

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร” เป็นการศึกษาหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพุเตยโดยผู้วิจัยมีการศึกษาพระไตรปิฎก รวมถึงเอกสารที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ๒.๑ แนวคิดและความหมายของการบริหาร
- ๒.๒ แนวคิดด้านกระบวนการของการบริหาร
- ๒.๓ ทฤษฎีการบริหาร
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
- ๒.๕ แนวคิด เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๖ แนวคิด เกี่ยวกับเทศบาล
- ๒.๗ ข้อมูลพื้นที่วิจัย
- ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - ๒.๘.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร
 - ๒.๘.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
 - ๒.๘.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล
- ๒.๙ กรอบแนวคิดการวิจัย

๒.๑ แนวคิดและความหมายของการบริหาร

คำว่า “บริหาร” มาจากคำว่า Administration มีความหมายเหมือนกับคำว่า Management ฉะนั้น จึงมีการใช้ทั้งสองคำนี้ในลักษณะเดียวกัน แต่คำว่า Management มักจะใช้ในการบริหารองค์การหรือหน่วยงานที่มุ่งในด้านผลกำไร แต่การบริหารงานในวงการศึกษาหรือการบริหารงานโครงการสุขภาพในสถานศึกษานั้นไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรหรือขาดทุนจึงใช้คำว่า Administration จึงจะเหมาะสมที่สุด การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารงานที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของ การบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่นำ

สนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิต ของมนุษย์ในสังคมมีนักบริหาร นักวิชาการและนักการศึกษา มากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ ๔ ประการ ที่เรียกว่า POCC ไว้ดังนี้^๑

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่ โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุ คน และเงิน

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

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงาน

การบริหาร หมายถึง การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรม สองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชาเมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่ปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสงฆ์ขึ้น เมื่อมีพระสงฆ์ขึ้นเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์^๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร ไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ กล่าวคือ การบริหารจัดเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะมีองค์ประกอบของความรู้ (knowledge) มีหลักเกณฑ์ (principle) และทฤษฎี (theory) ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นศาสตร์ทางสังคมซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ส่วนในทางปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะนำความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องศิลปะ ดังนั้น นักบริหารที่เก่งต้องมีศาสตร์และศิลปะ^๓

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลร่วมกันกำหนดขึ้น โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรชนิดต่าง ๆ อย่างเหมาะสม^๔

^๑คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ, สรุปเนื้อหาวิชาทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๙.

^๒พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต), พุทธวิธีบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

^๓เด่น ชะเนติยง, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๓๓), หน้า ๕๒.

^๔เนพนพษ์ บุญจิตราดุล, หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการ บริหาร การศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓.

การบริหาร คือ “การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกัน ในการร่วมมือทำงานนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นหัวหน้าหรือเรียกว่าผู้บริหารและจะต้องจัดในรูปขององค์การ^๕ การทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยวิธีการดำเนินการตามกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ทั้งอำนาจหน้าที่ ภาวะผู้นำ ทักษะทางการบริหาร และความรู้ทางการบริหารด้วย^๖ การบริหารเป็นกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมกันทำกิจการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม กิจกรรมต่างๆที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือ หลายๆอย่างร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยส่วนต่างๆดังนี้

๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป

๒) ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน

๓) ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัดวัตถุประสงค์นั้นๆต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ^๗

การบริหารหมายถึงภาระหน้าที่ของผู้นำของกลุ่ม ซึ่งจะต้องจัดการให้ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคน และวัสดุสามารถประสานเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้ และขณะเดียวกันจะต้องจัดการนำองค์การให้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างดีที่สุด^๘ การบริหารหรือการจัดการ คือ กระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบด้วย^๙

การบริหารจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ 6 M'S (Management resources) ประกอบด้วย (๑) คน (Man) (๒) เงิน (Money) (๓) วัตถุดิบ (Material) (๔) เครื่องจักร (Machine) (๕) วิธีการจัดการ (Method) (๖) ตลาด (Market)^{๑๐}

^๕นิพนธ์ กินาวงศ์, **หลักการบริหารการศึกษา**, (พิษณุโลก : ภาควิชาการบริหารและพัฒนการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖.

^๖บุญช่วย ศิริเกษ, **พฤติกรรมองค์การในการบริหารการศึกษา**, (เลย : สถาบันราชภัฏเลย, ๒๕๔๐), หน้า ๓.

^๗บรรจบ เนียมมณี, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๖๑.

^๘ธงชัย สันติวงษ์ , **องค์การและการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗), หน้า ๒๖.

^๙ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เณิมจิระรัตน์, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : อักษรปริทรรศน์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๒.

^{๑๐}ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่บริษัทธรรมสารจำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

“การบริหาร” คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์การนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และเห็นว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ

- ๑) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- ๒) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- ๓) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- ๔) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- ๕) การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- ๖) การบริหารอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจของบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือ (Collective Mind) เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation) อันจะนำไปสู่พลังรวมกลุ่ม (Group Effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
- ๗) การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- ๘) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- ๙) การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์^{๑๑}

การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงานหรืออีกนัยหนึ่ง การบริหาร คือ การทำงาน คือ การทำงานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น^{๑๒}

การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ คือมีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคม ที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมแล้ว การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)^{๑๓} “การบริหาร” เป็นกระบวนการของการวางแผนการจัดองค์การและสั่งการควบคุมกำกับความพยายามของ

^{๑๑}สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๔๑.

^{๑๒}สมาน รังสียกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวัสดิการสำนักงาน, ๒๕๒๗), หน้า ๑๓๗.

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

สมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้
ลักษณะที่สำคัญของการบริหาร การบริหารมีลักษณะสำคัญ ๘ ประการ ดังนี้^{๑๔}

๑) การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่าผู้บริหาร

๒) การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่า ในการบริหารงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตามส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดหมาย

๓) การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายในและภายนอกองค์กรดังเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจได้โดยการจัดหาเครื่องจักร เครื่องมืออันทันสมัยมาใช้ จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรและ ผู้ปฏิบัติงานด้วย ตัวอย่างผลกระทบต่อสังคมภายนอกเป็นต้นว่าถ้าองค์กรนั้นๆ มีนโยบายที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม เช่น ส่งเสริมการศึกษาในชุมชนโดยให้ทุนการศึกษาหรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียนก็นับว่าองค์กรนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมภายนอกองค์กรหรือองค์กรบางแห่งอาจไม่นำพาต่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งองค์กรของตนก่อขึ้น เช่น สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นผลของการบริหารอันมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

๔) การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคนธุรกิจก่อตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคนมิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพียงบุคคลเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัด ทั้งด้านกำลังกาย กำลังสมองและเวลา จึงจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน

๕) การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดีก็แต่โดยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร

๖) การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้โดยการใช้ความรู้ความชำนาญและการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติโดยตรงแต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหารอันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ ฯลฯ ๘) เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้ว (ยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก) คณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ

จากแนวคิดของลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร ๗ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การปฏิบัติงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการ

^{๑๔} สมยศ นาวิการ, การบริหารเชิงกลยุทธ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๗๘.

บริหารตามแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย ๕ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)^{๑๕} การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยมีหลักการดังนี้

๑) ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด

๒) ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน

๓) ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน

๔) ต้องมีการ จัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์^{๑๖}

การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้^{๑๗} เป็นศาสตร์เพราะมีทฤษฎีและหลักการมากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง การนำไปใช้ให้ได้ผลหรือไม่เป็นศิลป์ คือ ผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะ การบริหารยังอาจ หมายถึง การวางแผน (Planning) การดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วยการแบ่งงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participating) การประสานงานกัน (Coordination) และการประเมินผล (Evaluation)^{๑๘} ต้องใช้ความรู้ในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในการบริหารงานต้องอาศัยบุคคล (Man) เงินทุน (Money) อุปกรณ์ต่างๆ (Material) และการจัดการ (Management) และควรนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงทางจิตใจ^{๑๙} การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร และวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนหมายถึงการทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยบุคคลอื่นๆ^{๒๐} การบริหารจัดการบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ จัดดำเนินงานของหน่วยงานนั้นให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ^{๒๑} การ

^{๑๕} วัชร วัชรนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย, (กรุงเทพมหานคร : โพธิ์เพชร, ๒๕๔๕), หน้า ๓๙.

^{๑๖} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, สุขภาพในฐานะปกครองตนเอง, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๗๖.

^{๑๗} พิทยา บวรวัฒนา, การบริหารเชิงบูรณาการ, (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

^{๑๘} ประถม แสงสว่าง, การบริหารการศึกษาเบื้องต้น, (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า ๑๕.

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

^{๒๐} ชูบ กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐, เอกสารประกอบคำบรรยาย, ๒๕๐๖), หน้า ๑๐ - ๑๒.

^{๒๑} พันธ์ หันนาคินทร์, หลักการบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๓๑), หน้า ๓๖.

บริหาร (Administration) หมายถึง การกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุน และการตรวจสอบ ให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ^{๒๒} กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึง ความสามารถ ความถนัด ความต้องการและความมุ่งหวังด้านความ จากแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวมาสรุปได้ว่า แนวคิดและความหมายของการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานแบบใดก็ตาม จะต้องมีการสร้างองค์ประกอบของการบริหารไว้เสมอเพื่อให้การดำเนินการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์ประกอบของการบริหารโดยทั่วไปก็คือ ๑. จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แน่นอนในการดำเนินงาน ๒. ต้องมีทรัพยากรที่มีคุณภาพและใช้อย่างคุ้มค่า ๓. มีการติดต่อประสานงานตลอด ๔. มีการวัดผลและประเมินผล

ตารางที่ ๒.๑ สรุปนิยามแนวคิดและความหมายของการบริหาร

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ (๒๕๔๙, หน้า ๙)	๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต ๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุประสงค์ คน และเงิน ๓. การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร ๒ ทาง กล่าวคือการยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงาน
พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (๒๕๔๙, หน้า ๓)	๑. การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น ๒. การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ ๓. ทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น
เดิ่น ชะเนติยง (๒๕๓๓, หน้า ๕๒)	๑. เป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ ๒. เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ๓. มีองค์ประกอบของความรู้ (knowledge) ๔. มีหลักเกณฑ์ (principle)

^{๒๒} มัลลิกา ดันสอน, การจัดการยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
	๕. ทฤษฎี (theory) ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ ๖. เป็นศาสตร์ทางสังคมซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกันกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์
นพพงษ์ บุญจิตราดุล (๒๕๒๓, หน้า ๑๓)	๑. กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ๒. ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ๓. ใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรชนิดต่าง ๆ อย่างเหมาะสม
นิพนธ์ กิनावงศ์ (๒๕๔๓, หน้า ๑๖)	๑. การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ๒. มีวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกัน ๓. จะต้องมีความเป็นหัวหน้าหรือเรียกว่าผู้บริหารและจะต้องจัดในรูปขององค์การ
บุญช่วย ศิริเกษ (๒๕๔๐, หน้า ๓)	๑. การทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ๒. ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ๓. วิธีการดำเนินการตามกระบวนการบริหาร ๔. ผู้บริหารจะต้องใช้ทั้งอำนาจหน้าที่ ภาวะผู้นำทักษะทางการบริหาร และความรู้ทางการบริหารด้วย
บรรจบ เนียมมณี (๒๕๒๓, หน้า ๒๖๑)	๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ๒) ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ๓) ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกัน เด่นชัดวัตถุประสงค์นั้นๆต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ
ธงชัย สันติวงษ์ (๒๕๓๗, หน้า ๒๖๑)	๑. ภาระหน้าที่ของผู้นำของกลุ่ม ๒. ต้องจัดการให้ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคน และวัสดุสามารถประสานเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้
ธีรวิทย์ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ (๒๕๓๗, หน้า ๒๖)	๑. กระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน ๒. มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (๒๕๔๕, หน้า ๑๘)	กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ 6 M'S (Management resources) ประกอบด้วย (๑) คน (Man) (๒) เงิน (Money) (๓) วัสดุ (Material) (๔) เครื่องจักร (Machine) (๕) วิธีการจัดการ (Method) (๖) ตลาด (Market)
สมพงษ์ เกษมสิน (๒๕๒๖, หน้า ๔๑)	๑) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์ ๒) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ๓) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ๔) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ ๕) การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล ๖) การบริหารอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจของบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือ (Collective Mind) เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation) อันจะนำไปสู่พลังรวมกลุ่ม (Group Effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ ๗) การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล ๘) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ๙) การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์
สมาน รังสิโยภักดิ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์ (๒๕๒๗, หน้า ๑๓๗)	๑. การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ๒. การทำงาน คือ การทำงานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
จันทราณี สงวนนาม (๒๕๓๖, หน้า ๔)	๑. เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ คือมีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน ๒. การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคม ที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ๓. ลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมแล้ว ๔. มีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)
สมยศ นาวิการ (๒๕๔๔, หน้า ๗๘)	๑) การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่าผู้บริหาร ๒) การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่า ในการทำงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตามส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดหมาย ๓) การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายในและภายนอกองค์กรดังเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจได้โดยการจัดหาเครื่องจักร เครื่องมืออันทันสมัยมาใช้จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วยตัวอย่างผลกระทบต่อสังคมภายนอก

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
	๔) การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคนธุรกิจก่อตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคนมิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพียงบุคคลเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัด จึงจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน ๕) การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดีก็แต่โดยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร ๖) การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้โดยการใช้ความรู้ความชำนาญและการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติโดยตรงแต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหาร ๗) การบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถมองเห็นได้ แต่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า การบริหารดำเนินไปอย่างไรได้ผลดีหรือไม่เพียงใดนั้น ก็คือผลงานเพราะว่าผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร ๘) เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้ว คณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ
ประทาน คงฤทธิศึกษากร (๒๕๓๙, หน้า ๑๗๖)	๑) ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด ๒) ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน ๓) ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคนแล้วจะต้องมีอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ เงิน วัสดุ ในการทำงาน

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
	๔) ต้องมีการ จัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์
พิทยา บวรวัฒนา (ม.ป.ป., หน้า ๑๕)	๑. การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ๒. ปฏิบัติให้เกิดผลซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
ประถม แสงสว่าง (ม.ป.ป., หน้า ๑๕)	๑. เป็นศาสตร์เพราะมีทฤษฎีและหลักการมากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง ๒. การนำไปใช้ให้ได้ผลหรือไม่นั้นเป็นศิลป์ คือ ผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะ ๓. การวางแผน (Planning) การดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วย การแบ่งงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participating) การประสานงานกัน (Coordination) และการประเมินผล (Evaluation)
วีระ อัมพันธุ์ (๒๕๒๖, หน้า ๑ – ๑๐)	๑. ต้องใช้ความรู้ในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในการบริหารงานต้องอาศัยบุคคล (Man) เงินทุน (Money) อุปกรณ์ต่างๆ (Material) ๒. การจัดการ (Management) ควรนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงทางจิตใจ
ชูป กาญจนประกร (๒๕๐๖, หน้า ๑๐ – ๑๒)	๑. การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร ๒. วิธีการปฏิบัติ ตลอดจนจนหมายถึงการทำให้งานสำเร็จ ลุล่วงไปได้อาศัยบุคคลอื่นๆ
ปรัชญา เวสารัชช์ (๒๕๔๓, หน้า ๒๖)	๑. กลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี ๒. หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย คือจะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
พิทยา บวรวัฒนา (๒๕๔๖, หน้า ๒)	๑. เป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ๒. ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
พนัส หันนาคินทร์ (๒๕๓๑, หน้า ๓๖)	๑. กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ ๒. จัดดำเนินงานของหน่วยงานนั้นให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ
มัลลิกา ต้นสอน (๒๕๔๔, หน้า ๑๐)	๑. การกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุน และการตรวจสอบ ๒. ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ
พะยอม วงศ์สารศรี (๒๕๔๒, หน้า ๓๖)	๑. กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร ๒. การตระหนักถึง ความสามารถ ความถนัด ความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย ๓. องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
Don Hellriegel (1982, p. 6)	ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น
Dale Yoder (1956, p. 7)	๑.การนำไปสู่กระบวนการของการทำกิจการที่มีการวางแผน (Planning) ๒.การอำนวยการ (Directing) ๓.และความร่วมมือ (Coordinating) โดยเฉพาะกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ
E.N. Chapman (1998, p. 3)	๑. การขับเคลื่อนงานภายในองค์กรให้เดินไปข้างหน้าโดยอาศัยผู้อื่นด้วยการเป็นผู้นำ ๒.การแนะแนวและการกระตุ้น ๓. ความเพียรของผู้อื่นเพื่อสู่เป้าหมายขององค์กร และยังรวมไปถึงการให้กำลังใจ ๔. การสื่อสาร การวางแผน และการจัดการ

๒.๒ แนวคิดด้านกระบวนการของการบริหาร

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษากระบวนการของแนวคิดและความหมายของการบริหารที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของนักวิชาการหลากหลายท่าน จึงได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้ ๕ ประการ คือ^{๒๓}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือโครงการสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะทำวิธีการ และวัตถุประสงค์ของงานนั้นๆ ไว้ล่วงหน้า

๒. การแสวงหา การกำหนดตัวบุคคลและอุปกรณ์ (Allocation) หมายถึง การแสวงหา กำหนดตัวบุคคล และวัสดุทุกชนิดที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) หมายถึง การบำรุงขวัญ กระตุ้น และส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณและคุณภาพ

๔. การประสานงาน (Co – Ordination) หมายถึง การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยงานพบปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่องการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก

๕. การประเมินผลงาน (Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะให้ทราบผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผล ขั้นสุดท้ายเพื่อทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้าย เพื่อเปรียบเทียบผลงานกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นเพื่อวางแผนใหม่สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต

Luther H.Gulick and Lyndall Urwick (กูลิค และเออร์วิค) ได้กล่าวถึงกระบวนการในการบริหารงาน ซึ่งได้เสนอกระบวนการบริหารไว้ ๗ ประการ ซึ่งเรียกรวมๆ ว่า “POSDCORB” กระบวนการบริหารนี้ได้สรุปไว้ในหนังสือ “Papers on the Science of Administration” ในปี ค.ศ. ๑๙๓๖ โดยมีกระบวนการบริหาร ดังนี้^{๒๔}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนแนวทางในการปฏิบัติงานตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

^{๒๓} ชีระรัตน์ กิจจารักษ์, เอกสารคำสอนวิชาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์, ๒๕๔๒), หน้า ๖๗.

^{๒๔} สุพจน์ พันธุ์ชูเพชร, การศึกษากระบวนการบริหารงานของผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๑๒.

๒. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานการจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน

๓. การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การดำเนินการในการตัดสินใจ และการสั่งการในกิจการต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะทั่วๆ ไป และในลักษณะเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำและการควบคุมการปฏิบัติงาน

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือในการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกันและกลมกลืนกัน

๕. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว และความก้าวหน้าของกิจการในหน่วยงาน

๖. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบ และรัดกุม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ การทำบัญชี

กระบวนการการบริหารควรประกอบด้วย ๑๐ ประการ^{๒๕} คือ

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

๒. การจัดการ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันอย่างดี

๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

๔. การตัดสินใจ (Decision) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจแยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง

๕. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี

๖. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อดำเนินการเป็นไปด้วยดี และราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำการประสานงานดีขึ้น และดำเนินการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

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

^{๒๕} พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏนครปฐม, ๒๕๔๒), หน้า ๖๔-๗๒.

๘. การสื่อสาร (Communicating) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อที่จะให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ

๙. การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) แจ้งให้ประชาชนทราบ ซึ่งโดยทั่วไปการรายงาน จะหมายถึง วิธีการของสถาบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา/ผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง

๑๐. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้งบประมาณในการควบคุมงาน

กระบวนการบริหาร ควรประกอบด้วย ๔ ประการ^{๒๖} คือ

๑. การวางแผน หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารในการกำหนดจุดหมายและการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะให้บรรลุจุดหมายนั้น

๒. การจัดองค์การ หมายถึง กำหนดอำนาจหน้าที่และตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน

๓. การนำ หมายถึง ความพยายามทำให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๔. การควบคุม หมายถึง การมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกในองค์การได้ประพฤติปฏิบัติในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐานหรือจุดหมาย มุ่งเน้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ลง

กล่าวโดยสรุปสำหรับแนวคิดกระบวนการบริหารงานตามกระบวนการการบริหรานั้น ประกอบไปด้วย ๑.การวางแผน ๒.การจัดหน่วยงาน ๓.การอำนวยการ ๔.การประสานงาน ๕.การประเมินผล ๖.การงบประมาณ เพื่อให้งานที่กำหนดขึ้นให้มีความสอดคล้องต่อความต้องการในองค์กร

ตารางที่ ๒.๒ สรุปนิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
ธีระรัตน์ กิจจารักษ์ (๒๕๔๒, หน้า ๖๗)	๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือโครงการสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะทำวิธีการ และวัตถุประสงค์ของงานนั้นๆ ไว้ล่วงหน้า ๒. การแสวงหา การกำหนดตัวบุคคลและอุปกรณ์ (Allocation) หมายถึง การแสวงหากำหนดตัวบุคคล และวัสดุทุกชนิดที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

^{๒๖} วิโรจน์ สารรัตน์, การบริหาร หลักการ ทฤษฎี และประเด็นทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
	๓. การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) หมายถึง การบำรุงขวัญ กระตุ้น และส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณและคุณภาพ ๔. การประสานงาน (Co – Ordination) หมายถึง การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยงานพบปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่องการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก ๕. การประเมินผลงาน (Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะให้ทราบผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผล ขั้นสุดท้ายเพื่อทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้าย เพื่อเปรียบเทียบผลงานกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นเพื่อวางแผนใหม่สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต
สุพจน์ พันธุ์เพชร (๒๕๓๘, หน้า ๑๒)	๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนแนวทางในการปฏิบัติงานตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ๒. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน การจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน ๓. การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การดำเนินการในการตัดสินใจ และการสั่งการในกิจการต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะทั่วไป ๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือในการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกัน และกลมกลืนกัน ๕. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว และความก้าวหน้าของ

ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
	กิจการในหน่วยงาน ๖. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบ และรัดกุมรวมถึงการจัดสรรงบประมาณ การทำบัญชี
พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล (๒๕๔๒, หน้า ๖๔-๗๒)	๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้า โดยเกี่ยวกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Set Objective) การพัฒนากลวิธี (Develop strategies) ในการวางแผน ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน ๒. การจัดการ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันอย่างดี ๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ ๔. การตัดสินใจ (Decision) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจ แยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง ๕. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี ๖. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินการเป็นไปด้วยดี และราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำการประสานงานดีขึ้น และดำเนินการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ๗. การร่วมมือประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในงาน เข้ามาร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียงกัน ๘. การสื่อข้อความ (Communicating) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชา

ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
	หรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ ๙. การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) แจ้างให้ประชาชนทราบ ซึ่งโดยทั่วไปการรายงาน จะหมายถึงวิธีการของสถาบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา/ผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง ๑๐. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้งบประมาณในการควบคุมงาน
วิโรจน์ สารัตนะ (๒๕๔๒, หน้า ๑๑)	๑. การวางแผน หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารในการกำหนดจุดหมายและการตัดสินใจ เลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะให้บรรลุจุดหมายนั้น ๒. การจัดองค์การ หมายถึง กำหนดอำนาจหน้าที่และตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน ๓. การนำ หมายถึง ความพยายามทำให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ๔. การควบคุม หมายถึง การมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกในองค์การได้ประพฤติปฏิบัติในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐานหรือจุดหมาย มุ่งเน้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ลง

๒.๓ ทฤษฎีการบริหาร

กระบวนการบริหารงานตามกระบวนการการบริหรานั้นต้องประกอบไปด้วย การวางแผน การจัดหน่วยงาน การอำนวยการ การประสานงาน การประเมินผล การงบประมาณ เพื่อให้งานที่กำหนดขึ้นให้มีความสอดคล้องต่อความต้องการในองค์กร ซึ่งมีทฤษฎีหลายทฤษฎีได้เกิดขึ้นและมี

ความเห็นที่มีทั้งคล้ายคลึงและแตกต่าง อาทิ Luther Gulick (ลูเธอร์ กุลลิค) ได้เสนอทฤษฎีหลักการบริหารระบบราชการที่เรียกว่า POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้^{๒๗}

๑. P - Planning (การวางแผน) เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์การต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์กร และสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบและสามารถนำไปปฏิบัติได้

๒. O - Organizing (การจัดองค์การ) เป็นการจัดองค์การที่เป็นส่วนราชการโดยจัดแบ่งตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ออกเป็นกรม ฝ่าย แผนก จะพิจารณาปริมาณงานคุณภาพงาน ขนาดของการควบคุม และพิจารณาแบ่งสายงานหลัก และสายงานที่ปรึกษา โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

๓. S - Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งภายในองค์กร โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ในปริมาณที่เพียงพอจะทำให้งานสำเร็จได้

๔. D - Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) เป็นการกำกับดูแล สั่งงานผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำการจูงใจ ศิลปะการปกครองคน และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

๕. Co - Coordinating (การประสานงาน) เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดี กับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่าย ทั้งในระดับสูงกว่า ต่ำกว่า และการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

๖. R - Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับต่างๆ โดยมีการติดต่อสื่อสารแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

๗. B - Budgeting (การงบประมาณ) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานโดยใช้วงจรงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ การเตรียมขออนุมัติงบประมาณ การเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ การดำเนินงานตามงบประมาณ การตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่เสนอขอไว้

ส่วน Henri Fayol (เฮนรี ฟาโย) ได้เสนอทฤษฎีการบริหารโดย มีความเชื่อว่า เป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร (Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทาง การบริหาร ๕ ประการ คือ^{๒๘}

^{๒๗} Luther Gulick (ลูเธอร์ กุลลิค), **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๘๖.

^{๒๘} Price, Alan, **Human Resource Management**, In a Business Context, 2 edition, (London : Thomson Learning, 2004), p. 110.

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่างๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้น และลง นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงเช่นเดียวกัน ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol) ยังได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการ เป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้^{๒๙}

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ฟาโย ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบ ในผลลัพธ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวปเบอร์ และฟาโย ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวนเบอร์จะได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓. การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโย กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของ

^{๒๙} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘ - ๖๙.

อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกรักของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

๔. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับขั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดในลำดับขั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าใน การวางแผน (Planning) และการจัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับขั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับขั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสาย การบังคับบัญชาแต่ละแผนก ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่นและรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้นเป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕. การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสาย การบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกๆระดับขององค์การ

๖. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มี การวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรม ของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่า จะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

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

๘. การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้วัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม

(Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำสิ่งต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่มซึ่งความคิดริเริ่มนี้นับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้วัดผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่อง การเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอร้อง (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑. ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วยโบนัส และแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒. ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะ และปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คน หรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ

๑๔. ความสามัคคี (Sprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การ และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโภค และความร่วมมือกัน ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนา

ความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง

กล่าวโดยสรุป การบริหาร เป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้สำหรับตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้บุคคลต่างๆ เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ตามลำดับขั้นตอน เป็นระบบมีการวางแผน การจัดองค์การ หรือการจัดหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร การสรรหาบุคคล เข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน การงบประมาณ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

ตารางที่ ๒.๓ สรุปทฤษฎีการบริหาร

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Luther Gulick (๒๕๔๕, หน้า ๘๖)	๑. P - Planning (การวางแผน) ๒. O - Organizing (การจัดองค์การ) ๓. S - Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) ๔. D - Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) ๕. Co - Coordinating (การประสานงาน) ๖. R - Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) ๗. B - Budgeting (การงบประมาณ)
Price, Alan (2004, P.110)	๑. การวางแผน (Planning) ๒. การจัดองค์การ (Organizing) ๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) ๔. การประสานงาน (Coordinating) ๕. การควบคุม (Controlling)
Henri Fayol อ้างใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (๒๕๔๕, หน้า ๖๘-๖๙)	๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ๓. การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ๔. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) ๕. การรวมอำนาจ (Centralization) ๖. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) ๗. หลักความเสมอภาค (Equity)

ตารางที่ ๒.๓ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
	๘. การออกคำสั่ง (Order) ๙. ความคิดริเริ่ม (Initiative) ๑๐. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) ๑๑. ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) ๑๒. ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ๑๓. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์กร (Subordination of individual interests to the common interest) ๑๔. ความสามัคคี (Sprit de corps)

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

๒.๔.๑ ประวัติความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

“หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐ และบรรษัทภิบาล ฯลฯ” ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม นั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อ การอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุขสามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน^{๓๐} หลักธรรมาภิบาลได้เข้ามาเผยแพร่สู่สังคมไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ -๒๕๔๐ ซึ่งเป็นช่วงของการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากความบกพร่อง และการหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกว่า “อธรรมาภิบาล (Bad Governance)” นั้นเองจากวิกฤตการณ์ในครั้งนั้นทำให้ไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นจำนวนเงินถึง ๗.๒ พันล้านบาทเพื่อนำมาฟื้นฟูและพัฒนาประเทศประกอบกับ สถานการณ์ในขณะนั้น ได้เกิดกระแสการตื่นตัวในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดีจากองค์กรพัฒนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงทำให้องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินช่วยเหลือ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ควบคู่ไปกับการช่วยเหลือสนับสนุน

^{๓๐} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มืออธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, (กรุงเทพมหานคร : สิริบุตการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๕.

เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และในการนำเงินไปใช้นั้นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสถานการณ์ที่ได้กล่าวไปนี้ส่งผลให้การขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นั้น ไทยต้องนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารงานภาครัฐ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความสำนึกรับผิดชอบ และหลักประสิทธิภาพประสิทธิผล^{๓๑} แนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานในประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชน มีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัด มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพมีการบริการสาธารณะต่างๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชน หลักธรรมาภิบาลมีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดแผนโครงการเพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบต่อสังคมสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล^{๓๒}

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปสาเหตุที่นักวิชาการ และองค์กรทั้งภายในและต่างประเทศนั้นให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาลได้ว่า เป็นเพราะในขณะนั้นสถานการณ์บ้านเมืองของประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ส่วนใหญ่ประสบปัญหาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ไม่เป็นระบบและไม่มี ความโปร่งใส เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น อีกทั้งผู้บริหาร ทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน เกิดการเห็นแก่ตัว ตักตวงผลประโยชน์เข้าตัวเองจนทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น จึงนำมาสู่การหันมาให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลัก ธรรมาภิบาลนี้เป็นวิถีทางที่นำไปสู่ผลเชิงปฏิบัติในการช่วยเสริมให้แนวทางของประชาธิปไตยสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งนำไปสู่การปฏิรูประบบต่างๆ ของสังคม เพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ขึ้น อันเนื่องมาจากธรรมาภิบาลนี้จะครอบคลุมถึงทุกๆ ด้านของกระบวนการปฏิบัติทางสังคมทั้งในด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการทางธุรกิจ ระบบการศึกษา รวมทั้งภาคประชาชนและสังคมด้วยนั่นเอง

ตารางที่ ๒.๔ สรุปนิยามแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
ถวิลวดี บุรีกุล, (๒๕๔๗, หน้า ๒)	การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากความบกพร่อง และการหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการ

^{๓๑} ถวิลวดี บุรีกุล, การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี, เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการยกระดับการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น People’s Audit. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๗), หน้า ๒.

^{๓๒} บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, ดร. และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖), หน้า ๗.

ตารางที่ ๒.๔ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
	ขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกว่า “อธรรมาภิบาล (Bad Governance)” นั้นเองจากวิกฤตการณ์ในครั้งนั้นทำให้ไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นจำนวนเงินถึง ๗.๒ พันล้านบาทเพื่อนำมาฟื้นฟูและพัฒนาประเทศประกอบกับ สถานการณ์ในขณะนั้น ได้เกิดกระแสการตื่นตัวในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดีจากองค์กรพัฒนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไทยต้องนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารงานภาครัฐ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความสำนึกรับผิดชอบ และหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, ดร. และบุญมี ลี, (๒๕๔๖, หน้า ๗)	๑. มีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัด มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพมีการบริการสาธารณะต่างๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชน ๒. หลักธรรมาภิบาลมีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดแผนโครงการเพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

๒.๔.๒ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

คำว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อ ช่วงต้น พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งในช่วงนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้อง กับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนไปตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูป และปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดีที่เรียกกันทั่วไปว่า Good Governance หรือธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต คือ ธรรม กับ อภิบาล ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ธรรม : คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนาความจริง ความถูกต้อง ความยุติธรรม กฎ กฎเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย สิ่งของ

อภิบาล : บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง

ดังนั้น **ธรรมาภิบาล** จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า “ วิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืน อันได้แก่ ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง”

เนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลไว้มากรวมทั้งองค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศ และระดับโลกได้นำไปใช้มากมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและนักวิชาการที่สำคัญ ที่มีบทบาทและมีชื่อเสียงในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ เช่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program: UNDP) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์การสหประชาชาติเกือบ ๒๐ แห่ง ซึ่งมีโครงการในประเทศไทย รวมเป็นทีมงานองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาประเทศไทย โดยเสริมสร้างแนวคิดเชิงนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนา ได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ว่า คือการใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับโดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไกกระบวนการและสถาบันเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศไทย เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ คือ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า Good Governance คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถ^{๓๓} และธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าหมายถึงการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนา การดำเนินการกำหนดนโยบาย ที่ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าใจได้ มีลักษณะที่เปิดเผยและเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน^{๓๔}

นอกจากนี้ยังมีองค์กร หน่วยงาน และนักวิชาการในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องและสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของคำนิยามการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ว่า “การบริหาร

^{๓๓} อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรลัทธิระพันธ์, องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย “รายงานผลการวิจัยเรื่อง องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย (องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๒๗.

^{๓๔} บุชบง ชัยเจริญ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๔๔, หน้า ๗.

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการและธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน^{๓๕}

นอกจากองค์กรต่างๆ แล้ว ยังมีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาล หลายท่าน ได้ให้อธิบายความหมายว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศไม่ว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหาร ระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดี เรียกว่า Bad Governance^{๓๖} ในขณะที่ ธีรยุทธ บุญมี ซึ่งเป็นนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ เรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ และได้ให้ความหมายว่า คือกระบวนการความสัมพันธ์ (interaction relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหาร ราชการและประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้การบริหารประเทศที่ดีควรเป็น ความร่วมมือแบบสื่อสาร ๒ ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมเอกชน องค์กร ที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared policy making) และการจัดการตนเอง (Self management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรม มากขึ้น^{๓๗}

แต่สำหรับ อานันท์ ปันยารชุน ผู้มีความรู้ ความสามารถทั้งทางด้านวิชาการ เศรษฐกิจ และการเมือง และอดีตนายกรัฐมนตรีของไทยถึง ๒ สมัย ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคล และสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสาน ผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้^{๓๘}

^{๓๕} สุดจิต นิมิตกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี” การปกครองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๙.

^{๓๖} ทิพาดี เมฆสุวรรณ, “ธรรมาภิบาลกับราชการไทย”, สรรพการศาสน์, ปีที่ ๔๗ ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๔๓), หน้า ๖๓.

^{๓๗} ธีรยุทธ บุญมี, แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๕๐ ปีคณะรัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๗.

^{๓๘} อานันท์ ปันยารชุน, มุมมองนายอานันท์, (กรุงเทพมหานคร: มติชน, ๒๕๔๒), หน้า ๒๕.

นอกจากนี้ นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ที่มีผลงานตีพิมพ์มากมายได้กล่าวถึง ธรรมชาติของความเป็นกลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก^{๓๙} และ ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อพัฒนาการมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้มีการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่มีอิสระ ที่ทำให้การดำเนินการเป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติ และสื่อมวลชนที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้^{๔๐}

ส่วน พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้พูดถึงธรรมาภิบาลในหัวข้อ เรื่องพระพุทธศาสนากับหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลต้องมียอดประกอบ ๓ ด้าน คือ

๑. ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจคือ Economic good governance, ประเทศไทยเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะมีปัญหาด้านเศรษฐกิจเรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจบกพร่อง

๒. ธรรมาภิบาลด้านการเมือง คือ Political good governance, การเมืองลุ่มๆ ดอนๆ ปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญใช้ไม่ต่อเนื่องเรียกว่าธรรมาภิบาลด้านการเมืองบกพร่อง

๓. ธรรมาภิบาลด้านราชการ คือ Bureaucracy good governance, พัฒนาประเทศที่ไร ก็มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เราไม่ต้องพูดมากู้กันดีด้านราชการ เรียกว่าธรรมาภิบาลด้านราชการบกพร่อง ทั้ง ๓ ด้านนี้หมายถึง Processes ของการตัดสินใจที่ดีเป็นกระบวนการของการตัดสินใจหรืออำนาจสั่งการที่ดีจะเป็น Good governance คือต้องมีธรรมาภิบาลประกอบ^{๔๑} การปกครองการบริหารแบบบูรณาการ (Integration) ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (CEO - Chief Executive Officer) ขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของทางราชการ ในส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรธุรกิจเอกชนก็ดี องค์กรทางศาสนา และองค์กรสาธารณะอื่นๆ ก็ดี จะให้บังเกิดผลสำเร็จด้วยดีมีประสิทธิภาพสูง จะต้องมียอดหลักการบริหารที่ชื่อว่า การบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) นั้นประมวลรวมย่อลงใน “หลักธรรมาภิบาล”^{๔๒}

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก รัฐและรัฐบาลมีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา สามารถ

^{๓๙} ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา, (ม.ป.พ. ๒๕๔๑), หน้า ๕.

^{๔๐} นฤมล ทับจุมพล, “แนวคิดและวาทะกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ” ในการจัดการปกครอง Good Governance, บรรณาธิการ ม.ร.ว. พุทธิสาดน ชุมพล ๑๕ - ๓๑ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๕๗.

^{๔๑} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พระพุทธศาสนากับธรรมาภิบาล, พุทธจักร, ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๐), หน้า ๖.

^{๔๒} พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ขยมงคล), หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ชัยมงคลพริ้นติ้ง, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๔.

ตรวจสอบได้^{๔๓} ธรรมนูญคือ วิธีที่จะทำให้รัฐกับประชาคม รัฐกับสังคม หรือรัฐกับชุมชนนั้นมีรูปแบบความสัมพันธ์ มีการปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชน^{๔๔} การวางกรอบการทำงานในระบบราชการ เพื่อให้เกิดระบบที่ดีเอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดี และไม่ให้คนเลวดำรงตำแหน่งที่ดีในวงราชการ ซึ่งคือเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัตินิติราชการ ธรรมนูญจะเป็นตัวเชื่อมให้สังคมที่มีการแยกส่วนทั้งภาครัฐบาล เอกชน ประชาชน และองค์กรเอกชนเกิดความสัมพันธ์กันทุกส่วนให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อสังคม^{๔๕} การวางระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่างๆของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข^{๔๖}

แต่ก็มีบางท่านให้ความเห็นว่าเป็นความคิดธรรมนูญเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมนูญ คือการเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและการปกครองโดยรัฐ ประชาชนและเอกชน ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการที่ล้าหลังทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ ในการสร้างธรรมนูญและอธิบายว่า ธรรมนูญ คือกระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ มีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การที่จะสร้างธรรมนูญในสังคมไทยได้นั้น ต้องปฏิรูประบบ ๔ ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย^{๔๗} เป็นการบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร ในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness)^{๔๘} เป็นการกำกับดูแลที่ดี หรือหมายถึงการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะ

^{๔๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒๓.

^{๔๔} ประมวล รุจนเสรี, Good Governance การบริหารที่ดีในนายอำเภอในฝัน, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๑), หน้า ๙๘.

^{๔๕} ทิพาวิทย์ เมฆสุวรรณ, ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอด, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

^{๔๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมนูญในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๖๔.

^{๔๗} ธีรยุทธ บุญมี, ธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กฎหมายประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๕๒.

^{๔๘} ไพโรจน์ พรหมสาสน์, “ การบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ”, พัฒนาชุมชน (กรกฎาคม ๒๕๔๑), หน้า ๑๕ - ๑๙.

ปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณี ภาครัฐจะเรียกว่า Good political governance ผู้เป็นเจ้าของคือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนเอง เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหาร ประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชน เรียกว่า Good corporate governance ผู้เป็นเจ้าของคือผู้ถือหุ้นใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัทเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบายคัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของ บริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น^{๔๙}

ส่วน ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล ได้เขียนหนังสือเรื่องธรรมาภิบาล กับ สังคมไทย มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ทั้ง ๓ ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและ กันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้ สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่าง มั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ^{๕๐} การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อ การบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึง กระบวนการ ความสัมพันธ์ และ สถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือช่องทางในการ บริหารจัดการกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตประเทศ ซึ่งมีองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของ การสร้างหลักธรรมาภิบาลอันได้แก่ ๑. การรับผิดชอบ ๒. ความโปร่งใส ๓. การปราบปรามทุจริตและ การประพฤติมิชอบ ๔. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ๕. กรอบกฎหมาย และกระบวนการ ยุติธรรม^{๕๑}

กล่าวโดยสรุป ธรรมาภิบาล ซึ่งมีความหมายตามนัยนี้ว่า “วิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงาม ที่ยั่งยืน อันได้แก่ความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวงในชาติ ”หรือการปกครอง ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมทั้ง ฝ่ายผู้บริหารและประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ

^{๔๙}วรภัทร โตธนเกษม, “การสร้าง Good governance ในองค์กร”, กสท. (ตุลาคม ๒๕๔๒), อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า. ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, หน้า ๑๓.

^{๕๐}ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, ธรรมาภิบาล (Good Governance)กับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

^{๕๑}มหาธีร์ โมฮัมหมัด (อ้างถึงใน ไชยวัฒน์ คำชู), การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : น้าฝนการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๘.

ตารางที่ ๒.๕ สรุปนิยามแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของธรรมาภิบาล

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรลือระพันธ์, (๒๕๔๑ หน้า ๒๗)	๑. การใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับโดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ๒. สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น ๓. นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศไทย เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศคือ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า Good Governance คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
บุษบง ชัยเจริญ และบุญมี ลี, (๒๕๔๔, หน้า ๗)	๑. เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมโดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ๒. และสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนพึ่งพาตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม
สุดจิต นิमितกุล, (๒๕๔๓, หน้า ๙.)	๑. เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการและธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ๒. เป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ๓. การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ตารางที่ ๒.๕ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์, (๒๕๔๓ หน้า ๖๓)	๑. เป็นเรื่องที่ทุกสังคมทุกประเทศไม่ว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว ๒. กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance
ธีรยุทธ บุญมี, (๒๕๔๑, หน้า ๑๗)	๑. กระบวนการความสัมพันธ์ (interaction relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน ทัวไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการและประชาชนโดยทัวไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ๒. ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร ๒ ทาง ระหว่างรัฐบาล ประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (NGO) ๓. โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared policy making) และการจัดการตนเอง (Self management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรมมากขึ้น
อานันท์ ปันยารชุน, (๒๕๔๒, หน้า ๒๕)	๑. เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคล และสถาบันทัวไป ๒. ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่ผลประโยชน์ที่หลากหลาย
ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, (๒๕๔๑ ,หน้า ๕)	๑. เป็นกลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ ๒. เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ตารางที่ ๒.๕ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
นฤมล ทับจุมพล, (๒๕๔๑, หน้า ๕๗)	๑. เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ๒. เพื่อพัฒนาการมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้มีการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม ๓. มีกระบวนการทางกฎหมายที่มีอิสระ ที่ทำให้การดำเนินการเป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติ และสื่อมวลชนที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้
พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), (๒๕๕๐ ,หน้า ๖)	๑. ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจคือ Economic good governance, ประเทศไทยเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะมีปัญหาด้านเศรษฐกิจเรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจบกพร่อง ๒. ธรรมาภิบาลด้านการเมือง คือ Political good governance, การเมืองลุ่มๆ ดอนๆ ปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญใช้ไม่ต่อเนื่องเรียกว่าธรรมาภิบาลด้านการเมืองบกพร่อง ๓. ธรรมาภิบาลด้านราชการ คือ Bureaucracy good governance, พัฒนาประเทศที่ไร้กี้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เราไม่ต้องพูดมากู้กันดี ด้านราชการ
พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงฺคโล), (๒๕๔๘, หน้า ๑๑๔)	๑. การปกครองการบริหารแบบบูรณาการ (Integration) ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (CEO - Chief Executive Officer) ขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของทางราชการ ในส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรธุรกิจเอกชนก็ดี องค์กรทางศาสนา และองค์กรสาธารณะอื่นๆ ก็ดี ๒. บังเกิดผลสำเร็จด้วยดีมีประสิทธิภาพสูง จะต้องมึหลักการบริหารที่ชื่อว่า การบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance)

ตารางที่ ๒.๕ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ชัยอนันต์ สมุทวณิช, (๒๕๔๑, หน้า ๑๒๓)	๑. เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก รัฐและรัฐบาลมีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ ๒. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา สามารถตรวจสอบได้
ประมวล รุจนเสรี, (๒๕๔๑, หน้า ๙๘)	๑. รัฐกับสังคม หรือรัฐกับชุมชนนั้นมีรูปแบบความสัมพันธ์ ๒. มีการปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชน
ทิพาดี เมฆสุวรรณ, (๒๕๔๑, หน้า ๒๓)	๑. การวางกรอบการทำงานในระบบราชการ เพื่อให้เกิดระบบที่ดีเอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดี และไม่ให้คนเลวดำรงตำแหน่งที่ดีในวงราชการ ๒. เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัตินิติราชการ ธรรมรัฐจะเป็นตัวเชื่อมโยงให้สังคมที่มีการแยกส่วนทั้งภาครัฐบาล เอกชน ประชาชน และองค์กรเอกชนเกิดความสัมพันธ์กันทุกส่วนให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อสังคม
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (๒๕๔๒, หน้า ๑๖๔)	๑. ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ ระหว่าง เศรษฐกิจ การเมือง ๒. สังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข
ธีรยุทธ บุญมี, (๒๕๔๑, หน้า ๕๒)	๑. ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น ๒. แนวคิดธรรมรัฐ คือการเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและการปกครองโดยรัฐ ประชาชนและเอกชน ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม ๓. โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการที่ล้าหลังทุกส่วน ต้องการการปฏิรูปต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบ

ตารางที่ ๒.๕ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ไพโรจน์ พรหมสาสน์ (๒๕๔๑, หน้า ๑๕ – ๑๙)	๑. การบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร ในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี ๒. โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness)
วรภัทร โตธนเกษม (๒๕๔๒ ,หน้า ๑๓)	๑. การกำกับดูแลที่ดีหรือหมายถึงการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจของธรรมาภิบาลคือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good political governance ผู้เป็นเจ้าของคือประชาชน ๒. ซึ่งใช้สิทธิของตนเองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้อง ส่วนในภาคเอกชนเรียกว่า Good corporate governance ๓. ผู้เป็นเจ้าของคือผู้ถือหุ้นใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัทเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบายคัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น
ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และ รัชนี ภู่อะกุล (๒๕๔๘, หน้า ๒๘)	๑. การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ๒. ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ๓. มีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

ตารางที่ ๒.๕ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ไชยวัฒน์ คำชู (๒๕๔๘, หน้า ๒๘)	๑. การรับผิดชอบ ๒. ความโปร่งใส ๓. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ ๔. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ๕. กรอบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

๒.๔.๓ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบนี้ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ๖ หลัก คือ^{๕๒}

๑. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและ เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจหรืออำนาจของบุคคล

๒. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

๓. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

๔. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

๕. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีนานาชาติได้ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

^{๕๒} จีระพล อรุณะภักสิทธิ์, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๘ - ๑๐.

ส่วน กัลยา เนติประวัติ ให้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุม ประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ตามระบบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (พ.ศ. ๒๕๔๒) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๖ ประการได้แก่ยุศศรี อาริยะ ได้เขียนหนังสือเรื่อง โลกาวิวัฒน์ กับ Good Governance ในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคม มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมรัฐ มีความหมายไม่ตรงกับความหมายของ Good Governance นักเพราะ Good Governance น่าจะหมายถึงระบบ การบริหารและการจัดการที่ดี ซึ่งไม่ใช่การสร้างรัฐที่ดีงาม และหากใช้คำไทยว่า ธรรมรัฐ ภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance^{๕๓} ในขณะที่ องค์กรมนตรีและรัฐบุรุษ กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์ในการจัดงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไปสิ่งเหล่านี้คือ^{๕๔}

๑. ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

๒. กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย

๓. ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม

๔. ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญมากเราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

๕. ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกันปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสกันมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม

^{๕๓} ยุศศรี อาริยะ, โลกาวิวัฒน์ กับ Good Governance ในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนิติทรรศน์, ๒๕๔๖), หน้า ๔๑.

^{๕๔} เปรม ติณสูลานนท์, พล.อ. “จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”, มติชน, (๑๑กรกฎาคม๒๕๔๘).

๖. ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือ ผลประโยชน์ของรัฐ อย่างหนึ่ง การใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้

๗. ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศและฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม สิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำราคือความรัก มีคำกล่าวกันว่า ความรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็นความปรารถนา เป็นความห่วงหาอาทร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่ ที่เรารักมีความสุขมีความเจริญ มีความมั่นคง

องค์กรก็ทำนองเดียวกัน ถ้าเรารักองค์กร เราจะปรารถนา เราจะมุ่งมั่นเพื่อองค์กร เรา จะมุ่งมั่นนำจริยธรรมและคุณธรรมไปใช้ในการบริหารองค์กร มีคำกล่าวภาษาอังกฤษว่า “To love is not to give to love, is to care” น่าจะให้ความกระจ่างชัด จะกระทำการสิ่งใด ถ้าเราไม่มีความรักในสิ่งนั้น ก็ป่วยการเปล่าไม่มีทางสำเร็จ ผู้บริหารใดมีความรักองค์กรของตนจะใช้จริยธรรมในการบริหารและจะได้ผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ วรภัทร โตธนะเกษม อธิบายคำว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหาร คือ รัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชน เรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัท เข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงาน เพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทสมตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น และยังได้กล่าวถึงวิธีการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรว่าต้องเริ่มจาก

๑) คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารระดับสูงต้องทำความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการเป็นธรรมาภิบาล

๒) คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงควรทบทวน กระบวนการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของตนว่า มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใสเพียงใด

๓) ปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการกำกับดูแลให้ดีขึ้น และสั่งให้มีการดำเนินการ^{๕๕}

ส่วนทาง สุจิตต์ นิมิตรกุล กล่าวว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี ๑๑ องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดกลั้นอดทน หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล

^{๕๕} วรภัทร โตธนะเกษม, การสร้าง Good Governance ในองค์กร, วารสาร กสท, (ตุลาคม ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นไปทางด้านบริหารกาปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ โดยมีความหมายดังนี้^{๕๖}

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชน

๒. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้ การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

๔. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

๕. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

๖. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และมีวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

๗. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promotion of gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคม ในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

๘. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

๙. การดำเนินการตามหลักธรรม (Operating by rule of law) พัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

๑๐. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

๑๑. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชน หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

^{๕๖} อานันท์ ปันยารชุน, ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

ตารางที่ ๒.๖ นิยามแนวคิดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
ธีระพล อรุณะ (๒๕๔๒, หน้า ๘ – ๑๐)	๑. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและ เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของบุคคล ๒. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ ๓. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน ๔. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ ๕. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ๖. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีนานาชาติได้ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ตารางที่ ๒.๖ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ยุศรี อาริยะ, (๒๕๔๖, หน้า ๔๑)	๑. ธรรมรัฐ มีความหมายไม่ตรงกับความหมายของ Good Governance นักเพราะ Good Governance นำจะหมายถึงระบบ การบริหารและการจัดการที่ดี ๒. ซึ่งไม่ใช่การสร้างรัฐที่ดีงาม และหากใช้คำไทยว่า ธรรมรัฐ ภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance
เปรม ติณสูลานนท์, (๒๕๔๘ หน้า ๒)	๑. ความซื่อสัตย์ ๒. กฎหมาย ๓. ความเป็นธรรม ๔. ประสิทธิภาพ ๕. ความโปร่งใส ๖. ความมั่นคงของรัฐ ๗. ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่

๒.๕ แนวคิด เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของนักวิชาการหลากหลายท่านจึงได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๕.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหลักในการกระจายอำนาจการปกครองนี้ มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ อย่างมีอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในการที่จะดำเนินกิจกรรมบริหารตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติ ทางด้านนักวิชาการ ได้ให้ความหมายหมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้^{๕๗} เป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การ

^{๕๗} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พีระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘.

ปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม^{๕๘}

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชน เป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระตามความเหมาะสม มีขอบเขตพอสมควรเป็นหน่วยการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย โดยปกครองตนเองโดยจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

๒.๕.๒ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง ภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้

๑. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
๒. มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารงาน รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทย มีเกณฑ์จัดตั้งยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ๓ ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง ๓ ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

๓. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ

๔. ความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๕. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

๖. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม

^{๕๘} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๔.

นโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

๗. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

๘. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

๒.๕.๓ ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ตามบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕-๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กล่าวถึงที่มาขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมีให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด^{๕๙}

สรุปได้ว่า ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งเป็น ๒ ประเภทได้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปมี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษมี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

^{๕๙} สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐), หน้า ๑๔๔.

ตารางที่ ๒.๗ สรุปนิยามแนวคิด เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
ประทาน คงฤทธิศึกษากร (๒๕๒๖, หน้า ๘)	๑. ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ๒. และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ ๓. องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้
อุทัย หิรัญโต, (๒๕๒๓, หน้า ๔)	๑. การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง ๒. การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๔๐, หน้า ๑๔๔)	๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ๒. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ๓. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

ตารางที่ ๒.๗ (ต่อ)

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	นิยามแนวคิดด้านกระบวนการบริหาร
	บัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราว มีให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

๒.๖.๑ การจัดตั้งเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลมีแนวคิดและหลักการตั้งสรุปได้ ดังนี้

๑.๑ ประเภทเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้มีเทศบาลแบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งดังนี้

๑.๒ เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งไว้กว้างๆ ว่าท้องถิ่นที่มีพระกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

๑.๓ เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

(๑) ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

(๒) ท้องถิ่นที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองมี

หลักเกณฑ์คือ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

๑.๔ เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

(๑) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

(๒) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

(๓) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

๑.๕ การบริหารองค์การเทศบาล แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี การเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง ดังนี้

๑.๖ การเลือกรูปแบบองค์กรการบริหารเทศบาล ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้จัดทำประชามติว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายเทศมนตรี

๑.๗ การนำไปใช้ ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลอย่างอื่น

๑.๘ ระยะเวลาการร้องขอให้ทำประชามติ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องร้องขอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาล ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่าสามร้อยหกสิบวัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แบ่งรูปแบบการบริหารกิจการเทศบาลเป็น ๒ รูปแบบคือ การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรีและการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีซึ่งจะเป็นการบริหารในรูปแบบให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการจัดทำประชามติ

๑. การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี

๑.๑ สภาเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด ๑๒ คน สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด ๑๘ คน และสภาเทศบาลมีสมาชิก ทั้งหมด ๒๔ สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นโดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(๒) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ ๓ ประการ คือ การตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายและ

การอนุมัติงบประมาณประจำปี

(๓) อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

(๔) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

๑.๒ คณะเทศมนตรี ในกรณีการบริหารกิจการของเทศบาล ในรูปแบบคณะเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานตามกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี จำนวนตามประเภทของเทศบาล คือ เทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีได้ ๒ คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน ๓ คน เทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรีได้ ๓ คน ซึ่งเมื่อรวมกับนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน ๔ คน และเทศบาลให้มีเทศมนตรีได้ ๔ คนซึ่งรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน ๕ คน คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล ตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้

(๒) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดี ที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติโดยนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาลตามบทบัญญัติของกฎหมาย ลักษณะการปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

๒. การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

(๑) สภาเทศบาล สภาเทศบาลมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับการบริหารกิจการเทศบาล รูปแบบคณะเทศมนตรี สำหรับอำนาจหน้าที่มีข้อแตกต่างจากการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี บางประการดังนี้

(๒) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นโดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย

(๓) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ ๔ ประการ คือ การแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต่อสภาการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี แต่เป็นการควบคุมไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรี

(๔) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้ง ดังนี้ สามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล และคณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่ได้เป็นสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

๒.๖.๒ การบริหารกิจการเทศบาลในรูปนายกเทศมนตรี

การบริหารกิจการเทศบาลในรูปนายกเทศมนตรี ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำกัด ๑ คน โดยนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเทศบาล คือ เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน และเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๔ คน นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

(๒) ล้าง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
 (๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการ
 รัฐมนตรี

- (๔) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (๕) รักษาการให้เป็นไปตามบัญญัติ
- (๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

- (๑) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการ
 ของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้
- (๒) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติโดยนายกเทศมนตรีคนใด
 คนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๓) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
 เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาล ตามบทบัญญัติของกฎหมาย
 ลักษณะการปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็น
 สมควรไว้โดยกฎกระทรวง

จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาล

ความคิดในเรื่องการจัดตั้งเทศบาล เริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ ในรูปของรัฐธรรมนูญ
 ลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ.๒๔๖๑ โดยใช้กับเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” ต่อมาได้มีการตรา
 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก โดยมี
 จุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ประการที่
 สอง เป็นสถาบันการสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยเทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีการจัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๖ การจัดตั้งเทศบาลกระทำโดยพระราช
 กฤษฎีกาและมีการแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท แต่ละประเภทมีเงื่อนไขการจัดตั้ง ดังนี้

๑. เทศบาลตำบล ใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนดคือ พื้นที่ใดจะจัดตั้งเทศบาลตำบลจะต้อง
 มีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ประชากร ๗,๐๐๐ คนขึ้นไปอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำ
 กว่า ๑๕,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๒. เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากร
 ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๓. เทศบาลนคร คือ ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไปอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า
 ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร^{๖๐}

สรุปได้ว่า การจัดองค์กรเทศบาลได้จัด ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ และที่
 แก้ไขเพิ่มเติม ได้แบ่งรูปแบบการบริหารกิจการเทศบาลเป็น ๒ รูปแบบคือ การบริหารกิจการเทศบาล

^{๖๐} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบาย
 ศึกษา, บริษัทสุขุมและบุตรจำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๒๙.

รูปแบบคณะเทศมนตรีและการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีซึ่งจะเป็นการบริหารในรูปแบบให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการจัดทำประชามติ

ตารางที่ ๒.๘ สรุปนิยามแนวคิดการบริหารกิจการเทศบาลในรูปนายกเทศมนตรี

นักวิชาการ/แหล่งข้อมูล	สรุปนิยามแนวคิดการบริหารกิจการเทศบาล ในรูปนายกเทศมนตรี
สนธิ จรอนันต์ (๒๕๔๓, หน้า ๒๙)	เทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท แต่ละประเภทมีเงื่อนไขการจัดตั้ง ดังนี้ ๑. เทศบาลตำบล ใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนดคือ พื้นที่ใดจะจัดตั้งเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ประชากร ๗,๐๐๐ คนขึ้นไปอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๑๕,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ๒. เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นที่มีประชากร ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ๓. เทศบาลนคร คือ ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไปอยู่หนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๒.๗ ข้อมูลพื้นที่วิจัย

สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานสำคัญของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์นั้น เริ่มจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลตำบลพุเตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลพุเตย ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีระยะห่างจากกรุงเทพมหานครฯ ทางทิศเหนือประมาณ ๒๓๐ กิโลเมตร ห่างจากอำเภอวิเชียรบุรีประมาณ ๑๗.๕ กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดเพชรบูรณ์ประมาณ ๑๐๗ กิโลเมตร สูงกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ ๖๗.๙๐ เมตร มีเนื้อที่ ๔.๒ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยหมู่ที่ ๑,๒,๓,๔,๕ และหมู่ที่ ๑๒ (บางส่วน) ตำบลพุเตย และมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	บ้านลำนารวย อบต.สระประดู่
ทิศใต้	ติดต่อกับ	คลองกระสัง อบต.พุดาม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	อบต.พุเตย ม.๒ ม.๓ ม.๑๒ (บางส่วน)
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	อบต.พุเตย

ลักษณะของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนเทศบาลตำบลพุเตย เป็นการตั้งถิ่นฐานตามเส้นทางของการคมนาคม คือ ถนนสายสระบุรี-หล่มสัก จำนวนประชากรทั้งหมดรวม ๘,๐๕๖ คน

ชาย ๓,๙๘๔ คน หญิง ๔,๐๗๒ คน มีจำนวน ๒,๖๙๖ ครั้วเรือน และมีชุมชน ๙ ชุมชน (๖ หมู่บ้าน หมู่ที่ ๑,๒,๓,๔,๕ และ ๑๒) ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ^{๖๑}

๒.๗.๑ รายงานกิจการเทศบาลตำบลพุเตย ประจำปี ๒๕๕๖

“พุเตย..ตำบลต้นแบบ ชุมชนไร้ถัง โรงเรียนสร้างสุขผู้สูงอายุ” นายกจินดา ทองใจสด เล่าถึงโครงการต่าง ๆ ที่เทศบาลตำบลพุเตยได้ดำเนินการว่าตลอดระยะเวลา ๑๑ ปี ในฐานะผู้บริหารเทศบาลตำบลพุเตยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตำบลพุเตยให้มีความเจริญ ทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำประปา ไปจนถึงการพัฒนาในด้านคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการออกกำลังกาย สนับสนุนอาชีพ ฯลฯ

“ที่ผ่านมา เทศบาล ฯ มุ่งมั่นพัฒนาตำบลพุเตยให้มีความก้าวหน้าในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เทศบาล ฯ ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงถนนหนทาง การจัดการขยะมูลฝอย ล่าสุดเทศบาล ฯ ได้ดำเนินโครงการ “ชุมชนต้นแบบไร้ถัง” ได้คัดเลือกชุมชนวัดพุเตยประสิทธิ์ หมู่ ๔ และชุมชนพัฒนาทองถิ่น หมู่ ๑๒ เป็นชุมชนนำร่องโครงการชุมชนต้นแบบไร้ถังเทศบาลตำบลพุเตย พร้อมทั้งได้มีการจัดทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน โดยจัดขึ้นเพื่อต้องการให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในการคัดแยกขยะมูลฝอยในครัวเรือนอย่างถูกวิธี ลดปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของเทศบาล ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย นำไปสู่การพัฒนาของชุมชนดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และที่สำคัญเพื่อต้องการให้ภูมิทัศน์ในเขตเทศบาลตำบลพุเตยสวยงามมากยิ่งขึ้น ถือได้ว่าโครงการนี้เป็นการจัดการปัญหาขยะแบบมีส่วนร่วม ตอนนี้นำดำเนินการมาได้ระยะหนึ่งต้องบอกว่าเห็นผลเป็นที่น่าพอใจ ชาวเทศบาลตำบลพุเตยต่างพอใจในการดำเนินงานของเทศบาล ฯ นับว่าเป็นสิ่งที่ดี ๆ อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในพุเตย

นายกฯ จินดา กล่าวต่อว่าสิ่งๆ ที่เกิดขึ้นในพุเตยยังมีอีกหลายอย่าง โดยเฉพาะ “โครงการโรงเรียนสร้างสุขผู้สูงวัย” วันนี้สามารถคืนรอยยิ้ม คืนความสุขให้ผู้สูงวัยได้จริง ๆ โครงการโรงเรียนสร้างสุขผู้สูงอายุมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนได้พบปะพูดคุยและทำกิจกรรมร่วมกัน ทั้งยังปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่คนรุ่นหลัง ถ่ายทอดความรู้และภูมิปัญญาเพื่อไม่ให้สูญหาย โรงเรียนผู้สูงอายุจะเปิดสอนทุกวันเสาร์ ปัจจุบันมีผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการกว่า ๑๓๕ คน การดำเนินโครงการนี้ช่วยให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนได้พบปะกันและยังทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง และมีความร่าเริงแจ่มใส

ในด้านการส่งเสริมอาชีพ เทศบาลตำบลพุเตยได้ให้ความสำคัญมาโดยตลอด อาทิ โครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพการผลิตดอกไม้จันทน์แฟนซี การฝึกอบรมและพัฒนาการแปรรูปผลิตภัณฑ์จากเสื่อกก ซึ่งได้รับความร่วมมือจากศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จังหวัดเพชรบูรณ์ โครงการพัฒนาศักยภาพกลุ่มเป้าหมายเพื่อป้องกันการถูกล่อลวง(การฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้น ๓๐ วัน)

^{๖๑} แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๘), บทที่ ๒ สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของท้องถิ่น, เทศบาลตำบลพุเตย อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์, หน้า ๔-๗.

หลักสูตร “ถักตุ๊กตาโครเชต์” โดยเทศบาลตำบลพยุหะร่วมกับบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดเพชรบูรณ์”^{๖๒}

๒.๗.๒ การวิเคราะห์สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก(SWOT Analysis) ของเทศบาลตำบลพยุหะ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

การวิเคราะห์สวอต (อังกฤษ : SWOT Analysis) หรือในชื่อไทยชื่ออื่นเช่น การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ หรือ การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ สำหรับองค์กร หรือโครงการ ซึ่งช่วยผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร เทคนิคนี้ อัลเบิร์ต ฮัมฟรี (Albert Humphrey) ได้ชื่อว่าเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดนี้โดยนำเทคนิคนี้มาแสดงในงานสัมมนาที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด^{๖๓}

๑. Strengths (S) : จุดแข็ง จุดเด่น ของเทศบาลตำบลพยุหะ ได้แก่ ด้านนโยบายของผู้บริหาร ดังนี้

๑.๑ เป็นหน่วยงานผู้ทำคุณประโยชน์ด้านวัฒนธรรมระดับจังหวัด ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖

๑.๒ เป็นหน่วยงานที่มีผู้บริหารดีเด่นด้านการศึกษา ปี ๒๕๕๕

๑.๓ เป็นองค์กรสตรีดีเด่น ด้านการส่งเสริมครอบครัวแข็งแรง ปี ๒๕๕๖

๑.๔ และมีทีมงานเทศบาลตำบลพยุหะที่เข้มแข็ง ร่วมกันทำงานจนประสบความสำเร็จ

๒. Weaknesses (W) : จุดอ่อน ข้อเสียเปรียบของเทศบาลตำบลพยุหะ ได้แก่ สาเหตุ/สภาพของปัญหา ดังนี้

๒.๑ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน

๒.๒ สภาพปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒.๓ สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ

๒.๔ สภาพปัญหาสังคม

๓. Opportunities (O) : โอกาสในการดำเนินงานตามแผนงาน ได้แก่ การพัฒนาจากความต้องการของประชาชน ดังนี้

๓.๑ ความต้องการสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๓.๒ ความต้องการด้านการพัฒนาสังคม

๓.๓ ความต้องการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

๓.๔ ความต้องการด้านการบริหารจัดการ

๓.๕ ความต้องการพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๓.๖ ความต้องการพัฒนาด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

^{๖๒} รายงานกิจการเทศบาลตำบลพยุหะ ประจำปี ๒๕๕๖, สิ่งดี ๆ ที่เกิดขึ้นที่พยุหะ, หน้า ๕.

^{๖๓} วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี สืบค้นจาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การวิเคราะห์สวอต>, (๒๕ มกราคม ๒๕๕๘).

๔. Threats (T) : อุปสรรคที่อาจเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ศักยภาพของเทศบาล ดังนี้

๔.๑ เทศบาลมีงบประมาณจำกัด

๔.๒ ความต้องการของประชาชนมีเพิ่มมากขึ้น

๔.๓ บุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น^{๖๔}

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๘.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร

ได้มีผู้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารไว้มากมาย ผู้วิจัยจึงค้นคว้ามาพอสังเขปดังนี้

อารยา กอบความดี ศึกษา “การบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา วัดสามพรานจังหวัดนครปฐม” ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบและกลไกการบริหารวัดแต่ละแห่ง สามารถประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารวัดได้อย่างเหมาะสมโดยใช้หลักธรรมวินัย นำหน้า ใช้หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าเป็นต้นแบบ หากมีปัญหาการจัดการทางสังคม เศรษฐกิจ ก็ประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างกลมกลืน ผลการวิจัยการบริหาร วัดสามพรานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ทุกมิติของการบริหารกิจการของวัดสามพราน สามารถกำหนดเทคนิค สาระสำคัญของการใช้หลักธรรมาภิบาลแต่ละหัวข้อได้อย่างชัดเจน ส่วน แนวทางวิธีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารวัดโดยทั่วไปนั้น การวิจัยพบว่าควรมี ขั้นตอน ดำเนินการ ๔ ขั้นตอน คือ ๑) การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมพื้นฐานของวัดด้านชุมชน ด้านสังคม ด้านบุคคล ด้านวัฒนธรรม และการจัดการของวัด ๒) การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล ๓) ออกแบบระบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล และ ๔) การดำเนินการตามที่กำหนดไว้ให้ครบทุกด้าน และดำเนินการทุกขั้นตอน คือ การอบรมความรู้ด้านธรรมาภิบาล การจัดทำระบบการบริหารด้วยการจัดทำคู่มือธรรมาภิบาล มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ และการยอมรับรูปแบบการบริหาร แล้วมีการติดตามประเมินผล อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ ก็จะทำให้วัดมีรูปแบบการบริหารวัดด้วยหลักธรรมาภิบาลที่ชัดเจน เป็นระบบและเป็นรูปธรรมชัดเจน^{๖๕}

ร้อยตำรวจเอก นิธินันท์ นาคบุรี ศึกษา “ทัศนะของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยที่มีต่อการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามหลักธรรมาภิบาล ๔” สรุปการบริหารไว้ว่า เครื่องมือที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือไร้ประสิทธิภาพขององค์กร เรียกว่า “การบริหารงาน” ซึ่งเป็นการวางแผนงานในการทำงานร่วมกันของบุคลากรในด้านต่างๆ และการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยทั่วไปการบริหารงานมักจะมีลักษณะที่เป็นขั้นเป็นตอนในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์อีกรูปแบบหนึ่ง ในการบริหารงานที่มี

^{๖๔} แผนพัฒนาเทศบาลตำบลพุเตย ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๘), หน้า ๑๔-๒๐.

^{๖๕} อารยา กอบความดี, “การบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา วัดสามพราน จังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

ประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องกำหนดลำดับขั้นตอนและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิผลสูงสุด^{๖๖}

พระครูปลัดทรงศักดิ์ กนตวิโร (บำรุงราษฎร์) ศึกษา “ความคิดเห็นของพุทธศาสนิกชนต่อการบริหารวัดปากน้ำ ภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร” ได้สรุปการบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยหลัก คือ เงิน บุคคล วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย^{๖๗}

สุพิน บุรณบุษธรรม ศึกษา “ระบบการบริหารและการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี” ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารองค์กรกฎหมายด้านวิชาชีพกฎหมายและบัญชี ผู้ประกอบวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นทนายความ นักบัญชี ผู้สอบบัญชี ผู้ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและบัญชี ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อองค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพต่อระบบการบริหารและวัดผลการดำเนินงานที่ควรจะเป็น ซึ่งพบว่าผู้ประกอบวิชาชีพทั้งด้านกฎหมายและบัญชีมีทัศนคติว่า เรื่องจริยธรรมและมารยาทวิชาชีพเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารและการวัดผลการดำเนินงานองค์กรแม้ว่าองค์กรจะต้องแข่งขันเชิงธุรกิจก็ตาม โดยที่จะต้องผสมผสานกับหลักการบริหารธุรกิจด้านอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน ด้านคุณภาพ ด้านลูกค้า ผลการวิจัยนี้จึงได้นำทั้งหลักจริยธรรมวิชาชีพผสมผสานกับหลักบริหารธุรกิจ ตามทัศนคติของผู้ประกอบวิชาชีพในการออกแบบจำลองระบบการบริหารและการวัดผลการดำเนิน เพื่อนำแบบจำลองนี้ประยุกต์ใช้กับองค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี หรือเพื่อนำไปพัฒนาต่อไปในอนาคตด้วย^{๖๘}

ณัฐจักร กลิ่นเกสร ศึกษาวิจัยเรื่อง “การใช้ศูนย์รวมการติดต่อสื่อสารเพื่อการบริหารความสัมพันธ์ลูกค้าในธุรกิจโทรคมนาคมไร้สาย” ผลการวิจัยพบว่า การบริหารความสัมพันธ์ลูกค้าเป็นกลยุทธ์การบริหารที่มีความเหมาะสมและจำเป็นสำหรับผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องเผชิญสภาวะการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมที่มีความเปลี่ยนแปลง อย่างมากผู้ให้บริการที่สามารถเข้าถึงความต้องการของผู้บริโภคอย่างลึกซึ้งก็จะสามารถจูงใจลูกค้าได้^{๖๙}

^{๖๖}นิรันดร์ นาคบุรี,ร.ต.อ., “ทัศนะของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยที่มีต่อการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามหลักฆราวาสธรรม ๔”,**วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

^{๖๗}พระครูปลัดทรงศักดิ์ กนตวิโร (บำรุงราษฎร์) , “ความคิดเห็นของพุทธศาสนิกชนต่อการบริหารวัดปากน้ำ ภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

^{๖๘}สุพิน บุรณบุษธรรม, “ระบบการบริหารและการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี”,**วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต**, (วิทยาลัยนวัตกรรมการอุดมศึกษา : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖).

^{๖๙}ณัฐจักร กลิ่นเกสร, “การใช้ศูนย์รวมการติดต่อสื่อสารเพื่อการบริหารความสัมพันธ์ลูกค้าในธุรกิจโทรคมนาคมไร้สาย”, **วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต**, (วิทยาลัยนวัตกรรมการอุดมศึกษา : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕).

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การดำเนินการทุกอย่างให้อยู่ในสถานะที่เหมาะสมกับสิ่งที่เราดำเนินการ ไม่ว่าจะดำเนินการใดๆ จะต้องมีการบริหารมาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น

ตารางที่ ๒.๙ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
อารยา กอบความดี, (๒๕๕๒).	การบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาวัดสามพรานจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบและกลไกการบริหารวัดแต่ละแห่ง สามารถประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารวัดได้อย่างเหมาะสมโดยใช้หลักธรรมวินัยนำหน้า ใช้หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าเป็นต้นแบบ หากมีปัญหาด้านการจัดการทางสังคม เศรษฐกิจ ก็ประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างกลมกลืน ผลการวิจัยการบริหาร วัดสามพรานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ทุกมิติของการบริหารกิจการของวัดสามพราน สามารถกำหนดเทคนิค สาระสำคัญของการใช้หลักธรรมาภิบาลแต่ละหัวข้อได้อย่างชัดเจน ส่วนแนวทางวิธีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารวัด โดยทั่วไปนั้น การวิจัยพบว่าควรมีขั้นตอน ดำเนินการ ๔ ขั้นตอน คือ ๑) การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมพื้นฐานของวัดด้านชุมชน ด้านสังคม ด้านบุคคล ด้านวัฒนธรรม และการจัดการของวัด ๒) การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล ๓) การออกแบบระบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล ๔) การดำเนินการตามที่กำหนดไว้ให้ครบทุกด้าน และดำเนินการทุกขั้นตอน คือ การอบรมความรู้ด้านธรรมาภิบาล การจัดทำระบบการบริหารด้วยการจัดทำคู่มือธรรมาภิบาล มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ และการยอมรับรูปแบบการบริหาร แล้วมีการติดตามประเมินผล อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ ก็จะทำให้วัดมีรูปแบบการบริหารวัดด้วยหลักธรรมาภิบาลที่ชัดเจน เป็นระบบและเป็นรูปธรรมชัดเจน

ตารางที่ ๒.๙ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
นิธินันท์ นาคบุรี ,ร.ต.อ., (๒๕๕๒).	ทัศนะของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยที่มีต่อการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามหลักธรรมาธรรม ๔ สรุปการบริหารไว้ว่า เครื่องมือที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือไร้ประสิทธิภาพขององค์กร เรียกว่า “การบริหารงาน” ซึ่งเป็นการวางแผนงานในการทำงานร่วมกันของบุคลากรในด้านต่างๆ และการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยทั่วไปการบริหารงานมักจะมีลักษณะที่เป็นขั้นเป็นตอนในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์อีกรูปแบบหนึ่งในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องกำหนดลำดับขั้นตอนและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิผลสูงสุด
พระครูปลัดทรงศักดิ์ กนตวิโร (บำรุงราษฎร์) , (๒๕๕๒).	ความคิดเห็นของพุทธศาสนิกชนต่อการบริหารวัดปากน้ำ ภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร ได้สรุป การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยหลัก คือ เงิน บุคคล วัสดุ สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย
สุพิน บุณบุษธรรม, (๒๕๔๖),	ระบบการบริหารและการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารองค์กรกฎหมายด้านวิชาชีพกฎหมายและบัญชี ผู้ประกอบวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นทนายความ นักบัญชี ผู้สอบบัญชี ผู้ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและบัญชี ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้อง โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพต่อระบบการบริหารและวัดผลการดำเนินงานที่ควรจะเป็น ซึ่งพบว่าผู้ประกอบวิชาชีพทั้งด้านกฎหมายและบัญชีมีทัศนคติว่า เรื่องจริยธรรมและมารยาทวิชาชีพเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารและการวัดผลการดำเนินงาน

ตารางที่ ๒.๙ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
	องค์กรแม้ว่าองค์กรจะต้องแข่งขันเชิงธุรกิจก็ตาม โดยที่จะต้องผสมผสานกับหลักการบริหารธุรกิจด้านอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน ด้านคุณภาพ ด้านลูกค้า ผลการวิจัยนี้จึงได้นำทั้งหลักจริยธรรมวิชาชีพผสมผสานกับหลักการบริหารธุรกิจ ตามทัศนคติของผู้ประกอบวิชาชีพในการออกแบบจำลองระบบการบริหารและการวัดผลการดำเนิน เพื่อนำแบบจำลองนี้ประยุกต์ใช้กับองค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี หรือนำไปพัฒนาต่อในอนาคตด้วย
ณัฐจักร กลิ่นเกสร, (๒๕๔๕).	การใช้ศูนย์รวมการติดต่อสื่อสารเพื่อการบริหารความสัมพันธ์ลูกค้าในธุรกิจโทรคมนาคมไร้สาย ผลการวิจัยพบว่า การบริหารความสัมพันธ์ลูกค้า เป็นกลยุทธ์การบริหารที่มีความเหมาะสมและจำเป็นสำหรับผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องเผชิญสภาวะการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากผู้ให้บริการที่สามารถเข้าถึงความต้องการของผู้บริโภคอย่างลึกซึ้งก็จะสามารถจูงใจลูกค้าได้

๒.๘.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ได้มีผู้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลไว้มากมาย ผู้วิจัยจึงค้นคว้ามาพอสังเขปดังนี้
พระมหาพุทธีวงศ์ ญาณบุญ (สุวรรณรัตน์) ศึกษา“การบริหารงานของวัดตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี” ผลจากการวิจัยพบว่า

๑. หลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ดี อันมีแนวคิดมาจากสังคมตะวันตก เป็นแนวคิดการบริหารจัดการองค์การอันก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพราะเป็นหลักของการบริหารจัดการที่ใช้ระบบคุณธรรมนำหน้า หลักธรรมาภิบาลนี้เมื่อได้ศึกษาเทียบเคียงตามหลักพระพุทธศาสนาจะเห็นว่าตรงกับหลักทศพิธราชธรรม ที่พระพุทธองค์ได้ทรงสอนให้ผู้ปกครองบ้านเมืองได้ใช้ในการจัดการปกครอง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหลักธรรมาภิบาลในเชิงพุทธ

๒. คณะสงฆ์ไทยได้บริหารองค์การคณะสงฆ์ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ อันได้แก่ (๑) หลักนิติธรรม คณะสงฆ์ได้ยึดหลักพระธรรมวินัย และพ.ร.บ.คณะสงฆ์เป็นหลักในการปกครองคณะสงฆ์ (๒) หลักคุณธรรม คณะสงฆ์ได้มีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในหมู่พระภิกษุสามเณร ตลอดจนถึงประชาชนโดยทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ (๓) ความโปร่งใส คณะสงฆ์ได้มีกฎระเบียบที่รัดกุมเกี่ยวกับการดูแลศาสนสมบัติกลางและศาสนสมบัติของวัดตามกฎระเบียบของ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติอย่างเคร่งครัด (๔) หลักการมีส่วนร่วม คณะสงฆ์ได้จัดรูปแบบการปกครองแบบมีส่วนร่วมเพื่อเปิดโอกาสให้พระภิกษุที่มีความรู้ความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองในระดับต่างๆ (๕) หลักความรับผิดชอบ งานเผยแผ่พระพุทธศาสนาอันเป็นภารกิจหลักของคณะสงฆ์ที่จะต้องดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรม และ (๖) หลักความคุ้มค่าคณะสงฆ์ได้มีการบริหารทุกองค์การให้เกิดประโยชน์อันสูงสุด เช่น สถานที่ใดที่ไม่ได้มีการใช้สอยก็แบ่งให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย หรือสร้างอาคารพาณิชย์ สร้างโรงเรียน สถานพยาบาล เป็นต้น

๓. วัดชลประทานรังสฤษฎ์ ได้มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการของวัดอันมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ ซึ่งในบางประเด็นก็อาจเด่นชัดเป็นรูปธรรม เช่น ในด้านหลักนิติธรรม วัดได้ปกครองคณะสงฆ์โดยยึดหลักธรรมวินัย และพ.ร.บ.คณะสงฆ์ ตลอดถึงวัดได้วางกฎระเบียบของวัดทั้งในส่วนของพระภิกษุสามเณรและศิษย์วัด ด้านคุณธรรม วัดได้มีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้แก่พระภิกษุสามเณร ตลอดถึงประชาชนโดยทั่วไป เช่น การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมจัดตั้งโรงเรียนพุทธศาสนาวันอาทิตย์ การปาฐกถาธรรมประจำวันอาทิตย์การปฏิบัติธรรมสุดสัปดาห์ การอุปสมบทประจำเดือน เป็นต้น หลักการมีส่วนร่วม วัดได้จัดรูปแบบการปกครองภายในแบบกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังพระภิกษุรูปอื่น ๆ อันไปตามภารกิจของคณะสงฆ์ทั้ง ๖ ประการ กับอีก ๕ สายงาน เพื่อเปิดโอกาสให้พระภิกษุที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการบริหารงานคณะสงฆ์ของวัด ความคุ้มค่า วัดชลประทานรังสฤษฎ์ได้มีการปฏิรูปการจัดพิธีกรรมให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยเน้นหลักในการจัดที่ว่า เป็นระเบียบ เรียบง่ายประหยัด ได้ประโยชน์ และส่งเสริมสติปัญญา กล่าวโดยสรุป ธรรมาภิบาลเป็นการปกครองที่ดีสอดคล้องกับหลักการทางพระพุทธศาสนา เมื่อศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์เป็นตัวอย่างแล้วก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับวัดอื่น ๆ และองค์การอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ^{๗๐}

จเด็จ โพธิ์ศรีทอง ได้ศึกษา “การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย” ผลการวิจัยพบว่า ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ ด้านโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้แก่ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านคุณธรรม และด้านความโปร่งใสผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้าน โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มี สถานภาพ และตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ส่วนปัจจัยที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ อายุ วุฒิการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน^{๗๑}

^{๗๐} พระมหาพุทธวิงศ์ ฐนฺธมฺม (สุวรรณรัตน์), “การบริหารงานของวัดตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), บทคัดย่อ.

^{๗๑} จเด็จ โพธิ์ศรีทอง, “การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

สุธี เดชเพชร ศึกษา “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางบางขวาง” ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ด้านอายุของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมและรายด้านทั้ง ๖ ด้านไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระดับการศึกษาในภาพรวม ไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระยะเวลาในการปฏิบัติราชการในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ และด้านระดับชั้นในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕^{๗๒}

อรรถัย แสงทอง ศึกษา “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน” ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า ครูผู้สอนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาล ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า มีการใช้หลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ การนำหลักการและแนวการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานทั้ง ๖ งานของสถานศึกษาเป็นอย่างดีมีความเหมาะสมในระดับมากและมากที่สุด^{๗๓}

กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์ ศึกษา “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” ทำการศึกษาเปรียบเทียบเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเรื่อง การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของกระทรวงการคลัง” ผลการวิจัยพบว่า หลักเกณฑ์ไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญนัก โดยเฉพาะเรื่องหลักความโปร่งใส หลักความซื่อสัตย์สุจริต หลักความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ และหลักความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งมีความแตกต่างบ้างเล็กน้อย เช่น บริษัทจดทะเบียนต้องดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น หรือผู้ลงทุนเป็นหลักสำคัญแต่บริษัทจดทะเบียนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ และบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยที่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใส

^{๗๒} สุธี เดชเพชร, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางบางขวาง วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

^{๗๓} อรรถัย แสงทอง, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

เพื่อให้คณะกรรมการนาหลักธรรมาภิบาลไปบริหารจัดการองค์กรนั้น เพื่อปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจหรือกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งการมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ควรมีการประเมินผลงานฝ่ายจัดการและคณะกรรมการเองและจัดทำจรรยาบรรณของกรรมการผู้บริหาร และพนักงานด้วยกระบวนการสรรหาคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณา ควรเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และมีความเป็นอิสระเพื่อจะกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ ดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและดูแลผู้ถือหุ้น ต้องมีหลักธรรมาภิบาลทุกหน่วยและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด^{๗๔}

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ดังนี้ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ได้เผยแพร่มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว เพื่อเป็นกรอบที่ดีของการทำงานนั้นๆ รวมถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย ดังนั้นหากต้องการประสิทธิภาพในการบริหารงานควรนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้

ตารางที่ ๒.๑๐ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
พระมหาพุทธีวงศ์ ญาณธัญญ (สุวรรณรัตน์) (๒๕๕๒).	การบริหารงานของวัดตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผลจากการวิจัยพบว่า ๑. หลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ดี อันมีแนวคิดมาจากสังคมตะวันตกเป็นแนวคิดการบริหารจัดการองค์การอันก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพราะเป็นหลักของการบริหารจัดการที่ใช้ระบบคุณธรรมนำหน้า หลักธรรมาภิบาลนี้เมื่อได้ศึกษาเทียบเคียงตามหลักพระพุทธศาสนาจะเห็นว่าตรงกับหลักทศพิธราชธรรม ที่พระพุทธองค์ได้ทรงสอนให้ผู้ปกครองบ้านเมืองได้ใช้ในการจัดการปกครอง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหลักธรรมาภิบาลในเชิงพุทธ ๒. คณะสงฆ์ไทยได้บริหารองค์การคณะสงฆ์ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ อันได้แก่ (๑) หลักนิติธรรม คณะสงฆ์ได้ยึดหลักพระธรรมวินัย และ พ.ร.บ.คณะสงฆ์เป็นหลักในการปกครองคณะสงฆ์ (๒) หลัก

^{๗๔}กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๕๕.

ตารางที่ ๒.๑๐ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
	คุณธรรม คณะสงฆ์ได้มีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในหมู่พระภิกษุสามเณร ตลอดถึงประชาชนโดยทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จัดการศึกษาพระปริยัติธรรมจัดตั้งสำนักปฏิบัติธรรม ให้การสนับสนุนโรงเรียนวิสุทธิคุณ เป็นต้น (๓) ความโปร่งใส คณะสงฆ์ได้มีกฎระเบียบที่รัดกุมเกี่ยวกับการดูแลศาสนสมบัติกลางและศาสนาสสมบัติของวัดตามกฎระเบียบของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติอย่างเคร่งครัด (๔) หลักการมีส่วนร่วม คณะสงฆ์ได้จัดรูปแบบการปกครองแบบมีส่วนร่วมเพื่อเปิดโอกาสให้พระภิกษุที่มีความรู้ความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองในระดับต่างๆ (๕) หลักความรับผิดชอบ งานเผยแผ่พระพุทธศาสนาอันเป็นภารกิจหลักของคณะสงฆ์ที่จะต้องดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรม และ (๖) หลักความคุ้มค่าคณะสงฆ์ได้มีการบริหารทุกองค์การให้เกิดประโยชน์อันสูงสุด เช่น สถานที่ใดที่ไม่ได้มีการใช้สอยก็แบ่งให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย หรือสร้างอาคารพาณิชย์ สร้างโรงเรียน สถานพยาบาล เป็นต้น ๓. วัดชลประทานรังสฤษฎ์ ได้มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการของวัดอันมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ ซึ่งในบางประเด็นก็อาจเด่นชัดเป็นรูปธรรม เช่น ในด้านหลักนิติธรรม วัดได้ปกครองคณะสงฆ์โดยยึดหลักธรรมวินัย และพ.ร.บ.คณะสงฆ์ ตลอดถึงวัดได้วางกฎระเบียบของวัดทั้งในส่วนของพระภิกษุสามเณรและศิษย์วัด ด้านคุณธรรม วัดได้มีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้แก่พระภิกษุสามเณร ตลอดถึงประชาชนโดยทั่วไป เป็นต้น หลักการมีส่วนร่วม วัดได้จัดรูปแบบการปกครองภายในแบบกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังพระภิกษุรูปอื่น ๆ อันไปตามภารกิจของคณะสงฆ์ทั้ง ๖ ประการ กับอีก ๕ สายงาน เพื่อเปิดโอกาสให้พระภิกษุที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการบริหารงานคณะสงฆ์ของวัด ความสำเร็จ วัดชลประทานรังสฤษฎ์ได้มีการปฏิรูปการจัดพิธีกรรมให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยเน้นหลักในการจัดที่ว่า เป็นระเบียบ เรียบง่าย

ตารางที่ ๒.๑๐ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
	ประหยัด ได้ประโยชน์ และส่งเสริมสติปัญญา กล่าวโดยสรุป ธรรมเนียมการปกครองที่ดีสอดคล้องกับหลักการทางพระพุทธศาสนา เมื่อศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์เป็นตัวอย่างแล้วก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับวัดอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
จเด็จ โพธิ์ศรีทอง, (๒๕๕๒).	การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ได้แก่ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านคุณธรรม และด้านความโปร่งใส ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้าน โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มี สถานภาพ และตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อผล ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ส่วนปัจจัยที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยยะสำคัญทางสถิติ ได้แก่ อายุ วุฒิการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน
สุธี เดชเพชร, (๒๕๕๒).	หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางบางขวาง ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ด้านอายุของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมและรายด้านทั้ง ๖ ด้านไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระดับการศึกษาในภาพรวมไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลาง

ตารางที่ ๒.๑๐ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
	บางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระยะเวลาในการปฏิบัติราชการในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนะที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ และด้านระดับชี้ในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนะที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕
อรทัย แสงทอง, (๒๕๕๒)	การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า ครูผู้สอนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาล ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า มีการใช้หลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานทั้ง ๖ งานของสถานศึกษาเป็นอย่างดีมีความเหมาะสมในระดับมากและมากที่สุด
กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์, (๒๕๔๕).	หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า หลักเกณฑ์ไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญนัก โดยเฉพาะเรื่องหลักความโปร่งใส หลักความซื่อสัตย์สุจริต หลักความรับผิดชอบต่อความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งมีความแตกต่างบ้างเล็กน้อย ผู้ลงทุนเป็นหลักสำคัญแต่บริษัทจดทะเบียนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยโดย คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้มี

ตารางที่ ๒.๑๐ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
	บทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่และบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยที่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็น ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใส เพื่อให้คณะกรรมการนำหลักธรรมาภิบาลไปบริหารจัดการองค์กรนั้น เพื่อปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจหรือกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งการมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ควรมีการประเมินผลงานฝ่ายจัดการและคณะกรรมการเอง และจัดทำจรรยาบรรณของกรรมการผู้บริหาร และพนักงานด้วยกระบวนการสรรหาคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณา ควรเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และมีความเป็นอิสระเพื่อจะกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ ดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและดูแลผู้ถือหุ้น ต้องมีหลักธรรมาภิบาลทุกหน่วยและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๒.๘.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

ได้มีผู้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลไว้มากมาย ผู้วิจัยจึงค้นคว้ามาพอสังเขปดังนี้

ชำนาญ ขุนบุญจันทร์ ศึกษา “การบริหารงานเทศบาลตำบลปลายพระยาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ผลการศึกษา พบว่า ในการบริหารงานเทศบาลตำบลปลายพระยาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จากการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เทศบาลตำบลปลายพระยาได้ยึดกรอบแนวทางของความพอประมาณความสมดุลสมผล การมีคุณธรรม และความรู้ คุณธรรมมาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการในทุก ๆ ด้าน ตามภารกิจงาน ซึ่งผลจากการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาดำเนินงานเทศบาลสามารถนำมาประยุกต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งและมั่นคงอย่างยั่งยืน รวมถึงประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับประโยชน์โดยตรงและมีความรู้ความเข้าใจในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีเหตุมีผลตามวิถีชีวิตของชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งผลสัมฤทธิ์ต่อการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาดำเนินการในหน่วยงาน เทศบาลตำบลปลายพระยาได้มีนโยบายน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจ

พอเพียงมาขับเคลื่อนในหน่วยงาน โดยการน้อมนำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ ประกาศเป็นนโยบายในการบริหารจัดการองค์กร มีหลักการบริหารจัดการองค์กรที่ดี และการบริหารงานของเทศบาลเป็นการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล^{๗๕}

จำเอกสละ เจริญผล ศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลรางหวาย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี” ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ข้อเสนอแนะ คือ เทศบาลควรบริหารงานให้เป็นไปตามกฎ กติกาที่ตกลงหรือกำหนดกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และความยุติธรรมของประชาชน ผู้บริหารควรมีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล มีการประชาสัมพันธ์การทำงานของเทศบาล เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง มีประกาศข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และส่งเสริมให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น วิศวกรวิจารณ์การทำงานของเทศบาล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนโดยใช้กลไกประชาพิจารณ์^{๗๖}

นายสุเทพ เรืองชัยเสรีพงษ์ ศึกษา “บทบาทหน้าที่ขององค์สมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารงานเทศบาลตำบลเก้าเลี้ยว อำเภอเก้าเลี้ยว จังหวัดนครสวรรค์” ผลการศึกษาพบว่า การแสดงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ด้านพระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่โดยมีการเสนอโครงการให้เทศบาลดำเนินการและแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนในแต่ละชุมชนตลอดเวลา ด้านการประชุมสภา สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ได้มีการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายและโครงการที่จะดำเนินการด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลเกือบทุกคนได้มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจความเดือดร้อนของประชาชนและนำมาเสนอให้บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ได้มีการตรวจสอบร่างเทศบัญญัติว่าโครงการแผนงานเป็นไปตามลำดับที่บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลหรือไม่ และส่วนใหญ่ได้มีการอภิปรายเรื่องงบประมาณที่ใช้ด้วย และด้านการตรวจสอบติดตามการบริหารงานของผู้บริหาร ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลจะมีการตรวจสอบติดตามในการเร่งรัดให้ผู้บริหารดำเนินงานโครงการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชน

^{๗๕} ชำนาญ ขุนบุญจันทร์, “การบริหารงานเทศบาลตำบลปลายพระยาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง”, รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (วิทยาลัยการปกครอง : มหาวิทยาลัยของแก่น), ๒๕๕๓.

^{๗๖} สละ เจริญผล, จำเอก, “การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลรางหวาย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี”, รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (วิทยาลัยการปกครอง : มหาวิทยาลัยของแก่น), ๒๕๕๑.

สำหรับปัญหาในการแสดงบทบาทหน้าที่ทั้ง ๕ ด้าน พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่ค่อยได้แสดงออกได้เต็มที่เพราะสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องในบทบาทหน้าที่ด้านต่าง ๆ และได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลสมัยแรกจึงขาดประสบการณ์ในการบริหารงานเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลมีความเกรงใจคณะผู้บริหารในการตรวจสอบอภิปรายในการบริหารงานจึงทำให้ไม่มีความกล้าแสดงออกในบทบาทหน้าที่แต่ละด้าน สิ่งเหล่านี้ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถกระทำตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ สำหรับแนวทางในการแก้ไขพัฒนา เสนอให้มีการจัดการฝึกอบรมเพิ่มความรู้ ความเข้าใจในแต่ละบทบาทหน้าที่ด้านต่าง ๆ และให้มีการประชาสัมพันธ์ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและประชาชน เมื่อมีการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน หรือมีการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นในเทศบาลเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนกับสมาชิกสภาเทศบาลในพื้นที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละด้านของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๗๗}

อภิชาติ ไชยสีดา ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานเทศบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลกุลาสิงห์ อำเภอกะชัง จังหวัดร้อยเอ็ด” ผลการศึกษาพบว่า

๑. ปัญหาและสาเหตุการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาล

๑.๑ ปัญหาอำนาจบริหารของนายกเทศมนตรีมีมากเกินไป ทั้งสามด้าน คือ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการจัดหางบประมาณ มีสาเหตุจากรัฐต้องการให้อำนาจกับนายกเทศมนตรี ตามแนวคิดนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง

๑.๒ ปัญหาการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาเทศบาลทำได้อย่างจำกัด มีสาเหตุจากกฎหมายไม่ต้องการให้ฝ่ายสภาเทศบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติเกินขอบเขต ให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพ ส่วนสภาพบปัญหา พบว่า ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองน้อย การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นกลางของประธานสภาเทศบาล รวมทั้งปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี

๑.๓ ปัญหาในการกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ขาดความน่าเชื่อถือ มีสาเหตุจากวิธีการพิจารณาข้อร้องเรียนแบบไกล่เกลี่ย ส่งผลให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ และความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารกับอำเภอ จังหวัด เกิดปัญหาความไม่อิสระ ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค

๒. ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายพนักงานเทศบาล

๒.๑ ผลกระทบทางตรง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจในการระบุนความผิด หรือการพิจารณาความผิด และผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจในการให้ผลประโยชน์

^{๗๗} สุเทพ เรืองชัยเสรีพงษ์, “บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารงานเทศบาลตำบลเก่าเลี้ยว อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครสวรรค์”, รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (วิทยาลัยการปกครอง : มหาวิทยาลัยขอนแก่น), ๒๕๕๓.

๒.๒ ผลกระทบทางอ้อม เป็นผลกระทบอีกชั้นหนึ่งจากผลกระทบโดยตรง เช่น พนักงานเทศบาลถูกเกลียดชังจากประชาชนหรือเพื่อนร่วมงาน

๓. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ดังนี้

๓.๑ การแก้ปัญหาคือโครงสร้างของอำนาจ คือ ลดอำนาจของนายกเทศมนตรี เพิ่มอำนาจในการจัดทำงบประมาณให้กับฝ่ายสภาเทศบาล ให้ผู้บริหารระดับรองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมทั้งถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานบุคคล

๓.๒ การแก้ปัญหานักการเมืองฝ่ายบริหารมีการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลไม่แทรกแซงการทำงาน ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่นิติบัญญัติไม่ให้มีการแทรกแซงได้

๓.๓ การแก้ปัญหาคือพนักงานเทศบาล ต้องวางตัวให้ถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ หมั่นศึกษาหาความรู้ ไม่ตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองทั้งสองฝ่าย

๓.๔ การแก้ปัญหาคือประชาชน ต้องใช้สิทธิในการเลือกตั้ง มีเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งร่วมกำหนดนโยบายของท้องถิ่น มีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง^{๗๘}

จากที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ดังนี้ การบริหารงานของเทศบาล เป็นการดำเนินงานภายใต้นโยบายของรัฐบาลและผู้บริหารเป็นสำคัญ แต่สิ่งที่ควรนำมาประยุกต์ใช้คือ การบริหารงานแบบมีธรรมาภิบาล

ตารางที่ ๒.๑๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
ชำนาญ ชุนบุญจันทร์, (๒๕๕๓).	การบริหารงานเทศบาลตำบลปลายพระยาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารงานเทศบาลตำบลปลายพระยาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาจากการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เทศบาลตำบลปลายพระยาได้ยึดกรอบแนวทางของความพอประมาณความสมดุลสมผลการมีคุณธรรม และความรู้ คุณธรรมมาใช้ในการกระบวนการบริหารจัดการในทุกๆ ด้าน ซึ่งผลจากการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาดำเนินงานเทศบาลสามารถนำมาประยุกต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งและมั่นคงอย่างยั่งยืน รวมถึงประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับประโยชน์

^{๗๘} อภิชาติ ไชยสีดา, “ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกุลาสิงห์ อำเภอกษัตริย์ จังหวัดร้อยเอ็ด”, การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง, (วิทยาลัยการปกครอง : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม), ๒๕๕๑.

ตารางที่ ๒.๑๑ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
	โดยตรงและมีความรู้ความเข้าใจในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีเหตุมีผลตามวิถีชีวิตของชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งผลสัมฤทธิ์ต่อการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาดำเนินการในหน่วยงาน เทศบาลตำบลปลายพระยาได้มีนโยบายน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาขับเคลื่อนในหน่วยงาน โดยการน้อมนำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ประกาศเป็นนโยบายในการบริหารจัดการองค์กร มีหลักการบริหารจัดการองค์กรที่ดี และการบริหารงานของเทศบาลเป็นการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล
สละ เจริญผล, จำเอก, (๒๕๕๑).	การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลรางหวายอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี” ผลการวิจัยพบว่าประชาชนมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับข้อเสนอแนะ คือ เทศบาลควรบริหารงานให้เป็นไปตามกฎกติกาที่ตกลงหรือกำหนดกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน ผู้บริหารควรมีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์จริงใจ มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล มีประกาศข้อมูลข่าวสารต่างๆ และส่งเสริมให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของเทศบาล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนโดยใช้กลไกประชาพิจารณ์

ตารางที่ ๒.๑๑ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
สุเทพ เรืองชัยเสรีพงษ์, (๒๕๕๓).	บทบาทหน้าที่ขององค์สมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารงานเทศบาลตำบลเก่าเลี้ยว อำเภอเก่าเลี้ยว จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่า การแสดงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านพระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่โดยมีการเสนอโครงการให้เทศบาลดำเนินการ และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในแต่ละชุมชนตลอดเวลา ด้านการประชุมสภา สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ได้มีการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายและโครงการที่จะดำเนินการ ด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลเกือบทุกคนได้มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจความเดือดร้อนของประชาชนและนำมาเสนอให้บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ได้มีการตรวจสอบร่างเทศบัญญัติว่าโครงการแผนงานเป็นไปตามลำดับที่บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลหรือไม่ และส่วนใหญ่ได้มีการอภิปรายเรื่องงบประมาณที่ใช้ด้วย ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลจะมีการตรวจสอบติดตามในการเร่งรัดให้ผู้บริหารดำเนินงานโครงการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชน สำหรับปัญหาในการแสดงบทบาทหน้าที่ทั้ง ๕ ด้าน พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่ค่อยได้แสดงออกได้เต็มที่เพราะสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องในบทบาทหน้าที่ด้านต่าง ๆ และได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลสมัยแรกจึงขาดประสบการณ์ในการบริหารงานเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลมีความเกรงใจคณะผู้บริหารในการตรวจสอบอภิปรายในการบริหารงานจึงทำให้ไม่มีความกล้าแสดงออกในบทบาทหน้าที่แต่ละด้าน สิ่งเหล่านี้ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถกระทำตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ สำหรับแนวทางในการแก้ไขพัฒนา เสนอ ให้

ตารางที่ ๒.๑๑ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
อภิชาติ ไชยสีดา, (๒๕๕๑)	๑.๒ ปัญหาการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาเทศบาลทำได้อย่างจำกัด มีสาเหตุจากกฎหมายไม่ต้องการ ให้ฝ่ายสภาเทศบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติเกินขอบเขต ให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพ ส่วนสภาพปัญหาพบว่า ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองน้อย การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นกลางของประธานสภาเทศบาล รวมทั้งปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี ๑.๓ ปัญหาในการกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ขาดความน่าเชื่อถือ มีสาเหตุจาก วิธีการพิจารณาข้อร้องเรียนแบบใกล้เคียง ส่งผลให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ และความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารกับอำเภอ จังหวัด เกิดปัญหาความไม่อิสระ ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ๒. ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายพนักงานเทศบาล ๒.๑ ผลกระทบทางตรง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจในการระบุมความผิดหรือการพิจารณาความผิด และผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจในการให้ผลประโยชน์ ๒.๒ ผลกระทบทางอ้อม เป็นผลกระทบอีกชั้นหนึ่งจากผลกระทบโดยตรง เช่น พนักงานเทศบาลถูกกีดกันจากประชาชนหรือเพื่อนร่วมงาน ๓. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ดังนี้ ๓.๑ การแก้ปัญหาคือโครงสร้างของอำนาจ คือ ลดอำนาจของนายกเทศมนตรี เพิ่มอำนาจในการจัดทำงบประมาณให้กับฝ่ายสภาเทศบาล ให้ผู้บริหารระดับรองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมทั้งถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานบุคคล ๓.๒ การแก้ปัญหานักการเมืองฝ่ายบริหารมีการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลไม่แทรกแซงการทำงาน ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจบทบาทหน้าที่นิติบัญญัติไม่ให้มีการแทรกแซงได้

ตารางที่ ๒.๑๑ (ต่อ)

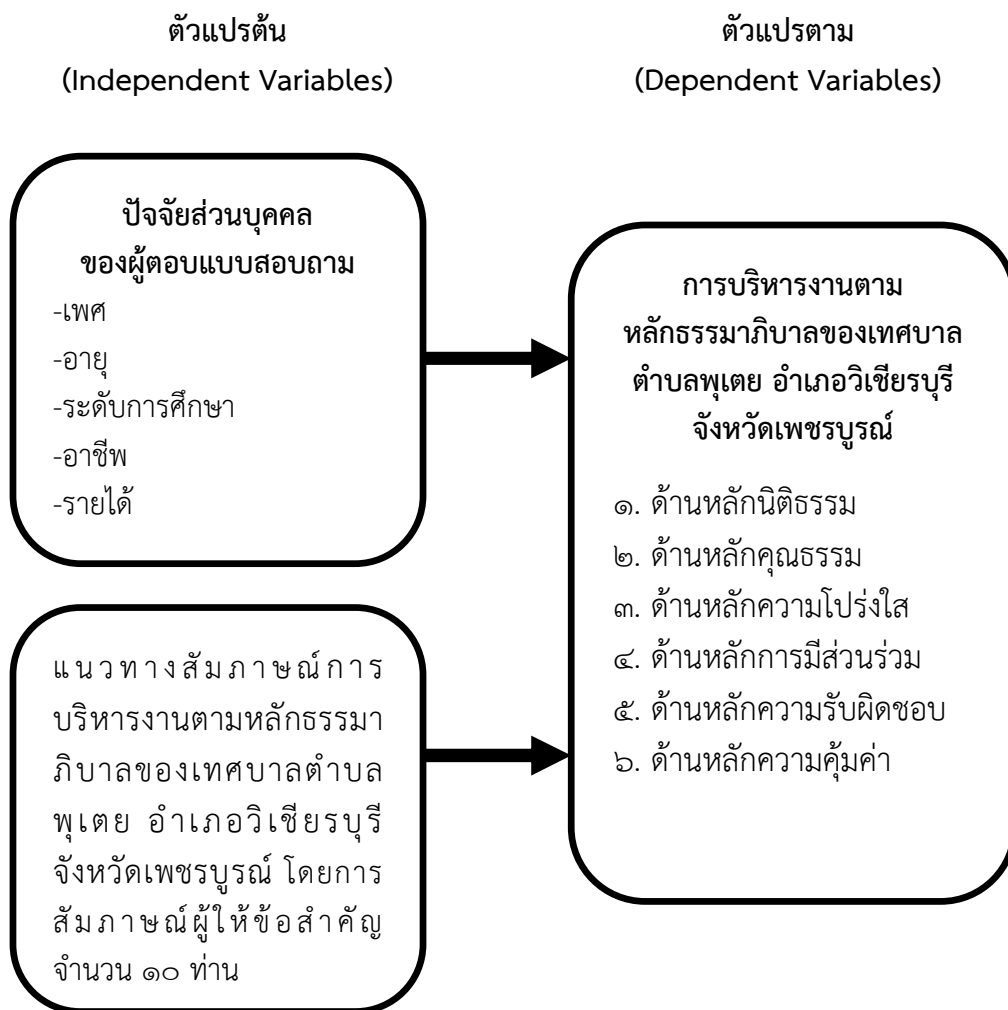
นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
	๓.๓ การแก้ปัญหาที่พนักงานเทศบาล ต้องวางตัวให้ถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ หมั่นศึกษาหาความรู้ ไม่ตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองทั้งสองฝ่าย ๓.๔ การแก้ปัญหาที่ประชาชน ต้องใช้สิทธิในการเลือกตั้ง มีเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ร่วมกำหนดนโยบายของท้องถิ่น มีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

๒.๑๐ กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพยุหะ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์” จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบด้วยตัวแปรต้น (In-dependent Variables) และตัวแปรตาม (Dependent Variables) ดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพยุหะ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๖ ด้านได้แก่ ๑. ด้านหลักนิติธรรม ๒. ด้านหลักคุณธรรม ๓. ด้านหลักความโปร่งใส ๔. ด้านหลักการมีส่วนร่วม ๕. ด้านหลักความรับผิดชอบ ๖.ด้านหลักความคุ้มค่า ดังแผนภาพที่ ๒.๑



แผนภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดการวิจัย