการสอนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในสถานศึกษาของตนเอง เมื่อข้าราชการครูในสถานศึกษาเกิดความรู้และเข้าใจในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาและบริบทต่างๆ ก็จะมีใจที่ดียิ่งขึ้นก่อให้เกิดการบริหารงานและทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

พระจักรพงษ์ กิตติภทโท (สร้อยจิตร) ศึกษาเรื่อง “การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาในพื้นที่เขตอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์” ^{๖๒} ผลการศึกษาพบว่า

๑. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน ๒๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๗๔ มีอายุ ๓๑ - ๕๐ ปี จำนวน ๙๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๑๕ มีสถานภาพแต่งงาน จำนวน ๒๔๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๔.๕๗ มีอาชีพเกษตรกรกรรม จำนวน ๒๕๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๖.๓๘ มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีจำนวน ๓๕๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๓.๔๔

๒. ประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง (= ๓.๓๒) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

๓. ผลการเปรียบเทียบพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาในพื้นที่อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ โดยจำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล แตกต่างกันตาม อายุ และวุฒิการศึกษา ส่วนประชาชนที่มีเพศสถานภาพ และอาชีพ ต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

๔. ปัญหา และข้อเสนอแนะในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาในพื้นที่อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ได้แก่ ๑) บุคลากรบางส่วนยังไม่ทราบข้อกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานในแต่ละส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ๒) บุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และบางส่วนยังเห็นแก่พวกพ้องของตนเอง ๓) การบริหารงานในบางเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจนในเรื่องของงบประมาณที่นำไปใช้ และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ๔) การทำงานในบางเรื่องไม่ค่อยเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ๕) บุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานตามความรู้สึกของตนเอง โดยไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และไม่คำนึงถึงผลงาน

^{๖๒}พระจักรพงษ์ กิตติภทโท (สร้อยจิตร), “การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล:กรณีศึกษาในพื้นที่เขตอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๓.

ที่ออกมา ๖) การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความทั่วถึงไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตการปกครอง

พระสมนึก ธีรปญโญ (กลับน้อม), ศึกษาเรื่อง “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวยจังหวัดนนทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า

๑. บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในอำเภอบางกรวยมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = ๓.๕๔$) เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นต่อการบริหารงาน อยู่ในระดับมากทุกด้าน

๒. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พบว่า บุคลากรที่มีเพศ, อายุ, ระดับการศึกษา, ตำแหน่งหน้าที่ และประสบการณ์ทำงาน โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนสถานภาพ และ รายได้ที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี โดยรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

๓. การศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ สรุปได้ดังนี้

ด้านปัญหา พบว่า บุคลากรยังขาดการถ่ายทอดนโยบายจึงทำให้บุคลากรระดับล่างที่ไม่ได้ร่วมงานอย่างใกล้ชิดไม่มีโอกาสรับรู้ ยังขาดความร่วมมือจากบุคลากรทุกระดับ ผู้บริหารเลือกใช้งานเลือกปฏิบัติในแต่ละบุคคล มีเส้นสาย ขาดความยุติธรรม มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การตรวจสอบภายในยังทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร ความโปร่งใสยังไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน

ด้านอุปสรรค พบว่า ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งยังล้าสมัย การทำงานยังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน มีการกระจายอำนาจในการบริหารงานยังไม่ทั่วถึง มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่เพียงแค่ผู้บริหารเพียงคนเดียวเท่านั้น และมีผู้บริหารไม่ค่อยเอาใจใส่ในการมีส่วนร่วม

ด้านข้อเสนอแนะ ได้แก่ ผู้บริหารควรมีความใกล้ชิดกับบุคลากร ถ่ายทอดความรู้ในด้านการบริหารงานโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล และผู้บริหารของแต่ละองค์กรควรคำนึงถึงการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลให้ครบทั้ง ๖ ด้าน เพราะหลักธรรมาภิบาลยึดหลักการทำงานที่มีหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นการบริหารการปกครองที่ดีที่ทุก ๆ ส่วนเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีงาม เหมาะที่จะนำมาใช้ในการจัดการบริหารงาน ทำให้หน่วยงานนั้นสามารถพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพได้^{๖๓}

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีสรุปได้ว่า องค์การต่างได้นำหลักการบริหารงานตามการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี มา

^{๖๓}พระสมนึก ธีรปญโญ (กลับน้อม), “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวยจังหวัดนนทบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๓.

ใช้เป็นการบริหารที่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดขององค์การรวมทั้งการมีส่วนร่วมของพนักงานในองค์การเป็นหลัก

จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล และผลการศึกษาของนักศึกษาที่สนใจศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตาราง ๒.๑๕ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๕ สรุปงานการสังเคราะห์การวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อ การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ของ เทศบาลตำบล ป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้แต่ง/ หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๑.	การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขนาดกลางขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์)	พระสุรศักดิ์ มหาบุญโญ (จันทบุตร) (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๖	ปริมาณ	การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้บุคลากรฝ่ายบริหารต้องมีความรอบรู้ ความซื่อสัตย์สุจริตยึดหลักความถูกต้อง ความเสมอภาค เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่สำคัญ
๒.	การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในจังหวัดนครสวรรค์	พระสกล ฐานธมโม (อินทร์คล้าย) (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๖	ปริมาณ	การบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ภาพรวมอยู่ในระดับมาก แนวทางการส่งเสริมในการใช้หลักธรรมาภิบาล ผู้บริหาร

ตารางที่ ๒.๑๕ (ต่อ)

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้แต่ง/ หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
					สถานศึกษาต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ต้องคอยกระตุ้นข้าราชการครูให้มีการพัฒนาการเรียนการสอน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีการบริหารงานร่วมกัน
๓.	การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาในพื้นที่เขตอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์	พระจักรพงษ์ กิตติภุทโธ (สร้อยจิตร), (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ปัญหา และข้อเสนอแนะ การบริหารขาดความชัดเจน บุคลากรเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่การจัดสรรงบประมาณไม่ทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร
๔.	การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี	พระสมนึก อธิปญโญ (กลับน้อม) (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากปัญหาและอุปสรรค มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหาร การทำงานยังไม่มีมาตรฐาน เลือกปฏิบัติ มีเส้นสาย ขาดความยุติธรรม ขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิดทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้องนำมาจัดทำเป็นกรอบแนวคิดทั้งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นกับตัวแปรตาม ได้แก่

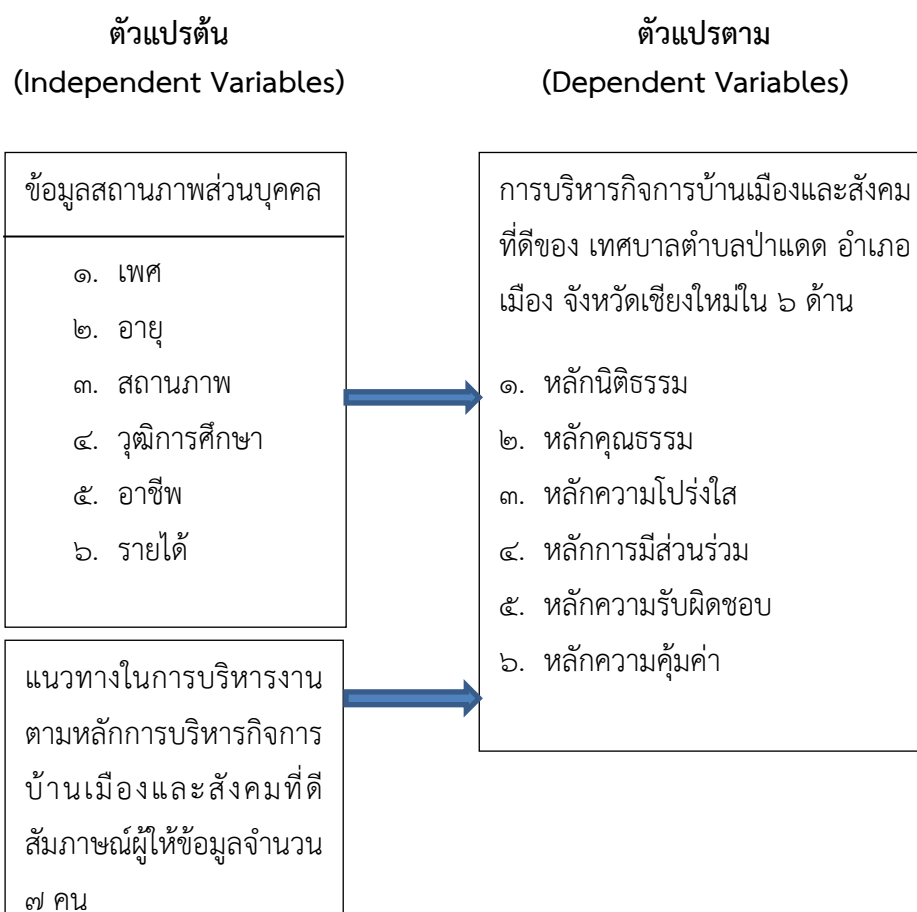
ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่

๑. เพศ
๒. อายุ
๓. สถานภาพ
๔. วุฒิการศึกษา
๕. อาชีพ
๖. รายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ใน ๖ ด้านคือ

๑. หลักนิติธรรม
๒. คุณธรรม
๓. หลักความโปร่งใส
๔. หลักการมีส่วนร่วม
๕. หลักความรับผิดชอบ
๖. หลักความคุ้มค่า

กรอบแนวคิดในการวิจัยผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิด ตัวแปรต้น ตัวแปรตาม และได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจำนวน ๗ ท่าน ข้อเสนอแนะในการบริหารงานบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่



แผนภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย