

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัย ได้
ศึกษาค้นคว้าเอกสาร บทความทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. บริบทและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
3. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
4. แนวคิดภาวะผู้นำสมัยใหม่
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
6. แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร
7. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good governance)
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

บริบทและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเดิม คือ สภาตำบล ได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย
ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมี
วัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้าน
ทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม ได้มีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบ
การบริหารงานในตำบลแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่
พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำ
ให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภา
ตำบลทั้งประเทศ (โกวิท พวงงาม, 2549 : 254) องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า
อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับ
ที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ

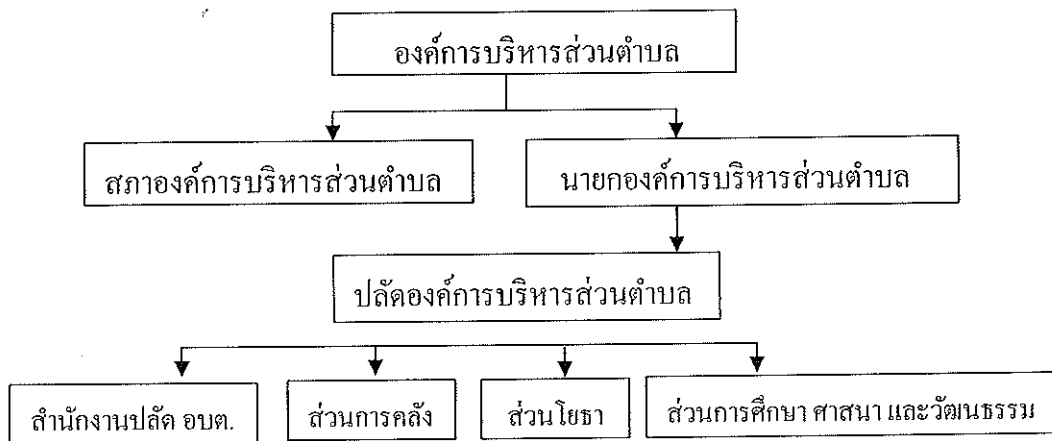
ที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

1. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจุบัน โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะ โครงสร้างที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546) ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต.ใดมีหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิก ๖ คน อบต. มี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน

2. โครงสร้างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหารของนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวัน โดยมีปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์การมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่ง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา ส่วนการโยธา ส่วนการเกษตร และส่วนสวัสดิการ และสังคม แสดง ได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้

2.1 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

2.1.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.1.3 ป้องกัน โรคและระงับ โรคติดต่อ

2.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

2.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและคนพิการ

2.1.7 คู้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

2.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.1.10 มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68

ดังนี้

1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ

8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12) การท่องเที่ยว

13) การผังเมือง

3. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

4. อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

4.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย

5. อำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานสารบรรณ งานบริหารงานบุคคล งานเลือกตั้งและทะเบียนข้อมูล งานตรวจสอบภายใน งานนโยบายและแผน งานวิชาการ งานข้อมูลและประชาสัมพันธ์งานงบประมาณ กฎหมายและคดี งานร้องเรียนร้องทุกข์และอุทธรณ์ งานข้อบัญญัติและระเบียบ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

6. อำนาจหน้าที่ของส่วนการคลัง

ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานการเงิน งานรับเงินเบิกจ่ายเงิน งานจัดทำฎีกาจ่ายเงิน งานเก็บรักษาเงิน งานการบัญชี งานทะเบียนควบคุมเบิกจ่าย งานงบการเงินและงบทดลอง งานแสดงฐานะ

งบการเงินงานภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าเช่า งานพัฒนารายได้ งานควบคุมกิจการค้าและ
ค่าปรับ งานทะเบียนควบคุมและเร่งรัดรายได้ งานทะเบียนทรัพย์สินและแผนที่ภาษี งานพัสดุ
งานทะเบียนเบิกจ่ายวัสดุครุภัณฑ์และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่รับได้มอบหมาย

7. อำนาจหน้าที่ของส่วนโยธา ได้แก่

ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานก่อสร้างปลอะบูรณะถนน งานก่อสร้างสะพาน เขื่อน ทดน้ำ งาน
ข้อมูลก่อสร้าง งานออกแบบและควบคุมอาคาร งานประเมินราคา งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร
งานออกแบบและบริหารข้อมูล งานประสานสาธารณูปโภค งานประสานกิจการประปา งานไฟฟ้า
สาธารณะ งานระบาย และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

8. อำนาจหน้าที่ของส่วนการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม

ทำหน้าที่รับผิดชอบ งานด้านการศึกษา การศึกษาท้องถิ่น งานสังคมสงเคราะห์
งานนันทนาการ งานศาสนา งานขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม

9. ประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจุบันมีการแก้ไขประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้

9.1 องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีรายได้
ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป และต้องผ่านเกณฑ์ชี้วัด
(ข้อ 2.2 – 2.5) โดยต้องมีคะแนนตั้งแต่ 750 คะแนนขึ้นไป จากคะแนนรวมทั้งหมด 1,000 คะแนน

9.2 องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีรายได้
ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป และต้องผ่านเกณฑ์ชี้วัด
(ข้อ 2.2 – 2.5) โดยต้องมีคะแนนตั้งแต่ 500 คะแนนขึ้นไป จากคะแนนรวมทั้งหมด 1,000 คะแนน

9.3 องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้
ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาต่ำกว่า 6 ล้านบาท

10. รูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

รูปแบบการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกฎหมาย เริ่มต้นจาก
นโยบายของรัฐบาลที่ต้องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น โดยพิจารณา
ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ “สภาตำบล” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม
พ.ศ. 2515 ที่มีอยู่เดิม และต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน
ตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้

เมื่อวันที่ 2 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ สภาตำบล ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 “สภาตำบล” ที่ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

รูปแบบที่ 2 “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ที่จัดตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารงานระดับท้องถิ่นในเขต การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 18 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลตำบลห้วยวาง ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลห้วยวาง เมือง โกสุมพิสัย ซึ่งเป็นที่ตั้งของเทศบาลตำบลห้วยวาง โกสุมพิสัยเป็นเมืองเก่าแก่ ก่อตั้งขึ้นในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑล จังหวัด และอำเภอ เมือง โกสุมพิสัยจึงถูกยุบลงเป็นอำเภอโกสุมพิสัย โดยมี พระสุนทรพิพิธ ดำรงตำแหน่งนายอำเภอคนแรก สุขาภิบาลห้วยวาง ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลห้วยวาง ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของ สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่ วันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป จำนวนหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลห้วยวาง จำนวน 10 หมู่บ้าน ตามสถิติการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 1 มกราคม 2552 มีจำนวนประชากร 9,836 คน ชาย 4,730 คน หญิง 5,106 คน มีครัวเรือนทั้งหมด 3,382 ครัวเรือน

2. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวาง (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลห้วยวาง) เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ที่ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลห้วยวาง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวาง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 19 เดือนมกราคม พ.ศ. 2539 พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ ไร่ ใช้เป็นที่ตั้งชุมชน/หมู่บ้าน และพื้นที่ในการประกอบเกษตรกรรมจำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 14 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน 2,164 ครัวเรือน จำนวนประชากร 8,440 คน เป็นชาย 4,175 คน เป็นหญิง 4,265 คน

3. องค์การบริหารส่วนตำบลยางน้อย ตำบลยางน้อยแยกมาจากตำบลเจ็อน เมื่อ พ.ศ. 2496 เป็นที่ราบมีคลองส่งน้ำทั่วถึงทุกหมู่บ้าน จำนวนประชากรในเขต อบต. 6,289 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,477 หลังคาเรือน อาชีพหลัก ทำนาอาชีพเสริม เพาะพันธุ์ปลา

4. องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว ตำบลวังยาวเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอโกสุมพิสัย ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2539 มีหมู่บ้านในการปกครอง 12 หมู่บ้าน สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ลอนลูกคลื่น ไม่มีแม่น้ำไหลผ่าน มีเฉพาะลำห้วย หนองน้ำ และอ่างน้ำขนาดเล็ก สภาพดินทั่วไปเป็นดินร่วนปนทรายจำนวนประชากรในเขต อบต. 5,986 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,302 หลังคาเรือนอาชีพหลัก ทำนาอาชีพเสริม เลี้ยงสัตว์ ค้าขาย รับจ้าง

5. องค์การบริหารส่วนตำบลเขวไร่ ตำบลเขวไร่แยกการปกครองออกจากตำบลวังยาว และตำบลแพง ในปี พ.ศ. 2539 องค์การบริหารส่วนตำบลเขวไร่ ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2539 จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 20 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 10,836 คน แยกเป็นชาย 5,421 คน เป็นหญิง 5,415 คน อาชีพประชากรส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

6. องค์การบริหารส่วนตำบลแพง กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งตำบลแพง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแพง ในปี พ.ศ. 2540 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2539 โดยมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2540 เป็นต้นมา สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ราบลุ่ม ลักษณะดินร่วนปนทรายและเป็นดินเค็มบางพื้นที่ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการทำนาเป็นหลัก มีการทอเสื่ออกเป็นอาชีพรองซึ่งเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับชาวตำบลแพง ประชากรทั้งหมด 9,241 คน แยกเป็นประชากรชาย 4,591 คน และประชากรหญิง 4,650 คน จำนวนครัวเรือน 2,181 ครัวเรือน

7. องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งแก เป็นตำบลที่มีสภาพภูมิประเทศแตกต่างกัน โดยมีแม่น้ำชีเป็นเส้นแบ่งความแตกต่าง รอบ ๆ บริเวณแม่น้ำจะมีดินแกชั้นมากมาย ชาวบ้านจึงเรียกติดปากว่า แก้งแก ในปี 2537 แยกการปกครองเป็นอีกตำบลหนึ่งเป็นตำบลเลิงใต้ โดยใช้แม่น้ำชีแบ่งแนวเขตตำบล ปัจจุบันตำบลแก้งแกมี 10 หมู่บ้าน จำนวนประชากรในเขต อบต. 3,737 คน และจำนวนหลังคาเรือน 670 หลังคาเรือนอาชีพหลัก ทำนาอาชีพเสริม ปลูกผัก ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม ทอผ้า จักสาน

8. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก ตำบลหนองเหล็ก ได้แยกการปกครองจากตำบลเหล่า เมื่อปี พ.ศ. 2508 ปัจจุบันตำบลหนองเหล็ก แบ่งการปกครองออกเป็น 20 หมู่บ้าน เป็นที่ราบสูงทางทิศตะวันตก ลาดสู่ทางตะวันออก ทำให้เกิดสภาพที่ลุ่มสลับที่ดอนลักษณะลูกคลื่นปานกลาง ด้านทิศตะวันออกเป็นที่ราบลุ่ม มีลูกคลื่นสลับบางส่วน จำนวนประชากรในเขต อบต. 9,550 คน และจำนวนหลังคาเรือน 2,066 หลังคาเรือน

9. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ตำบลหนองบัวเดิมเป็นป่าโปร่ง มีสระน้ำและหนองน้ำเต็มไปด้วยดอกบัว มีราษฎรจากอำเภอเชียงยืนและตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย มีหมู่บ้าน

จำนวน 10 หมู่บ้าน เป็นพื้นที่ราบลุ่มติดแม่น้ำซึ่งเหมาะแก่การทำนาและทำสวนจำนวนประชากรในเขต อบต. 6,189 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,340 หลังคาเรือนอาชีพหลัก ทำนา จำหน่ายข้าวสาร บรรจูดง อาชีพเสริม ปลูกผักหลังการเก็บเกี่ยวและรับจ้างทั่วไป

10. องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า ส่วนภูมิภาคโดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงลักษณะของดินเป็นดินปนทรายไม่อุ้มน้ำ ในพื้นที่ พ.ศ. 2545 สภาวัฒนธรรมจังหวัดมหาสารคามโดยความร่วมมือของสำนักงานผังเมืองจังหวัดมหาสารคามได้ประสานความร่วมมือไปยังกรมแผนที่ทหารบก ได้ดำเนินการตรวจสอบจุดพิกัดทางภูมิศาสตร์ ปรากฏว่า หมู่ที่ 8 บ้านเขวา ตำบลเหล่า เป็นจุดศูนย์กลางทางภูมิศาสตร์ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือที่เรียกขานกันโดยทั่ว ๆ ไปว่า “สะดืออีสาน” จำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า มี 11 หมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าทั้งหมดจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 1,021 หลังคาเรือน ประชากรทั้งสิ้น 4,328 คน แยกเป็นชาย 2,182 คน หญิง 2,146 คน

11. องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ตำบลเขื่อนจัดตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2462 พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีคลองชลประทานผ่านพื้นที่ทำการเกษตรเกือบทั้งหมด ดินเป็นดินทราย บางส่วน มีสภาพดินเค็มจำนวนประชากรในเขต อบต. 5,150 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,232 หลังคาเรือนอาชีพหลัก ทำนา อาชีพเสริม ค้าขาย ทอผ้า

12. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบอน ตำบลหนองบอนเดิมขึ้นอยู่กับตำบลหัวขวาง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ต่อมาเมื่อมีจำนวนหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น จึงได้แยกตำบลใหม่ในปี 2531 มีทั้งหมด 11 หมู่บ้าน ตำบลหนองบอนได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2540 จำนวนประชากรในเขต อบต. 5,873 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,096 หลังคาเรือน

13. องค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม ตำบลโพนงามแยกออกจากตำบลแพง 8 หมู่บ้าน ต่อมาประชากรได้เพิ่มมากขึ้น จึงได้แยกหมู่บ้านออกไปอีก ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 12 หมู่บ้าน มีครัวเรือน 1,468 ครัวเรือน จำนวนประชากรในเขต อบต. 6,194 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,492 หลังคาเรือนอาชีพหลัก ทำนา อาชีพเสริม ปลูกผัก เลี้ยงสัตว์ รับจ้าง

14. องค์การบริหารส่วนตำบลยางท่าแจ้ง ตำบลยางท่าแจ้งแยกออกจากตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2533 มีหมู่บ้านทั้งหมด จำนวน 10 หมู่บ้าน สภาพทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มลาดเอียงลงไปทางทิศใต้ติดแม่น้ำชี อำเภอโกสุมพิสัย จำนวนประชากรในเขต อบต. 4,896 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,011 หลังคาเรือน อาชีพหลัก ทำนา ทำสวน อาชีพเสริม เลี้ยงวัว และสุกร

15. องค์การบริหารส่วนตำบลแห่ใต้ ตำบลแห่ใต้เดิมเป็นหมู่บ้านที่รวมอยู่กับตำบลยางน้อย ต่อมาปี 2536 ได้แยกการปกครองเป็นตำบลแห่ใต้ เป็นตำบลที่อยู่ในเขตชลประทาน ประชาชนในตำบลมีอาชีพหลักในการทำนา เพาะเลี้ยงลูกปลา อาชีพเสริมซึ่งทำรายได้ให้แก่

ประชาชนมากคือ ทอเถือกจำนวนประชากรในเขต อบต. 5,953 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,371 หลังคาเรือนอาชีพหลัก ทำนา อาชีพเสริม ทอเถือก

16. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกงสุวรรณค์ เดิมอำเภอหนองกงสุวรรณค์ขึ้นกับตำบลเหล่า ต่อมาตำบลได้แยกหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น และเพื่อสะดวกทางการปกครองจึงแยกเป็นตำบลใหม่ชื่อ “ตำบลหนองกงสุวรรณค์” ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงสลับกับที่ต่ำจึงทำให้มีสภาพเป็นลูกคลื่น ดินส่วนใหญ่เป็นดินทรายจำนวนประชากรในเขต อบต. 5,755 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,174 หลังคาเรือน อาชีพหลัก ทำนา ทำสวน ทำไร่ อาชีพเสริม รับจ้าง เลี้ยงสัตว์

17. องค์การบริหารส่วนตำบลเลิงใต้ ตำบลเลิงใต้แยกออกจากตำบลแก้งแกเมื่อปี พ.ศ. 2545 หมู่บ้านส่วนใหญ่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ พื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม ในฤดูฝนจะเกิดน้ำท่วม มีถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน และอำเภอไปมาสะดวกจำนวนประชากรในเขต อบต. 3,940 คน และจำนวนหลังคาเรือน 757 หลังคาเรือน อาชีพหลัก ทำนาอาชีพเสริม เลี้ยงปลา ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม ทอผ้า

18. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนกลาง ตำบลคอนกลางแยกออกจากตำบลวังยาว เมื่อปี พ.ศ. 2538 สภาพภูมิประเทศของตำบลคอนกลางโดยทั่วไปเป็นที่ดอน ดินร่วนปนทราย ซึ่งเหมาะแก่ การเพาะปลูกพืชไร่และเลี้ยงสัตว์ พื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติและที่สาธารณประโยชน์ จำนวนประชากรในเขต อบต. 5,574 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,197 หลังคาเรือน อาชีพหลัก ทำนา ทำสวน ทำไร่ อาชีพเสริม ปลูกพืชสวนครัว ปลูกหม่อน เลี้ยงไหม

การบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เปิดโอกาสให้พนักงานองค์กร ข้าราชการและประชาชน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลวิชาการ ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่าง ๆ และมีการส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อที่จะนำไปสู่ การพัฒนาองค์ความรู้ ความเข้าใจ ความโปร่งใส ความเกื้อกูล ความรัก ความสามัคคี ตลอดจนความร่วมมือร่วมใจร่วมพลังกันเป็นกำลังของแผ่นดิน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร หน่วยงาน และชุมชน รวมทั้งการพัฒนาศิลปะ วัฒนธรรม อาชีพ ผลงาน ผลผลิต รายได้ และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน การแบ่งการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ทั้งหมด 17 อบต. 1 เทศบาลตำบล โดยมีบุคลากรในการปฏิบัติงานแยกตาม อบต. ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลบุคลากร แยกตามองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	ข้าราชการ	ลูกจ้าง
1. องค์การบริหารส่วนตำบล เขวาไร่	18	22
2. องค์การบริหารส่วนตำบล หัวขวาง	15	21
3. องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว	11	17
4. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนกลาง	14	15
5. องค์การบริหารส่วนตำบลแพง	13	15
6. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกงสวรรค์	12	13
7. องค์การบริหารส่วนตำบลเลิงใต้	13	15
8. องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งแก	12	16
9. องค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม	12	19
10. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว	12	18
11. องค์การบริหารส่วนตำบล เหล่า	12	17
12. องค์การบริหารส่วนตำบลยางท่าแจ้ง	14	16
13. องค์การบริหารส่วนตำบล เขื่อน	14	8
14. องค์การบริหารส่วนตำบลแห่	14	15
15. องค์การบริหารส่วนตำบลยางน้อย	14	12
16. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก	11	9
17. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบอน	12	15
รวม	223	263

ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ โกลศุมพิสัย (2553 : 12)

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

1. ความหมายของประสิทธิผล

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ไว้หลายประการทั้งในด้านธุรกิจและด้านรัฐกิจ ซึ่งความแตกต่างที่สำคัญระหว่างประสิทธิภาพของด้านธุรกิจและด้านรัฐกิจอยู่ที่กำกับความพอใจของประชาชน ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (2542 : 504) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลสำเร็จหรือผลที่เกิดขึ้น

ภรณ์ เกียรติบุตร (2529 : 97) อธิบายความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ตัวการที่เป็นเครื่องตัดสินใจขั้นสุดท้ายของการบริหารงานหรือการจัดการ ว่าประสบผลสำเร็จเพียงใด

พิทยา บวรวัฒนา (2531 : 68) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่าองค์การประสบความสำเร็จ เพียงใดในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือสภาพขององค์การที่ตั้งไว้หรือ บรรลุมาให้เกิดขึ้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2533 : 314) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การจะมีขึ้นได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า องค์การสามารถทำ ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผลก็คือ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึง การมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผล ได้สูง โดยได้ผลผลิตที่มี มูลค่าสูงกว่ามูลค่า ของทรัพยากรที่ใช้ไป

รุ่ง แก้วแดง และชัยณรงค์ สุวรรณสาร (2536 : 107) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิผล มีความสัมพันธ์กับผลงานที่องค์กรพึงประสงค์ หมายถึงความสำเร็จ ของการปฏิบัติที่เป็น ไปหรือบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้น ประสิทธิผลจึงหมายถึง ผลที่เกิดขึ้นของงานนั้น จะต้องสนองตอบ หรือบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

สุพจน์ ทรายแก้ว (2545 : 18) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิผล หมายถึง การทำกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรสามารถสร้าง ผลงานได้สอดคล้องกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ทั้งในส่วนของผลผลิต และผลลัพธ์ เป็นกระบวนการเปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิด ผลผลิต ผลลัพธ์ ที่ตรงตามความคาดหวัง ที่กำหนดล่วงหน้าไว้มากน้อยเพียงใด การมีประสิทธิผลจึงมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์การดำเนินงานเป็น กระบวนการ วัดผลงานที่เน้นด้านปัจจัยนำออก

เชน Schein (1970 : 177) ได้ให้ความเห็นว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง สมรรถนะ (Capacity) ขององค์การในการที่จะอยู่รอด (Survival) ปรับตัว (Adapt) รักษาสภาพ (Maintain) และเติบโต (Grow) ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุ่่วง

แทนเนอร์บัม (Tanenbaum ; อ้างถึงใน ภรณ์ เกียรติบุตร. 2529 : 65) ได้ให้ ทิศนะว่า ประสิทธิผลขององค์การ (Organizational effectiveness) หมายถึง ความมากน้อย (Extent) ของการที่องค์กร ในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ ได้โดยทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหายและ โดยไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก ซึ่งมาตรการที่ใช้ ในการวัดประสิทธิผลขององค์การตั้งอยู่บนวิธีการและเป้าหมาย (Means and ends) โดยเกณฑ์บ่งชี้ในการวัด ประสิทธิผล คือ ความสามารถในการผลิตขององค์การ ความยืดหยุ่นขององค์การในรูป ของความสำเร็จ ในการปรับตัวเข้ากับ การเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ และความสำเร็จใน

ฮอลล์ Hall (2002 : 7) กล่าวว่าไว้ว่า การที่องค์กรจะมีประสิทธิผลได้นั้น จำเป็นต้องทำการจัดวางองค์การใหม่ โดยพิจารณาถึงประเด็นที่สำคัญ คือ ทิศทางของกลยุทธ์หรือจุดมุ่งเน้นขององค์การ วิสัยทัศน์ ค่านิยม ความเป็นผู้นำ การเข้าใจถึงความต้องการของลูกค้ากระบวนการภายในขององค์การ และมาตรการการตรวจสอบความก้าวหน้าในการบรรลุถึงสิ่งที่ยังต้องการปรารถนา

เฮอริมอน และมาเยอร์ Harmon and Mayer (1986 : 40) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ จะเน้นในเรื่องของการทำงานให้ประสบผลสำเร็จและงานนั้นต้องสามารถทำให้้องค์การบรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับแนวคิดของ Eddy (1981 : 106) ที่กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ ระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายหรือความสำเร็จในการทำในสิ่งที่ได้ตัดสินใจนั่นเอง

สตีร์ส (Steers. 1985 : 72) ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพขององค์การว่า หมายถึง ระดับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติ

สตีร์ส (Steers. 1980 : 442) กล่าวว่าไว้ว่า ผลการปฏิบัติงานขององค์การจะมีประสิทธิผล (Effectiveness) หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 กลุ่ม คือ ปัจจัยลักษณะขององค์การ (Organizational characteristics) ซึ่งประกอบด้วย

1. ปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อม (Environmental characteristics) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งหมายถึง บรรยากาศขององค์การ

2. ปัจจัยลักษณะของพนักงาน (Employee characteristics) ประกอบด้วย การปฏิบัติงาน และความผูกพันต่อองค์การ

3. ปัจจัยด้านนโยบายและการปฏิบัติ (Managerial policies and practices) ซึ่งประกอบด้วย การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้าง สภาพแวดล้อมการทำงาน กระบวนการสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัว ขององค์การและนวัตกรรม

จากข้อความดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ในการปฏิบัติงานขององค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือนโยบายที่ได้กำหนดไว้

Arnold and Feldman (1986 : 6) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ (Organizational effectiveness) หมายถึง ระดับของการปฏิบัติงานที่องค์การคาดหวัง หรือ วางแผนไว้ สามารถบรรลุหรือสำเร็จลุล่วงไปได้ นอกจากนั้น ยังได้กล่าวถึงองค์ประกอบ ขององค์การที่มีประสิทธิผล ได้แก่

1. การเจริญเติบโตขององค์การ (Growth) เช่น จำนวนของผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการ ที่เพิ่มขึ้น

2. การได้มาซึ่งทรัพยากรทางการจัดการ (Resource acquisition) เป็นความสามารถขององค์การในการสรรหาปัจจัยนำเข้าตามกรอบการพิจารณาขององค์การ ได้แก่ ทุน คน วัตถุดิบ และแนวความคิดใหม่ ๆ เป็นต้น

3. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ขององค์การภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในส่วนของผู้รับบริการ คู่แข่งขัน พนักงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4. นวัตกรรม (Innovation) คือ ความสามารถขององค์การในการคิดสิ่งใหม่ ๆ เช่น การให้บริการรูปแบบใหม่ การใช้เทคโนโลยีใหม่ หรือระบบการจัดการที่ทันสมัย เป็นต้น

5. ผลผลิตการให้บริการ (Productivity) คือ การจัดหาบริการที่มีคุณค่าในระดับสูง โดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุด หรือความมีประสิทธิภาพในการจัดการ

6. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer/client satisfaction) และความพึงพอใจ ความผูกพันของพนักงาน หรือสมาชิกที่มีต่อองค์การ

เอตซियोนี (Etzioni, 1964 : 8) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ (Organization effectiveness) กำหนด จากระดับความมากน้อยในการบรรลุเป้าหมาย หรือการทำเป้าหมายให้เป็นจริง ขององค์การ และยังได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์การใน 2 รูปแบบ คือ

1. ตัวแบบเป้าหมาย (Goal model) คือ การประเมินประสิทธิภาพขององค์การ โดยใช้เป้าหมายขององค์การเป็นเครื่องวัดผลการทำงาน

2. ตัวแบบเชิงระบบ (System model) ซึ่งวัดประสิทธิภาพขององค์การจากความสามารถ ในการจัดสรรทรัพยากร ไปยังส่วนต่าง ๆ ขององค์การเพื่อสนองตอบความต้องการ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ Etzioni ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างของตัวแบบทั้งสองในการวัดประสิทธิภาพ ขององค์การ โดยกล่าวถึงตัวแบบเป้าหมายว่า สามารถปฏิบัติได้ง่ายกว่า แต่มีข้อบกพร่อง ได้แก่ การที่ องค์การโดยมาก จะมีหลายเป้าหมายและหลายผู้กำหนด เช่น ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง หรือ เจ้าของกิจการ อีกทั้งระยะเวลาและมิติของการบรรลุเป้าหมาย เช่น ระยะยาว หรือระยะสั้น และเป็น เป้าหมายด้านเทคนิค หรือด้านการบริการซึ่งเป็นการยาก ที่จะให้ความสำคัญกับเป้าหมายใด และ อาจทำให้การวัดประสิทธิภาพคลาดเคลื่อนไปจาก ความเป็นจริง กล่าวโดยสรุป คือ Etzioni ให้ ความสำคัญกับตัวแบบเชิงระบบ (System model) มากกว่า

โรบินส์ (Robbins, 1987 : 22) ได้กล่าวถึงการวัดประสิทธิภาพ ขององค์การว่ามี แนวความคิดและเกณฑ์การวัดที่แตกต่างกัน และได้แนวทางในการศึกษา เพื่อวัดประสิทธิภาพของ องค์การไว้เป็น 4 แนวทาง คือ

1. แนวทางที่มุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย (The goal-attainment approach) โดยวัด ประสิทธิภาพขององค์การจากความสามารถในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ องค์การ แนวทางนี้ยึดหลักว่า องค์การมีความตั้งใจที่จะบรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง โดยอาจมีเป้าหมาย เดียวหรือหลายเป้าหมายก็ได้ แนวทางที่มุ่งการบรรลุเป้าหมาย คือ องค์การจะต้องมีความมั่นคง มี เหตุผลและแสวงหาเป้าหมายที่แท้จริง

2. แนวทางเชิงระบบ (The systems approach) วัดประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิด เชิงระบบที่มีทรัพยากรนำเข้า กระบวนการแปรรูปทำให้เกิดผลผลิต การศึกษา ในแนวนี้ นอกจาก จะมุ่งเน้นเป้าหมายแล้ว ยังมุ่งเน้นวิธีการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายด้วย

3. แนวทางเชิงกลยุทธ์-เฉพาะส่วน (The strategic-constituencies approach) กล่าวถึง การที่องค์กรต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อสิ่งแวดล้อมตลอดเวลา ได้แก่ ความกดดันและ ข้อเรียกร้องจาก กลุ่มผลประโยชน์ แต่จะมีเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่มีความสำคัญต่อความ อยู่รอดขององค์การ คือ กลุ่มผลประโยชน์นั้น ๆ มีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นต่อ องค์กร ดังนั้น ความอยู่รอดของ องค์กรขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหาและรักษา ทรัพยากรจะแสดงถึงระดับความมี ประสิทธิภาพขององค์การ

4. แนวทางการแข่งขัน-คุณค่า (The competing-values approach) กล่าวถึงเป้าหมาย ที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ มาจากบุคคลที่กำหนดเป้าหมายที่มีค่านิยมต่างกัน ดังนั้น การวัด ประสิทธิภาพขององค์การจึงขึ้นกับค่านิยม (Values) ความพึงพอใจ (Preferences) และความสนใจ (Interests) ของผู้ประเมินหรือวัดประสิทธิผลขององค์การ

Robbins ยังกล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดประสิทธิผลขององค์การ ประกอบด้วย ปัจจัยที่ กำหนดโครงสร้างองค์การ (Determinants of organization structure) โครงสร้างองค์การ (organization structure) การจัดรูปแบบขององค์การ (Organization design) และการบริหารจัดการ (Applications) เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ในปัจจุบันได้มีนักวิชาการให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้หลากหลาย และแตกต่างกัน ดังนี้

1. ความหมายของภาวะผู้นำ

เพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2540 : 45) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นผลมาจาก (Leadership is a function of) ผู้นำ (Leader) พฤติกรรม ทักษะ ความรู้ ค่านิยม กลุ่ม (Group) บรรทัด ฐานและค่านิยม ความสามัคคีของกลุ่ม ความรู้สึกผูกมัดต่อเป้าหมายของกลุ่ม ความคาดหวังของ สมาชิกในกลุ่ม ความต้องการของสมาชิกในกลุ่ม สถานการณ์ (Situation) ค่านิยมขององค์การ เทคโนโลยี กิจกรรมหรือ งานที่ต้องทำ ชนิดต่าง ๆ ของงาน

กวี วงศ์พูน(2535 : 14) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำไว้ 5 ประการ คือ

1. ผู้นำ หมายถึง ผู้ซึ่งเป็นศูนย์กลางหรือจุดรวมของกิจกรรมภายในกลุ่ม เปรียบเสมือนแกนของกลุ่ม เป็นผู้มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นมากกว่าทุกคนในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มสูง
2. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งนำกลุ่มหรือพากกลุ่มไปสู่วัตถุประสงค์หรือจุดหมายที่วางไว้ แม้แต่เพียงชี้แนะให้กลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางก็ถือว่าเป็นผู้นำ ทั้งนี้รวมถึงผู้นำที่นำกลุ่มออกนอกกลุ่มนอกทางด้วย
3. ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่สมาชิกส่วนใหญ่คัดเลือกหรือยกให้เขาเป็นผู้นำของกลุ่ม ซึ่งเป็นไปโดยอาศัยลักษณะทางสังคม มิติของบุคคลเป็นฐาน และสามารถแสดงพฤติกรรมของผู้นำได้
4. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะอย่าง คือสามารถสอดแทรกอิทธิพลบางประการอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มได้มากที่สุด
5. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งสามารถนำกลุ่มไปในทางที่ต้องการ เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วม และเกี่ยวข้อง โดยตรงต่อการแสดงบทบาท หรือพฤติกรรมการเป็นผู้นำ

พะยอม วงศ์สารศรี (2534 : 196) ได้กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่บุคคลหนึ่ง(ผู้นำ)ใช้อิทธิพลและอำนาจของตนกระตุ้นชี้แนะให้บุคคลอื่น (ผู้ตาม) มีความกระตือรือร้น เต็มใจทำในสิ่งที่เขาต้องการ โดยมีเป้าหมายขององค์การเป็นจุดหมายปลายทาง

โรบบินส์ (Robbins. 1989 : 302) ภาวะผู้นำ เป็นความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อกลุ่ม เพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

สโตนเนอร์ และ ฟรีแมน (Stoner and Freeman. 1989 : 459) ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการของการชี้แนะและอิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกของกลุ่ม Nelson และ Quick (1997 : 346) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership) ว่า หมายถึง กระบวนการในการแนะแนวและนำทางพฤติกรรมของคนในสภาพของการทำงาน Gibson, Ivancevich และ Donnelly (1997 : 272) มองภาวะผู้นำ (Leadership) ในเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกในกลุ่ม โดยมีผู้นำเป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลง เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น ๆ ในกลุ่ม ภาวะผู้นำจึงเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลและปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของสมาชิกคนอื่นในกลุ่ม ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงนั้นต้องมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายของกลุ่มด้วย

คุนส์ และ ไวส์ริค (Koontz and Wehrlich. 1988 : 437) ภาวะผู้นำ เป็นเรื่องของศิลป์ (Arts) ของการใช้อิทธิพลหรือกระบวนการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น เพื่อให้เขามีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานจนประสบความสำเร็จตามจุดหมายหมายของกลุ่ม

มิทเชลล์ และลาซันส์ (Mitchell and Larson, Jr. 1987 : 435) ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อกลุ่ม เพื่อให้บรรลุความต้องการของกลุ่มหรือจุดมุ่งหมายขององค์การ

พจนานุกรมอเมริกัน (The American Heritage Dictionary. 1985 : 719) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ภาวะผู้นำ (Leadership) หรือความเป็นผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการนำ ซึ่งเป็นการประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนสำหรับความสำเร็จของผู้นำ ภาวะผู้นำได้รับความสนใจและศึกษามากมายแล้ว เพื่อให้รู้ว่าอะไรเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยให้ผู้นำมีความสามารถในการนำ หรือเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

เชอรวาทส์ (Schwartz. 1980 : 491) ภาวะผู้นำ คือศิลปะในการชี้แนะลูกน้อง หรือผู้ร่วมงานให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้นและเต็มใจ

มิกฟาร์แลนด์ (McFarland. 1979 : 303) ภาวะผู้นำ คือความสามารถที่จะชี้แนะ สั่งการ หรืออำนวยความสะดวก หรือ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่นเพื่อให้มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

สต็อกคิลล์ (Stogdill. 1974 : 411) ได้กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และธำรงไว้ซึ่งโครงสร้างของความคาดหวังและความสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกกลุ่ม

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสรุปความหมาย ได้ว่า ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึงกระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือมากกว่าพยายามใช้อิทธิพลของตนหรือกลุ่มตน กระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ใ้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นมีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการทำสิ่งต่างๆ ตามต้องการ โดยมีความสำเร็จของกลุ่มหรือองค์กรเป็นเป้าหมาย

2. ลักษณะของภาวะผู้นำ

เลวิน (Lewin. 1992 : 154) แบ่งลักษณะผู้นำเป็น 3 แบบ คือ

1. ผู้นำแบบออตโตนิยมหรือออตตา (Autocratic leaders) จะตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แน่นอนขึ้นอยู่กับตัวผู้นำเอง คิดถึงผลงานไม่คิดถึงคน บางครั้งทำให้เกิดศัตรูได้ ผู้นำลักษณะนี้จะใช้ได้ดีในช่วงภาวะวิกฤตเท่านั้น ผลของการมีผู้นำลักษณะนี้จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความเชื่อมั่นในตัวเอง และไม่เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic leaders) ใช้การตัดสินใจของกลุ่มหรือให้ผู้ตาม มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รับฟังความคิดเห็นส่วนรวม ทำงานเป็นทีม มีการสื่อสารแบบ 2 ทาง ทำให้เพิ่มผลผลิตและความพึงพอใจในการทำงาน บางครั้งการอิงกลุ่มทำให้ใช้เวลานานในการตัดสินใจ ระยะเวลาที่เร่งด่วนผู้นำลักษณะนี้ไม่เกิดผลดี

3. ผู้นำแบบตามสบายหรือเสรีนิยม (Laissez-faire leaders) จะให้อิสระกับผู้ใต้บังคับบัญชาเต็มที่ในการตัดสินใจแก้ปัญหา จะไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน ไม่มีหลักเกณฑ์

ไม่มีระเบียบ จะทำให้เกิดความคับข้องใจหรือความไม่พอใจของผู้ร่วมงานได้และได้ผลผลิตต่ำ การทำงานของผู้นำลักษณะนี้เป็นการกระจายงานไปที่กลุ่ม ถ้ากลุ่มมีความรับผิดชอบและมีแรงจูงใจในการทำงานสูง สามารถควบคุมกลุ่มได้ดี มีผลงานและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

แบล็ค และมัวตอน (Blake and Mouton, 1991 : 29) กล่าวว่า ภาวะผู้นำที่ดีมีปัจจัย 2 อย่างคือ คน (People) และผลผลิต (Product) โดยกำหนดคุณภาพและลักษณะสัมพันธภาพของคนเป็น 1-9 และกำหนดผลผลิตเป็น 1-9 เช่นกัน และสรุปว่าถ้าคนมีคุณภาพสูงจะส่งผลให้ผลผลิตมีปริมาณและคุณภาพสูงตามไปด้วย เรียกรูปแบบนี้ว่า Nine-Nine Style (9, 9 style) ซึ่งรูปแบบของการบริหารแบบตาข่ายนี้จะแบ่งลักษณะเด่น ๆ ของผู้นำไว้ 5 แบบ คือ แบบมุ่งงานเป็นหลัก แบบมุ่งคนเป็นหลัก แบบมุ่งงานต่ำมุ่งคนต่ำ แบบทางสายกลาง และแบบทำงานเป็นทีม รูปแบบของผู้นำตามแนวคิดของ Blake and Mouton มี 5 รูปแบบ ได้แก่

1. แบบมุ่งงาน (Task-Oriented/Authority Compliance) ผู้นำจะมุ่งเอาแต่งานเป็นหลัก (Production Oriented) สนใจคนน้อย มีพฤติกรรมแบบเผด็จการ จะเป็นผู้วางแผนกำหนดแนวทางการปฏิบัติ และออกคำสั่งให้ผู้นับตั้งบัญชาปฏิบัติตาม เน้นผลผลิต ไม่สนใจสัมพันธภาพของผู้ร่วมงาน ห่วงเหินผู้ร่วมงาน

2. แบบมุ่งคนสูง (Country Club Management) ผู้นำจะเน้นการใช้มนุษยสัมพันธ์และเน้นความพึงพอใจของผู้ตามในการทำงาน ไม่คำนึงถึงผลผลิตขององค์กร ส่งเสริมให้ทุกคนมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวใหญ่ที่มีความสุข นำไปสู่สภาพการได้ใจแวดล้อมและงานที่น่าอยู่ จะมุ่งผลงานโดยไม่สร้างความกดดันแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้บริหารมีความเชื่อว่า บุคลากรมีความสุขในการทำงาน การนิเทศในการทำงานควรมีเพียงเล็กน้อย ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมในการทำงาน ลักษณะคล้ายการทำงานในครอบครัวที่มุ่งเน้นความพึงพอใจ ความสนุกสนานในการทำงานของผู้ร่วมงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้านต่าง ๆ

3. แบบมุ่งงานต่ำมุ่งคนต่ำ (Impoverished) ผู้บริหารจะสนใจคนและสนใจงานน้อยมาก ใช้ความพยายามเพียงเล็กน้อยเพื่อให้งานดำเนินไปตามที่มุ่งหมาย และคงไว้ซึ่งสมาชิกภาพขององค์กร ผู้บริหารมีอำนาจในตนเองต่ำ มีการประสานงานกับผู้ใต้บังคับบัญชาน้อยเพราะขาดภาวะผู้นำ และมักจะมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำเป็นส่วนใหญ่

4. แบบทางสายกลาง (Middle of The Road Management) ผู้บริหารหวังผลงานเท่ากับขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ใช้ระบบราชการที่มีกฎระเบียบแบบแผน ผลงานได้จากการปฏิบัติตามระเบียบ โดยเน้นขวัญ ความพึงพอใจ หลีกเลี่ยงการใช้กำลังและอำนาจ ยอมรับผลที่เกิดขึ้นตามความคาดหวังของผู้บริหาร มีการจัดตั้งคณะกรรมการในการทำงาน หลีกเลี่ยงการทำงานที่เฉื่อยเกินไป มีการประนีประนอมในการจัดการกับความขัดแย้ง ผู้ร่วมงานคาดหวังว่าผลประโยชน์มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานที่ได้กระทำลงไป

5. แบบทำงานเป็นทีม (Team Management) ผู้บริหารให้ความสนใจทั้งเรื่องงานและขวัญกำลังใจผู้ใต้บังคับบัญชา คือ ความต้องการขององค์กรและความต้องการของคนทำงานจะไม่ขัดแย้งกัน เน้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรยากาศในการทำงานสนุก ผลสำเร็จของงานเกิดจากความรู้สึกยึดมั่นของผู้ปฏิบัติในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก สัมพันธภาพระหว่างผู้บริหารกับผู้ตาม เกิดจากความไว้วางใจ เคารพนับถือซึ่งกันและกัน ผู้บริหารแบบนี้เชื่อว่า ตนเป็นเพียงผู้เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น อำนาจการวินิจฉัยสั่งการและอำนาจการปกครองบังคับบัญชายังอยู่ที่ผู้ใต้ บังคับบัญชา มีการยอมรับความสามารถของแต่ละบุคคล ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

ลิเคิร์ต (Rensis Likert, 1989 : 98) ทำการวิจัยด้านภาวะผู้นำโดยใช้เครื่องมือที่ Likert และกลุ่มคิดขึ้น ประกอบด้วยความคิดรวบยอดเรื่อง ภาวะผู้นำ แรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร การปฏิสัมพันธ์ และการใช้อิทธิพล การตัดสินใจ การตั้งเป้าหมาย การควบคุมคุณภาพและสมรรถนะของเป้าหมาย โดยแบ่งลักษณะผู้นำเป็น 4 แบบ ดังนี้

1. แบบใช้อำนาจ (Exploitive – authoritative) ผู้บริหารใช้อำนาจเผด็จการสูง ไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชาเล็กน้อย บังคับบัญชาแบบขู่เหน็บมากกว่าการชมเชย การติดต่อสื่อสารเป็นแบบทางเดียวจากบนลงล่าง การตัดสินใจอยู่ในระดับเบื้องบนมาก

2. แบบใช้อำนาจเชิงเมตตา (Benevolent – authoritative) ปกครองแบบพ่อปกครองลูก ให้ความไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา สูงใจ โดยการให้รางวัล แต่บางครั้งขู่ลงโทษ ยอมให้การติดต่อสื่อสาร จากเบื้องล่างสู่เบื้องบนได้บ้าง รับฟังความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาบ้าง และบางครั้งยอมให้การตัดสินใจแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชา

3. แบบปรึกษาหารือ (Consultative – democratic) ผู้บริหารจะให้ความไว้วางใจและการตัดสินใจแต่ไม่ทั้งหมด จะใช้ความคิดและความเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ ให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจ จะลงโทษนาน ๆ ครั้ง และใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีการติดต่อสื่อสารแบบ 2 ทาง จากระดับล่างขึ้นบนและจากระดับบนลงล่าง การวางนโยบาย และการตัดสินใจจากระดับบน ขณะเดียวกันก็ยอมให้การตัดสินใจบางอย่างอยู่ในระดับล่าง ผู้บริหารเป็นที่ปรึกษาในทุกด้าน

4. แบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Participative – Democratic) ผู้บริหารให้ความไว้วางใจ และเชื่อถือผู้ใต้บังคับบัญชา ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ มีการให้รางวัลตอบแทน เป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่กลุ่ม มีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ตั้งจุดประสงค์ร่วมกัน มีการประเมินความก้าวหน้า มีการติดต่อสื่อสารแบบ 2 ทางทั้งจากระดับบน และระดับล่าง ในระดับเดียวกัน หรือในกลุ่มผู้ร่วมงานสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารได้ทั้งในกลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มผู้ร่วมงาน

มิสเชลล์ และเลอว์สัน (Michell and Larson, Jr. 1987 : 435-436) ได้ชี้ให้เห็นองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ในการพิจารณาว่าผู้นำใดมีภาวะผู้นำหรือไม่ ได้แก่

1. ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ ของการใช้อิทธิพล ผู้นำจะพยายามมีอิทธิพลเหนือผู้ตาม เพื่อให้มีพฤติกรรมการปฏิบัติงานตามต้องการ โดยมีจุดมุ่งหมายขององค์กรเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เรื่องของบุคคลที่จะพึงมีภาวะผู้นำได้โดยที่ไม่ได้มีกระบวนการทำใดๆเป็นกระบวนการ (Process) ให้เกิดอิทธิพล ต่อผู้อื่น ดังนั้นผู้นำทางการแต่งตั้ง เช่นผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการ อาจจะมีภาวะผู้นำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ามีลักษณะทั้ง 3 ประการหรือเปล่า ในทางตรงข้ามผู้ที่แสดงภาวะผู้นำอาจจะไม่เป็นผู้ที่เป็นแบบทางการ แต่มีองค์ประกอบ 3 ประการนั้น
2. ภาวะผู้นำนอกจากจะเป็นกระบวนการแล้ว ภาวะผู้นำจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อผู้ตามยอมให้ใช้อิทธิพลต่อตัวเขา ซึ่งโดยทั่วไปก็ต้องพิจารณาถึงระดับความถูกต้องของอิทธิพลที่ใช้ด้วยว่าไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจเข้าขู่เข็ญ หรือบีบบังคับให้ทำตาม เพราะถ้าเป็นการเช่นนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นภาวะผู้นำได้
3. ภาวะผู้นำจะถูกอ้างถึงเมื่อจุดมุ่งหมายของกลุ่มหรือองค์กรประสบความสำเร็จ ดังนั้นหากผู้นำไม่สามารถนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จดังกล่าว ก็ย่อมหมายถึงว่าผู้นำไม่ได้แสดงภาวะผู้นำ หรือไม่มีความสามารถในการเป็นผู้นำนั่นเอง

3. รูปแบบของผู้นำ

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้การศึกษาเกี่ยวกับผู้นำซึ่งมีหลายลักษณะ William J. Reddin อธิบายถึงความสัมพันธ์กันของพฤติกรรมของผู้ได้บังคับบัญชาและสถานการณ์ โดยแสดงให้เห็นถึงรูปแบบผู้นำ ที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (William J. Reddin 1994 : 127) ดังนี้

1. นักบริหาร (Exclutiver) ผู้นำแบบนี้จะมีความสนใจเป็นอย่างมากทั้งในเรื่องของงานและสัมพันธภาพระหว่างบุคคล มีความสามารถในการจูงใจคน กำหนดมาตรฐานในงานสูง เข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และการทำงานเป็นทีม
2. นักพัฒนา (Develop) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องสัมพันธภาพระหว่างบุคคลมากกว่าให้ความสนใจกับงาน จะให้ความไว้วางใจผู้ร่วมงาน สร้างแรงจูงใจและให้กำลังใจ เพื่อให้ทุกคนพัฒนาตนเอง
3. นักเผด็จการแบบใช้พระคุณ (Benevolent autocrat) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสนใจอย่างมากกับงาน และให้ความสนใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลน้อยมุ่งประสิทธิภาพของงาน และทำให้บรรลุผลได้อย่างดี โดยไม่ทำให้เกิดความขุ่นข้องหมองใจ
4. นักเผด็จการแบบใช้พระคุณ (Bureaucrat) ผู้นำแบบนี้จะไม่ให้ความสนใจมากนัก

4. บทบาทของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำมีบทบาทที่แบ่งอย่างกว้าง ๆ ออกเป็น 4 ประการ (พรทิพย์ อัยยิมพันธ์. 2547 : 68) ได้แก่

1. การกำหนดแนวทางหลัก (Pathfinding) ผู้นำควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและแนวความคิดที่ชัดเจน บทบาทดังกล่าวจะช่วยให้ผู้นำสร้างแผนงานแม่แบบ (blueprint of action) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการก่อนจะลงมือปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้ ไม่เพียงแต่ต้องรู้ถึงวิธีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายเท่านั้น แต่ผู้นำต้องได้รับการสนับสนุนและความมุ่งมั่นจากพนักงานในการบรรลุถึงเป้าหมายด้วย ผู้นำต้องมีความสามารถทำให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการสร้างพันธกิจ (Mission) วิสัยทัศน์ (Vision) และสื่อสารอย่างชัดเจนถึงความแตกต่างและผลประโยชน์ที่พนักงานจะได้รับจากความสำเร็จในอนาคต อีกทั้งยังสามารถทำให้พนักงานมีแรงจูงใจ และรู้สึกตื่นเต้นกับทิศทางใหม่นี้ด้วย

2. การสร้างระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ (Aligning) การสร้างระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพหรือการทำให้องค์การดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน คือการลงมือสร้างแผนหลักที่กำหนดขึ้น ในขั้นตอนที่หนึ่ง ทุกระดับชั้นขององค์การควรมีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน ในฐานะผู้นำต้องเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน และโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์การที่ได้วางไว้

3. การมอบอำนาจ (Empowering) หากผู้นำมีการมอบอำนาจให้แก่พนักงานอย่างจริงจัง จะทำให้บรรยากาศในการทำงานมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การสื่อสารระหว่างบุคคลและระหว่างกลุ่มเกิดประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ ซึ่งมาจากการที่สมาชิกของกลุ่มหรือพนักงานสามารถแสดงความคิดเห็นและศักยภาพของตนได้อย่างอิสระ โดยผู้นำต้องสร้างสถานะที่จะกระตุ้นการสร้างเสริมและปลดปล่อยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความสามารถพิเศษเฉพาะตัว ความสามารถ และศักยภาพที่มีอยู่ในบุคคลทุกคน วิธีการนี้จะช่วยให้บุคคลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้นในองค์การ

4. การสร้างตัวแบบ (Modeling) หัวใจของการเป็นผู้นำคือต้องสร้างความน่าเชื่อถือ เพราะไม่เพียงแต่รู้ว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างไรเท่านั้น แต่ผู้นำยังต้องมีคุณสมบัติของผู้นำที่ดีด้วย กล่าวคือ ต้องเข้าใจถึงความสำคัญของคุณลักษณะระหว่างคุณลักษณะ (Characteristics) กับความรู้ความสามารถ (Competence) เพราะไม่ว่าบุคคลจะมีความสามารถเพียงใดก็ไม่สามารถจะเป็นผู้นำที่แท้จริงได้ หากปราศจากซึ่งคุณลักษณะที่เหมาะสม

5. ทฤษฎีภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารองค์การและการแข่งขันทางธุรกิจมาก นักวิชาการ ในหลายยุคหลายสมัยจึงทุ่มเทศึกษาเรื่องภาวะผู้นำกันเป็นจำนวนมาก จนก่อให้เกิดเป็น แนวคิดและทฤษฎีที่คิดและมองในมุมที่แตกต่างกันมากมาย ซึ่งสามารถจัดกลุ่มแนวคิด และทฤษฎี ต่าง ๆ เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. แนวคิดผู้นำเชิงคุณลักษณะ (Trait Approach) แนวคิดนี้ได้มุ่งอธิบาย

บุคลิกลักษณะ ของผู้นำ โดยเชื่อว่าผู้นำจะมีคุณสมบัติที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป นักวิชาการกลุ่ม แนวคิดนี้จึงมุ่งศึกษาคุณสมบัติที่แตกต่างดังกล่าว จากการศึกษาผู้นำที่มีความโดดเด่นหลาย ๆ คน สามารถแบ่งคุณสมบัติที่ค้นพบ ได้เป็น 3 กลุ่ม คือ 1) ลักษณะทางกายภาพ เช่น ความสูง รูปร่าง ภายนอก อายุ เป็นต้น 2) ลักษณะทางความสามารถ เช่น ความเฉลียวฉลาด ความรู้ ความสามารถในการพูดในที่สาธารณะ เป็นต้น 3) ลักษณะบุคลิกภาพ เช่น การควบคุมอารมณ์และการแสดงออก ทางอารมณ์ บุคลิกภาพแบบเปิดเผย-เก็บตัว เป็นต้น (Bryman. 1992 ; อ้างถึงใน Hartog และ Koopman. 2001 : 167) แต่ก็มิจานวิจัยมากมายที่ขัดแย้งกันและกัน จนไม่สามารถพบข้อสรุปที่ ชัดเจน อีกทั้งยังมีการศึกษาที่พบว่าคุณสมบัติของผู้นำไม่สามารถใช้ได้กับทุกสถานการณ์อีกด้วย (วิภาดา คุปตานนท์. 2544 : 241)

2. แนวคิดผู้นำเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) แนวคิดนี้ศึกษาถึงพฤติกรรมที่

ผู้นำแสดงออกเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและประสิทธิผลตามที่ผู้นำต้องการ โดยผู้นำแต่ละคนจะมี พฤติกรรมที่แตกต่างกันออกไป มหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจ และทำการวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำ โดยทำการศึกษาดังพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลสรุปที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้ (วิภาดา คุปตานนท์. 2544 : 242-247)

2.1 ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยและผู้นำแบบเผด็จการ (Democratic leadership – Autocratic leadership) Tannenbaum และ Schmidt อธิบายว่า ผู้นำแบบประชาธิปไตยนิยมกระจาย อำนาจ มอบหมายงานให้สมาชิก และเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในทาง ตรงกันข้าม ผู้นำแบบเผด็จการมักนิยมใช้ดุลยพินิจ และการตัดสินใจด้วยตัวเอง และมักไม่เปิด โอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2.2 การศึกษาของ University of Michigan ได้แจกแจงพฤติกรรมของผู้นำที่

แตกต่างกันใน 3 ลักษณะอย่างเห็นได้ชัด คือ 1) พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งคน (People-oriented behaviors) ที่ให้ความสำคัญต่อสมาชิกหรือพนักงาน เข้าใจความแตกต่างและยอมรับความสำคัญของพนักงาน มีการเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อีกทั้งยังสนใจ และเข้าใจความต้องการของ คนงาน 2) พฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงาน (Task-oriented behaviors) ที่ผู้นำเน้นความสำเร็จของการ

ทำงาน เน้นการสร้างงานและผลผลิตที่มีมาตรฐานสูง เน้นการใช้กฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติเพื่อให้งาน บรรลุเป้าหมาย

2.3 การศึกษาของ Ohio state university ได้สรุปว่า พฤติกรรมของผู้นำสามารถ แบ่งได้เป็น 2 ด้าน คือ 1) พฤติกรรมที่มุ่งสร้าง โครงสร้าง (Initiation structure) ที่ผู้นำให้ความสำคัญ กับกฎเกณฑ์ การบังคับบัญชา เน้นบทบาทหน้าที่ตามตำแหน่ง และเน้นผลงานที่เกิดจากการทำงาน ตามโครงสร้าง 2) พฤติกรรมที่มุ่งความสัมพันธ์ (Consideration) ผู้นำจะให้ความสำคัญกับการมี ความสัมพันธ์ที่ดีกับสมาชิก และมีส่วนร่วมในการทำงานของสมาชิก Managerial grid เป็น ตัวอย่างหนึ่งของการศึกษาพฤติกรรมของผู้นำที่ผนวกแนวคิดทางพฤติกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดย Blake และ Mouton ได้สร้างตาราง 2 มิติ โดยให้แกนนอนแทนผู้นำที่มุ่งผลงาน (Production-oriented leader) และแกนตั้งแทนผู้นำที่มุ่งคน (People-oriented leadership) ซึ่งผู้นำที่มี ประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่ผู้นำที่มุ่งทั้งงานและคน (มัลลิกา ต้นสอน. 2544 : 52)

3. แนวคิดผู้นำเชิงสถานการณ์ (Situational approach) เป็นการศึกษาที่เน้นการปรับ สภาพการนำหรือการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะของการนำ จะเปลี่ยนแปลง ไป แนวคิดนี้จะหารูปแบบการนำที่เหมาะสมและเกิดผลดีในสถานการณ์ต่าง ๆ (ดิลก ถือกกล้า. 2547 : 71)

3.1 การศึกษาของ Fiedler ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับความ เหมาะสมระหว่างพฤติกรรมของผู้นำ สมาชิก และสถานการณ์ในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมของผู้นำ (มัลลิกา ต้นสอน. 2544 : 54)

3.2 ทฤษฎีมุ่งสู่เป้าหมาย (Path-goal theory) ทฤษฎีนี้พยายามอธิบายผลกระทบ ของพฤติกรรมผู้นำที่มีต่อการจูงใจ ความพึงพอใจ และการปฏิบัติงานของสมาชิก (สร้อยตระกูล ติวยานนท์) อรรถมานะ. 2543 : 272) มีการเน้นที่เป้าหมาย โดยดูพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก เพื่อให้สมาชิกประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของบุคคลและองค์การ ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะช่วย ให้สมาชิกบรรลุเป้าหมายส่วนบุคคลและองค์การ ผู้นำสามารถเพิ่มแรงจูงใจ ความพึงพอใจแก่ผู้ตาม ได้ โดยการให้รางวัล

3.3 การศึกษาของ Hersey-Blanchard ได้นำแนวคิดของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ มาประยุกต์ คือ พฤติกรรมที่มุ่งสร้าง โครงสร้าง (Initiation structure) และพฤติกรรมที่มุ่ง ความสัมพันธ์ (Consideration) และอธิบายว่า ภาวะผู้นำแบบต่าง ๆ ประกอบกับความพร้อมของ สมาชิกทำให้เกิดรูปแบบของการทำงานของผู้นำ 4 รูปแบบ คือ การบอกกล่าว (Telling) การนำเสนอความคิด (Selling) การมีส่วนร่วม (Participation) และการมอบหมายงาน (Delegation)

แนวคิดภาวะผู้นำสมัยใหม่

นอกจากแนวคิดทั้งสามกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบัน ยังมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำอยู่ตลอดเวลา จึงเกิดเป็นแนวคิดที่สำคัญๆ (มัลลิกา ตันสอน. 2544 : 54) ดังนี้

1. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและแบบเปลี่ยนแปลง (Transactional and Transformational Leadership) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน คือ ผู้นำแบบเดิมที่ใช้การแลกเปลี่ยนโดยรางวัลต่างๆ เป็นเครื่องมือในการชักจูงให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ได้รับผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกัน ส่วนผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงนั้น จะใช้ความสามารถเปลี่ยนความเชื่อทัศนคติของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกทำงานได้บรรลุเหนือกว่าเป้าหมายที่ต้องการ โดยผู้นำจะถ่ายทอดความคิด ประสบการณ์ และกระตุ้นทางด้านความคิดต่างๆ ให้แก่สมาชิกอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ

2. ทฤษฎีความสามารถพิเศษของผู้นำ (Charismatic theory) เป็นการกล่าวถึงบุคลิกภาพของผู้นำที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากบุคคลอื่น รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 55) กล่าวว่า ผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ ควรมีลักษณะดังนี้ คือ เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีความสามารถด้านทักษะการสื่อสาร ความสามารถที่ทำให้ผู้อื่นไว้วางใจ ความสามารถทำให้ผู้อื่นเห็นว่าตนเองมีความสามารถ มีพลังและมุ่งการปฏิบัติให้บรรลุผล แสดงอารมณ์ได้อย่างเหมาะสมและเอื้ออาทรแก่ผู้อื่น ชอบที่เสี่ยง สร้างกลยุทธ์ใหม่ ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มีการโฆษณาตัวเอง และทำให้การขัดแย้งภายในเกิดขึ้นน้อยที่สุด กระแสในปัจจุบัน ได้มุ่งให้ความสนใจกับ ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) และภาวะผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ (Charismatic leadership) ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ได้พยายามอธิบายว่า ผู้นำประสบความสำเร็จในระดับสูงในการจูงใจสมาชิก ความผูกพันต่อองค์กร ความเคารพนับถือ ความไว้วางใจ ความชื่นชมในตัวผู้นำ การอุทิศตนในการทำงาน ความจงรักภักดี และการปฏิบัติงานของสมาชิกได้อย่างไร และยังพยายามอธิบายอีกว่า ผู้นำบางคนสามารถนำองค์กรหรือหน่วยงานของตนประสบความสำเร็จอย่างยอดเยี่ยมได้อย่างไร (House, Delbecq and Tavis. 1998 ; อ้างถึงใน Hartog and Koopman. 2001 : 173) เนื่องจากการดำเนินธุรกิจขององค์กรในยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีการลงทุนหรือดำเนินธุรกิจข้ามประเทศ ทำให้หลาย ๆ องค์กรมุ่งสร้างผู้นำที่สามารถบริหารและจัดการคนในประเทศที่ไปลงทุนหรือดำเนินธุรกิจ ประกอบกับแนวคิดที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างรูปแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงสุด จึงนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม (Cross-Cultural Perspectives) ขึ้น (Hartog and Koopman. 2001 : 167)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ ดังนี้

การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administratiae” หมายถึง ผู้ช่วย (Assist) หรืออำนาจการ (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ การบริหารงาน (Administration) แตกต่างกับ Management การบริหารงาน คือการดำเนินการในกิจการต่าง ๆ มีหน่วยงานหรือองค์การ ดำเนินการอำนาจงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลงานตามที่ต้องการ

บุญทัน ดอกไธสง (2537 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือ ประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

สมยศ นาวิการ (2543 : 15) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการวางแผนจัดการองค์กร การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากรเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

ศิริวรรณ เจริญรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ได้ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการนำทรัพยากรมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ 1) การวางแผน 2) การจัดองค์กร 3) การชี้นำ 4) การควบคุม

ธงชัย สันติวงษ์ (2544 : 11) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร คือ การทำงานต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ โดยมีทรัพยากรด้านบุคคลเข้าร่วมทำงานในองค์กรซึ่งใช้ทรัพยากรด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ วัสดุ ดิน เงินทุนและข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ

วิรัช วิวิชนีภาวรรณ (2548 : 5) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management administration) การบริหารการพัฒนา (Development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (Service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ 1) ส่วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ 2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือ การวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating) และ

3) มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวก และการให้บริการแก่ประชาชน

ดริคเกอร์ (Peter F. Drucker. 1987 : 45) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

คูท (Harold Koontz. 1998 : 32) การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน

ไซร์มอน (Herbert A. Simon. 1988 : 36) การบริหาร คือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน

วิจิตร ศรีสอาน และคณะ ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้

1. การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. ร่วมมือกันทำกิจกรรม
3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
4. โดยการใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม

จากความหมายของนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้นั้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการบริหาร หมายถึง กระบวนการทำงาน โดยอาศัย คนอื่นให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งมีขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การชี้นำ และ การควบคุม

2. หลักการบริหาร

การบริหารได้พัฒนามาตามลำดับเริ่มจากอดีต หรือการบริหารในระยะแรก ๆ นั้น มนุษย์ยังขาดประสบการณ์การบริหาร จึงเป็นการลองผิดลองถูก การแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ยังไม่แพร่หลายและกว้างขวาง การเรียนรู้หลักการบางอย่างจึงเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเอง หรือมีการแลกเปลี่ยนกันในวงจำกัด คือ การถ่ายทอดไปยังทายาท ลูกศิษย์ หรือลูกจ้าง เป็นต้น ต่อมาการบริหารเริ่มมีความหมายชัดเจนและรัดกุมขึ้นในศตวรรษที่ 18 โดยกลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเรียกตัวเองว่า Cameralist ในประเทศเยอรมันและออสเตรีย โดยให้คำจำกัดความของคำว่า การ

บริหาร หมายถึง การจัดการหรือการควบคุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การบริหารอาณานิคม การบริหารเกี่ยวกับกิจการภาษี การบริหารการเงินของมูลนิธิ และการบริหารอุตสาหกรรม เป็นต้น

ต่อมาปลายศตวรรษที่ 18 นักบริหารชาวสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า Federalist ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารงานของรัฐ (Public Administration) และต่อมาได้ใช้คำว่า Administration หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับ กิจการของรัฐ ส่วนคำว่า Management หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับภารกิจของเอกชน

ปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 อุตสาหกรรมและการค้าในยุโรปและอเมริกาได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เป็นผลมาจากได้มีการพัฒนาการผลิตสินค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อ Henry Ford ได้ผลิตรถยนต์โดยใช้สายพาน และนักอุตสาหกรรมอื่นได้ผลิตสินค้าจำนวนมาก โดยคิดค้นวิธีการลดต้นทุนการผลิต โดยการตัดค่าใช้จ่ายให้น้อยลง และระยะนี้เองได้มีการนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้ โดยวิศวกรชาวอเมริกัน คือ Frederick W. Taylor นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามแบ่งยุคหรือวิวัฒนาการทางการบริหารแตกต่างออกไป ดังนี้

อรุณ รักรธรรม (2544 : 54) ได้แบ่งวิวัฒนาการบริหารออกเป็น 3 ระยะ คือ

1. ระยะเริ่มต้น เป็นระยะของการปูพื้นฐานและโครงสร้าง บุคคลสำคัญ ในระยะนี้ ได้แก่ Woodrow Wilson, Leonard D. White, Frank T. Goodnow, Max weber, Frederick W. Taylor และ Henri Fayol เป็นต้น

2. ระยะกลางหรือระยะพฤติกรรมและภาวะแวดล้อม ผู้มีชื่อเสียงใน ระยะนี้ ได้แก่ Elton Mayo, Chester I. Barnard, Mary P. Follet เป็นต้น

3. ระยะที่สาม หรือ ระยะปัจจุบัน มี Herbert A. Simon, Jame G. March เป็นผู้วางรากฐาน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2544 : 127) ได้แบ่งวิวัฒนาการของการบริหารออกเป็น 3 ยุค คือ

1. ยุคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management era) ผู้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick

2. ยุคการบริหารแบบมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation Era) ผู้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ Mary P. Follet, Elton Mayo และ Fritz J. Roethlisberger

3. ยุคทฤษฎีการบริหาร (The Era of Administrative Theory) เป็นยุคที่ผสมผสานสองยุคแรกเข้าด้วยกัน จึงเป็นยุคบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ผู้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ Chester I. Barnard และ Herbert A. Simon

นอกจากนี้ผู้บริหารและนักวิชาการบางกลุ่มได้แบ่งวิวัฒนาการของการบริหารออกเป็น 4 ยุค คือ

1. ยุคก่อนหรือยุคโบราณ เริ่มตั้งแต่การมีสังคมมนุษย์จนถึงยุคก่อน Classical บุคคลสำคัญในยุคนี้ได้แก่ Socrates, Plato, Aristotle, Saint-Simon, Hegel, Robert Owen และ Charles Babbage

2. ยุค Classical เริ่มตั้งแต่ช่วงแรกของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นยุคที่นำเครื่องจักร เครื่องมือทุ่นแรงเข้าไปใช้แทนกำลังคน จนกระทั่งได้เกิดแนวคิดในเรื่อง การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการผลิต หรือ ให้ความสำคัญต่องานมาก ระบบการทำงานถือเป็นสิ่งสำคัญ บุคคลสำคัญในยุคนี้ได้แก่

2.1 Henry R. Towne เป็นประธานบริษัทเหล็กและทอผ้าในสหรัฐอเมริกา ได้เสนอบทความเรื่องวิศวกรในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการเคลื่อนไหวทางแนวความคิดด้านการจัดการของศตวรรษต่อมา

2.2 Woodrow Wilson เขียนบทความเรื่อง The Study of Public Administration มีแนวคิดที่ต้องการแยกการบริหารของรัฐออกมาจากการเมือง

2.3 Frank T. Goodnow เขียนบทความเรื่อง Politics and Administration ซึ่งเป็นแนวความคิดคล้ายคลึงกับวิลสัน และเน้นเรื่องการปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ยึดระบบคุณธรรม (Merit System) ให้มีคณะกรรมการ รับผิดชอบ และมีหน่วยงานการบริหารบุคคล ในทุกหน่วยงาน มีการจำแนกตำแหน่ง เพื่อความเป็นธรรมในการจ้าง มีการกำหนดมาตรฐาน และคุณสมบัติของบุคลากร

2.4 Leonard D. White ได้เขียนเรื่อง "Introduction to study of Public Administration" มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับ Goodnow และ Wilson เขายังได้เพิ่มเรื่องการเลื่อนขั้น วินัย ขวัญ และเน้นเรื่องที่ถูก โนว์เขียนไว้อย่างละเอียด

2.5 Max Weber เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ การบริหารราชการ (Bureaucracy) ถือว่าเป็นบิดาทางด้านบริหารราชการ มีแนวคิดของหลักการบริหาร ที่มีเหตุผล มีการแบ่งงานกันทำ มีสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นลงมา มีผู้อำนวยการในสายงานต่าง ๆ การปฏิบัติงานต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

2.6 Frederick W. Taylor เป็นวิศวกรชาวเยอรมัน เป็นผู้เสนอวิธีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) สนใจหลักเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญหรือชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) อันเป็นสิ่งสำคัญเบื้องต้นในการเข้าใจองค์การรูปนัย เพราะการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง จำเป็นต้องมีการประสานงานอีกด้วย

3. ยุค Human Relation เป็นยุคที่มีความเชื่อว่างานใด ๆ จะบรรลุผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยคนเป็นหลัก นักบริหารกลุ่มนี้จึงหันมาสนใจศึกษาพัฒนาทฤษฎี วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ทางด้านสังคมศาสตร์ พฤติกรรมและกลุ่มคนในองค์การ สนใจศึกษาแนวทางประสานงานให้คนเข้ากับสิ่งแวดล้อมของงาน เพื่อหวังผลในด้านความร่วมมือ ความคิด ริเริ่มและการเพิ่มผลผลิต โดยมีพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า “มนุษย์สัมพันธ์” จะนำไปสู่ความพอใจและสะท้อนถึงผลของการปฏิบัติงาน บุคคลสำคัญในยุคนี้ ได้แก่

3.1 Elton Mayo ชาวออสเตรเลีย ในฐานะนักวิชาการอุตสาหกรรม มีผล งานมากในแง่ปัญหาบุคคลกับสังคมของอุตสาหกรรม และพฤติกรรมของบุคคลในสภาพ แวดล้อมการทำงาน สรุปการทดลองที่ Hawthorne ได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของคนงาน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่เกิดขึ้นมาจากการที่คนมาทำงานร่วมกัน โดยก่อรูปไม่เป็นทางการ การให้รางวัลและลงโทษเป็นตัวกระตุ้นให้สมาชิกทำงาน ได้ดีที่สุด การมีส่วนร่วมของสมาชิก จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของงาน และความก้าวหน้าขององค์การ

3.2 Mary Follette ชาวอเมริกัน ได้เขียนตำราที่มีแนวคิดในเชิงมนุษย์สัมพันธ์ เช่น เขียนเรื่องความขัดแย้ง การประสานความขัดแย้ง กฎที่อาศัยสถานการณ์ และความรับผิดชอบ เป็นต้น

3.3 Likert เป็นผู้ที่สนใจด้านพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ ผลงานที่มีชื่อเสียงมาก คือ The Human Organization : Its management and Value และหนังสือ New Patterns of Management

4. ยุค Behavioral Science เป็นยุคที่มีความพยายามศึกษา และวิเคราะห์วิจัย มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และค้นคว้าทฤษฎีใหม่ ๆ เพื่อนำไปเป็นประโยชน์ต่อการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด นักบริหารที่สำคัญของยุคนี้ ได้แก่ Chester I. Barnard, Herbert A. Simon, Abraham Maslow, Getzels and Guba, Douglas McGregor, Victor H. Vroom, Robert Blank and Jane S. Mouton, William J. Reddin, Robert Tannenbaum and Warren Schmidt และ Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard เป็นต้น

3. กระบวนการบริหาร

3.1 กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ ฟาโยล

ฟาโยล (Fayol. 1964 : 45) ได้เสนอแนะกระบวนการบริหารจัดการ (Management Process) ไว้ 7 ประการ เรียกว่า “POSDCoRB” กระบวนการบริหารจัดการ “POSDCoRB” นี้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในการนำประยุกต์ใช้ในกระบวนการบริหารจัดการหน่วยงาน ประกอบด้วย

3.1.1 การวางแผน (Planning : P) หมายถึง การจัดวางโครงการแผนการปฏิบัติงานและวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้างและทำอย่างไรเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3.1.2 การจัดหน่วยงาน (Organizing : O) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน การแบ่งส่วนงาน การจัดสรรงานตำแหน่งต่าง ๆ และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

3.1.3 การจัดตัวบุคคล (Staffing : S) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การเลื่อนขั้น การพัฒนาบุคลากร เลื่อนตำแหน่ง การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ สวัสดิการ การเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

3.1.4 การอำนวยการ (Direction : D) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ ควบคุม บังคับบัญชา การควบคุมการปฏิบัติงาน และควบคุมดูแลการปฏิบัติของผู้บริหารในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน

3.1.5 การประสานงาน (Coordination : Co) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีและนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

3.1.6 การรายงาน (Reporting : R) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับต่าง ๆ ในหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของภารกิจอย่างสม่ำเสมอ

3.1.7 การงบประมาณ (Budgeting : B) หมายถึง การจัดทำงบประมาณการจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

3.2 หลักการบริหารตามแนวคิดของ ฟาโยล

ฟาโยล (Fayol, 1964 : 45) ได้วางหลักพื้นฐานทางการบริหาร (Management Principle) ไว้ 14 ประการ ดังนี้

3.2.1 การแบ่งงานกันทำ (Division of work) การแบ่งงานกันทำจะทำให้คนเกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) อันเป็นหลักการใช้ประโยชน์ของคนและกลุ่มคนให้ทำงานเกิดประโยชน์สูงสุด

3.2.2 อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผู้บริหารมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติงานที่ต้องการได้โดยจะมีความรับผิดชอบ (Responsibility) เกิดขึ้นตามมาด้วย ซึ่งจะมีความสมดุลย์ซึ่งกันและกัน

3.2.3 ความมีระเบียบวินัย (Discipline) บุคคลในองค์การจะต้องเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กติกาและข้อบังคับต่าง ๆ ที่องค์การกำหนดไว้ ความมีระเบียบวินัยจะ มาจากความเป็นผู้หน้าที่ดี

3.2.4 เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการทำงานได้บังคับ บัญชาควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น ไม่เช่นนั้นจะเกิดการโต้แย้งสับสน

3.2.5 เอกภาพในการสั่งการ (Unity of Direction) ควรอยู่ภายใต้การจัดการหรือ การสั่งการโดยผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใด

3.2.6 ผลประโยชน์ขององค์การมาก่อนผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Subordination of individual interest to the general interest) คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การ เป็นอันดับแรก

3.2.7 ผลตอบแทนที่ได้รับ (Remuneration of Personnel) ต้องยุติธรรม และเกิด ความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย

3.2.8 การรวมอำนาจ (Centralization) ควรรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อให้ สามารถควบคุมได้

3.2.9 สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) การติดต่อสื่อสารควรเป็นไปตามสาย งาน

3.2.10 ความมีระเบียบเรียบร้อย (Order) ผู้บริหารต้องกำหนดลักษณะและ ขอบเขตของงาน เพื่อประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการทำงาน

3.2.11 ความเสมอภาค (Equity) ยุติธรรม และความเป็นกันเอง เพื่อให้เกิดความ จงรักภักดี

3.2.12. ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of tenure of personnel) การ หมุนเวียนคนงาน ตลอดจนการเรียนรู้ และความมั่นคงในการทำงาน

3.2.13 ความคิดริเริ่ม (Initiative) เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ให้แสดงออก ถึงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

3.2.14 ความสามัคคี (Esprit de corps) หลีกเลี่ยงการแบ่งพรรคแบ่งพวกใน องค์การ

ฟาโยล (Henri Fayol 1964 : 48) ได้เขียนหนังสือ General and industrial management เป็นหนังสือหลักบริหาร ซึ่งในหนังสือนั้น ได้จำแนกหน้าที่ของนักบริหารไว้ 5 ประการ หรือเรียกว่า หลักการบริหารแบบ POCCC ดังนี้

- P คือ Planning หมายถึง การวางแผน
- O คือ Organizing หมายถึง การจัดการองค์การ
- C คือ Commanding หมายถึง การบังคับบัญชา
- C คือ Co-ordinating หมายถึง การประสานงาน
- C คือ Controlling หมายถึง การควบคุม

4. หลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

มอร์เฟท (Edgar L Morphet. 1982 : 30) ได้กำหนดลักษณะการบริหารไว้ ดังนี้ คือ

- 4.1 การบริหารที่มีผู้บริหารเพียงคนเดียวในองค์การ (Division Of Labor)
- 4.2 มีการกำหนดมาตรฐานทำงานที่ชัดเจน (Standardization)
- 4.3 มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command)
- 4.4 มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ผู้ร่วมงาน (Delegation of Authority and Responsibility)
- 4.5 มีการแบ่งฝ่ายงานและบุคลากรผู้รับผิดชอบให้แก่ผู้ร่วมงานให้เฉพาะเจาะจงขึ้น (Division of Labor)
- 4.6 มีการกำหนดมาตรฐานการทำงาน ที่ชัดเจน (Span of control)
- 4.7 มีการมอบหมายการควบคุมดูแลที่เหมาะสม (Stability)
- 4.8 เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ในองค์การได้ (Flexibility)
- 4.9 สามารถทำให้คนในองค์การเกิดความรู้สึกอบอุ่นและปลอดภัย (Security)
- 4.10 มีการยอมรับนโยบายส่วนบุคคลที่มีความสามารถ (Personnel Policy)
- 4.11 มีการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งส่วนบุคคลและองค์การ (Evaluation)

แนวความคิดเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร

ทรัพยากร หรือปัจจัยที่นักบริหารต้องให้ความสนใจ เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์การประสบความสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

1. คน (Man) คือ ทรัพยากรบุคคลที่เป็นหัวใจขององค์การ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการจัดการ
2. เงิน (Money) คือ ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การดำเนินการต่อไปได้
3. วัสดุ (Materials) คือ วัตถุดิบซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่แพ้ปัจจัยอื่น จำเป็นต้องมีคุณภาพและมีต้นทุนที่ต่ำ เพราะมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต

4. เครื่องจักร (Machine) เครื่องจักรอุปกรณ์ ที่มีศักยภาพที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิตเช่นกัน

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี จึงมีการเพิ่มปัจจัยทางการบริหารจาก 4 M's เป็น 7 M's 3 M's ที่เพิ่มขึ้น คือ ตลาด (Market) เครื่องจักร (Machine) และขวัญ (Moral) ในปัจจุบันมีการแบ่งทรัพยากรในการออกเป็น 4 อย่าง คือ

1. Human resources ซึ่งหมายถึง ทรัพยากรมนุษย์ อันได้แก่ ผู้บริหารพนักงานในระดับต่าง ๆ ซึ่งหมายถึง “คน”

2. Financial resources ซึ่งหมายถึง ทรัพยากรทางการเงิน อันได้แก่ เงินทุนที่ใช้ในการดำเนินงานของกิจการ

3. Physical resources ซึ่งหมายถึง ทรัพยากรทางด้านวัสดุ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการดำเนินงานของกิจการ

4. Information resources ซึ่งหมายถึง ทรัพยากรทางด้านข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่กิจการใช้ในการบริหารงาน และใช้ในการตัดสินใจในการบริหาร

กรีนวูด (William T Greenwood. 1987 : 36) กล่าวว่าทรัพยากรบริหาร ควรจะมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) ความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)

คีรีวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2545 : 18-19) ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรการบริหารจากสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) เครื่องจักร (Machine) วิธีการ (Method) และการบริหาร (Management) หรือที่นิยมเรียกกันว่า 6M's

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า 9M whcdj 1) การบริหารคน (Man) 2) การบริหารเงิน (Money) 3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) 4) การบริหารงานทั่วไป (Management) 5) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) 6) การบริหารคุณธรรม (Morality) 7) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) 8) การบริหารเวลา (Minute) และ 9) และการบริหารการวัดผล (Measurement)

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ-สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลดังพระบรมราชโองการของ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” หลักธรรมาภิบาล จึงตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ด้งาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชน ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์การ ภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของ ประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบ ราชการและรัฐบาล จึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไปกลับกลายมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคม อย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการ ของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิถีทำงานของ เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชน และภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตรภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาใน หน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่นบริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีกติกากการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า ความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตาม ตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาค ประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันภาคประชาชน ต้องสร้างความ ตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และ ความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของ ประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี หรือธรรมรัฐให้เกิดขึ้นและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป (กรมการพัฒนา ชุมชน. 2549 : 28)

1. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก (World Bank. 1987 ; อ้างถึงใน อรพินท์ สภโชคชัย. 2541 : 42) ได้ ริเริ่มใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะและวิถีทางการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มี

ระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2541 : 45 ; อ้างใน ตุจิตรา บุญรัตนพันธ์. 2549 : 32) กล่าวถึง ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะ รัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตามที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึงสามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีที่มีคุณภาพด้วย คือจะต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

ขณะศักดิ์ ชูบุญ (2543 : 3 - 12) ได้กล่าวไว้ว่า Good Governance เป็นแนวคิดของ ธนาคารโลกที่ใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศกำลังพัฒนา คำนิยามความหมายของ Good Governance ระบบบริหารจัดการที่ดีในระบบราชการไทย แนวทางการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งควรส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลัก ความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังกล่าวถึงกลยุทธ์การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่ต้องมีการ ปฏิรูป บทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหาร ภายในภาครัฐกิจเอกชนต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานเอกชนมีศักยภาพการทำงานที่ โปร่งใสต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคมภาคประชาชน ควรตระหนัก ในสิทธิหน้าที่และความ รับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2544 : 48) ได้อธิบายไว้ว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายถึงการที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และ รับผิดชอบต่อสังคม เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543 : 30) อธิบายไว้ว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายถึง การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์กรและ กลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organizations) องค์กร ของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

สมเกียรติ บุญญาธิศึกษา (2545 : 37) ได้ให้ความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติว่า คำว่า Good Governance มีการใช้คำศัพท์อยู่หลายคำ ได้แก่ ธรรมเนียมปฏิบัติ การปกครองที่ดี ธรรมรัฐ อย่างไรก็ตาม Good Governance โดยศัพท์หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารปกครองที่ดี เหมาะสม เป็น ธรรมเนียมที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคม บ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การจัดการบริหารทรัพยากร และสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดการระบบองค์กรและกลไกของ

คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์การเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคล และภาคประชาสังคม

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : 15-16) ได้เสนอไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ได้สร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีอันเรียกศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” โดยมีเป้าหมายร่วมกันอยู่ 3 ประการ ประกอบด้วย 1) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีคุณภาพ ได้มาตรฐานตามที่ประชาชนต้องการ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงาน ให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งการประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลรับผิดชอบต่อผลงานนั้น แทนการเน้นการทำให้ถูกต้องตามกฎระเบียบ และวิธีการเพียงอย่างเดียว 2) การปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานของภาครัฐ โดยเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล การมีบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม และองค์การบริหารอย่างอิสระ มีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ 3) การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติงาน โดยไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 3-4) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่า ในรัฐธรรมนูญ และรองรับต่อแนวทางในการสร้างธรรมรัฐให้เกิดขึ้นในสังคมไทย มีดังต่อไปนี้ (มนตรีกัน กวารี. 2549 : 32)

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 40) ได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาล ไว้ว่า คือ การปรับวิธีคิด วิธีบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิดร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนา นำแผ่นดินสู่ความมั่นคง ความสงบ-สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

วรภัทร โดธนะเกษม (2542 : 35) ได้อธิบายว่า Good Governance หมายถึง การกำกับดูแลที่ดี หรือหมายถึง การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability)

ยุค ศรีอารียะ (2542 : 42) กล่าวว่า คำว่า ธรรมรัฐ มีความหมายไม่ตรงกับความหมายของ Good Governance เพราะ Good Governance น่าจะหมายถึง ระบบในการบริหารและจัดการที่ดีมากกว่าจะหมายถึง การสร้างรัฐที่ดีงามและถ้าหากใช้คำว่า ธรรมรัฐ ภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 36) ได้ให้นิยามของธรรมาภิบาลว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายและจัดแย้งได้

เจริญพงษ์ วิญญูณรงค์ (2543 : 40) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดีหรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม โดยมีขอบเขตของความหมายรวมถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม

United Nation and Development Program (UNDP) ให้นิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต นิมิตกุล, 2543 : 48)

สุทัศน์ สุทธิกุลสมบัติ (2546 : 39) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า Good Governance คือ กระบวนการของการตัดสินใจ ตามที่ UN ESCAP กำหนดมี 8 หลักการ คือ การมีส่วนร่วม (Participatory) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบต่อ (Responsiveness) ความสอดคล้อง (Consensus Oriented) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และการมีเหตุผล (Accountability)

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nation (UN) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ ธรรมาภิบาลเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศ ให้มีการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์, 2543 : 46)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น JICA กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์. 2543 : 46)

2. หลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 องค์ประกอบ (ชนะศักดิ์ ยูวรุณ. 2543 : 38) ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่ไปที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมถึงการร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

4. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีส่วนรับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

6. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

กระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวไว้ว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้นำกับ

ดูแล จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้าน การบริหารการ ปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบโดยตรง (สุคจิต นิमितกุล. 2543 : 48) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และพลังการทำงานที่สอดคล้อง ประสานกัน เพื่อ บรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้ง ในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ
3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบ ร่วมกัน
4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการ ดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการ พัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวจุดที่ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับ ใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็น แนวปฏิบัติร่วมกัน
7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรี ทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่าง ยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น
8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่ หลากหลาย (Diverse perspective) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่าย ยอมรับ ร่วมกันได้
9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by rule of law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม
10. ความรับผิดชอบต่อ (Accountability) เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อ ประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมิน ความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับ (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ควรแปรรูปให้องค์กรแทน Commonwealth Secretariat ซึ่งเป็นองค์กรที่จะช่วยประเทศสมาชิกในการส่งเสริมการฝึกอบรมและปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Agere. 2000 : 138) เน้นหลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบของ ความโปร่งใส การตรวจสอบ การมีส่วนร่วม และการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน ขณะที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Program (UNDP) ได้นำเสนอไว้ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2541 : 75)

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจ ดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์ สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) ได้แก่ กระบวนการที่สถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร และใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่องาน (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาคีภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่ามีผู้สนใจศึกษาวิจัย ดังนี้
 อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ (2543 : บทคัดย่อ) คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่แนวความคิดและขั้นตอน การปฏิบัติในการสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลธรรมาภิบาลต่อไป

เวช หกพันนา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อศึกษาความรู้และกระบวนการแสวงหาข้อมูลเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญ และเพื่อศึกษาการแสดงบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญ ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพ

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญอยู่ในระดับปานกลางไปหาน้อย การแสดงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญ ได้จัดทำตามกฎหมาย แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกบทบาท องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญมีความสัมพันธ์กับปลัดอำเภอฝ่ายปกครองมากที่สุดและยังไม่สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญ

ชวนชื่น วุฒิสมนุรณ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดระยอง พบว่า ความพร้อมภายในกองคลังโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดระยอง โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานคลังด้านการจัดคนเข้าทำงาน ด้านการรายงาน และด้านการจัดทำงบประมาณ จะมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดระยอง

สงกรานต์ เวชสิทธิ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดตราด พบว่า คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดตราด มีปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การศึกษา ตำแหน่งทางสังคม ผลตอบแทนและสวัสดิการ คุณลักษณะของผู้บริหาร และปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานมีผลทำให้ประสิทธิภาพการบริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญและในขณะเดียวกันปัจจัยทางด้านเพศ อายุ สถานภาพ อาชีพหลัก รายได้ ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดตราด

ศศิวิมล ธรรมเกษตร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารองค์การตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรีพบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรสมีประสิทธิภาพการบริหารงานมากกว่ากรรมการบริหารส่วนตำบลที่เป็นโสด หม้าย หย่า แยกกันอยู่ ส่วนกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบลที่มีอาชีพ ทำสวนทำไร่ ทำนามีประสิทธิภาพการบริหารองค์การตามหลักการมีส่วนร่วมมากกว่ากรรมการบริหารส่วนตำบลที่ประกอบอาชีพค้าขาย และรับจ้าง

ปิยดา สว่างศิลป์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ: ศึกษากรณี บริษัท มิตรชยุสมิโตโม อินชัวร์นซ์ จำกัด สาขาประเทศไทย พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การมากที่สุดเรียงตามลำดับ ประกอบด้วย บรรยากาศองค์การ

แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การบริหารทรัพยากรบุคคลกระบวนการติดต่อสื่อสาร โครงสร้างบริษัท การบริหารการเปลี่ยนแปลง คุณลักษณะของพนักงานด้านความรู้ความสามารถ สภาพการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม วัฒนธรรมองค์กร สภาพเศรษฐกิจและเป้าหมายและภารกิจขององค์กร

ส่วน ชัชวณิสีชฌมภู (2548 : 48) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการ การบริหารจัดการเขตพื้นที่ การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ในระดับมากทุกรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วยองค์ ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้า และด้านกระบวนการบริหารจัดการด้านปัจจัยนำเข้า จำแนกเป็นภาวะผู้นำของ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและภาวะผู้นำของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาด้าน กระบวนการบริหารจัดการ จำแนกเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ การบริหารตามแผนบุคลากรการบริหารตามแผนงบประมาณการบริหารตามแผนการส่งเสริม คุณภาพการจัดการศึกษาการวางระบบวางแผนปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และตรวจสอบ ถ่วงดุล และการรายงานผลการจัดการศึกษา การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการบริหาร จัดการ

นิภาพร รุ่งโรจน์สาคร (2546 : 32) ได้ศึกษาพฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า (1) ผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาครในภาพรวมมีระดับพฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอยู่ในระดับมาก และมีระดับพฤติกรรมทางคุณธรรมในกลุ่ม พฤติกรรมการพัฒนาและฝึกฝนตนเอง กลุ่มพฤติกรรมการดำรงตนให้เหมาะสมกับฐานะและ กลุ่มพฤติกรรมการประพฤติตนจากมากไปหาน้อยตามลำดับ (2) พฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบ บริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร ตามทรรศนะ ของผู้บริหารการศึกษาผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครูมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ .05

วัฒนา วินิตวัฒนกุล (Watana Vinitwatanakhun. 2002 : Abstract) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มี ความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์กร โดยศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของ สถาบันที่เปิดสอนหลักสูตรพยาบาลในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัย โดยแยกเป็นสถาบันการศึกษา ของรัฐ จำนวน 6 สถาบัน และสถาบันการศึกษาของเอกชน จำนวน 7 สถาบัน จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านรูปแบบความเป็นผู้นำ (Leadership style) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human resource Development) เทคโนโลยี (Technology) และการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นปัจจัยที่มี อิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กร โดยที่รูปแบบความเป็นผู้นำเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Bohn (2002 : 76) ที่พบว่า ความเป็นผู้นำมีความสัมพันธ์อย่างมี

นัยสำคัญทางสถิติค่อนข้างมากต่อการบรรลุผลขององค์การ ซึ่งหมายถึง มีอิทธิพลโดยตรงต่อการรับรู้ถึงการบรรลุผลขององค์การนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงผลกระทบของการเมืองในองค์การต่อประสิทธิผลขององค์การนั้นยังไม่มีนักวิชาการท่านใดทำการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนใหญ่จะทำการศึกษาถึงผลกระทบต่อคนในองค์การเป็นสำคัญ

กิลเบิร์ต (Gilbert. 2004 : Abstract) ได้ศึกษาหาตัวชี้วัดถึงความมีประสิทธิผลขององค์การ โดยทำการสำรวจความคิดเห็นของพนักงานในองค์การภาคเอกชน จำนวน 4,679 คนจาก 28 องค์การ และบุคลากรสังกัดหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 6,673 คน จาก 47 หน่วยงาน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบจำแนกปัจจัย (factor analysis) พบว่า องค์ประกอบสำคัญ (Principle components) ของความมีประสิทธิผลขององค์การ ประกอบด้วย 9 องค์ประกอบคือ ความสำคัญของวิสัยทัศน์ (Importance of the mission) นโยบายที่สนับสนุนคนในองค์การ (Supportive policies toward the work force) การออกแบบองค์การที่เหมาะสม (Appropriateness of organizational design) สภาพการทำงาน (Working conditions) ค่าจ้างและผลตอบแทน (Pay and benefits) การบังคับบัญชาที่ดี (Positive supervisory practice) ความซื่อสัตย์ต่อองค์การ (Work force loyalty) การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ (Operational efficacy) และพฤติกรรมการให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นสำคัญ (Customer oriented behavior)

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถนำแนวคิดมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

1. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของนายก อบต.
 - 1.1 นักบริหาร
 - 1.2 นักพัฒนา
 - 1.3 นักเผด็จการแบบใช้พระคุณ
 - 1.4 ผู้รักษากฎระเบียบ

2. ปัจจัยด้านการใช้หลักการบริหาร
 - 2.1 การวางแผน
 - 2.2 การจัดหน่วยงาน
 - 2.3 การจัดตัวบุคคล
 - 2.4 การอำนวยความสะดวก
 - 2.5 การประสานงาน
 - 2.6 การรายงาน
 - 2.7 การงบประมาณ

3. ปัจจัยด้านการใช้ทรัพยากรการบริหาร
 - 3.1 คน
 - 3.2 เงิน
 - 3.3 วัสดุ

ตัวแปรตาม

- ประสิทธิผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
1. หลักนิติธรรม
 2. หลักคุณธรรม
 3. หลักความโปร่งใส
 4. หลักการมีส่วนร่วม
 5. หลักความรับผิดชอบ
 6. หลักความคุ้มค่า

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย