

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแบบของภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตาม ลำดับดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีของการปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 4.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ
 - 4.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีของการปกครองส่วนท้องถิ่นแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดมาจากทฤษฎีการกระจายอำนาจ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นที่สำคัญ โดยการเน้นการมีอำนาจและอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแบบพึ่งพาตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำหนดดูแลของรัฐบาลกลาง

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นอย่างยิ่งกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ หรือกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นมีรากฐานที่มาจากแนวคิดการกระจายอำนาจ ดังนั้นความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ ดังที่ปรากฏมีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น รวมทั้งให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิมมีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ โปร่งใสมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและตามตรวจสอบการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเอื้อให้การบริหารงานมีความสะดวกรวดเร็ว ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันทีและที่สำคัญท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตัวเองซึ่งการกระจายอำนาจมีเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

3.1 ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยยอมรับว่าประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร

3.2 มีความรวดเร็วในการให้บริการ อีกทั้งเป็นการลดขั้นตอนการทำงาน ทำให้มีความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายประหยัดเวลา

3.3 เป็นการปลูกฝังการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

3.4 เป็นการกระจายความเจริญ กระจายโอกาส ให้ประชาชนอย่างทั่วถึงในการได้รับบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการให้ความอิสระแก่ท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงได้เร่งรัดจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นหน่วยงานหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อช่วยสนับสนุน ส่งเสริม พัฒนาศักยภาพของในองค์กรและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อนำสู่เป้าหมาย “บ้านเมืองน่าอยู่ เศรษฐกิจชุมชน และประโยชน์สุขของประชาชน”

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเองเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุม โดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 2547 : 3 - 9) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 21) การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือ กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ในการ

บริหารงานท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็น “รัฐบาลของประชาชน” โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการขอ ๆ ท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมาย ของการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ ดังนี้

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม วี. ฮอลโลวэй (William V. Holloway, 1959 : 101 - 103) ได้ให้ความหมาย ว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 14 - 21) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการต่าง ๆ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและ ผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูก จัดตั้งและควบคุม โดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติ เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

2. ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ มีดังนี้

2.1 มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย

2.2 มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลางขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมายเช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทย มีเกณฑ์จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

2.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

2.4 มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.5 มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

2.6 มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อุบายพิเศษของคนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

2.7 มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

3.1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นราชการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

3.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

3.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้อย่างแจ่มแจ้งทางการเมืองกล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

3.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพัน

ต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์และเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

3.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับค่านิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

4. ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

4.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปมี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามบทบัญญัติในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281-290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กล่าวถึงที่มาขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยสรุปไว้ ดังนี้

4.2.1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

4.2.2 การกำกับดูแลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

4.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

4.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4.5 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่

สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.6 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

4.7 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

4.8 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการ ขูบสภาท้องถิ่นหรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสามและวรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

5. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเองเป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ สำคัญมีดังนี้

5.1 มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

5.2 มีพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอน และชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

5.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

5.4 มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล โดยเอกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5.5 มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

5.6 มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติ

ตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

5.7 มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของฌาคส์ มอโรว์ (Jacques Moreu.1981 : 10) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการคือ

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลของรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262 / 2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้งมีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. มีสภาพเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. และผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนเหมาะสม
5. มีงบประมาณเป็นรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

แม่บท

9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับของรัฐ

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดย

กฎหมาย

2. มีพื้นที่และระดับ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่นขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทย มีเกณฑ์จัดตั้งและยกฐานะหน่วยงานปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือรายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

3. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

4. มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

6. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจพิทักษ์ของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

9. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

จากองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ผู้วิจัยสรุปได้ว่าในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกันคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศ แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเพื่อความสะดวกเพราะในสมัยนั้นอาณาเขตของประเทศยังไม่มาก พลเมืองน้อยและกิจกรรมที่รัฐต้องสนองตอบต่อประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมากขึ้น ภารกิจที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบก็มากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถตอบสนองการบริการและ อำนาจประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการกระจายอำนาจ การบริหารการปกครองให้ประชาชนจึงเกิดขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้ทั่วถึง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารการพัฒนาได้อย่างเป็นอิสระตามแนวคิดหลักการกระจายอำนาจ ภายใต้ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่น โดยให้องค์กรนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เองแต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้องค์กรนี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐ โดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคลและกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และถือว่า เป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมัก ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปวัฒนธรรมการดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

การกระจายอำนาจ ในแนวคิดทฤษฎีดั้งเดิม แบ่งความหมายการกระจายอำนาจไว้

2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ โดย การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีลักษณะบางประการในการปกครองตนเอง ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประการใดประการหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น (Local Government) การส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) ให้มีอำนาจในการปกครองตนเองโดยทั่วไปเรียกว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบบอบประชาธิปไตย คือรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง

จากแนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่น โดยให้องค์กรนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งในที่นี้หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง จัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ มีอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือรัฐบาลและต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่นนั้น โดยผ่านทางตัวแทนที่กฎหมายที่กำหนดไว้ (Legislative Control)

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหาความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับ ความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งเหตุผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินการอัน เนื่องจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมดำเนินการ ตลอดจนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงส่งเสริมให้การพัฒนาส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

3. ลักษณะของการกระจายอำนาจ

ลักษณะการกระจายอำนาจ คือ มีองค์กรจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล มีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการ ได้เองด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ ต้องมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลางและอาจได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ตามความจำเป็นของท้องถิ่นและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่น บางส่วนหรือท้องถิ่นหรือทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การที่องค์กรในระดับท้องถิ่น

จะมีความสามารถในการบริหารการพัฒนาชนบทได้นั้นองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีลักษณะคือ เป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น (Popular Participation) การมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารทางการคลังของท้องถิ่น (Financing) นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังมีลักษณะการกระจายอำนาจ 2 แนวทาง คือ

1. การกระจายอำนาจทางการวางแผนให้แก่ท้องถิ่นตัดสินใจแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเองตามปัญหาและความต้องการของประชาชน

2. การกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณให้มีอิสระในด้านกรคลัง หรือจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน 90 นอกจากนี้ จรัส สุวรรณมาลา ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ 2 ลักษณะ คือ

2.1 การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือชุมชนปกครองตนเอง หรือที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่น

2.2 การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการมอบหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ หรือหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไป และรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของส่วนราชการอีกด้วย

จากลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่ามีหลักการสำคัญคือ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีรายได้เป็นของตนเอง มีบุคลากรของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคล และที่สำคัญต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตยในการปกครองตนเอง (Self Government)

4. ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ มีประโยชน์ทั้งต่อตัวประชาชน องค์กรภาครัฐ และท้องถิ่น โดย ลีจิต ธีรเวคิน (2535 : 17) ได้จำแนกประโยชน์ของการกระจายอำนาจไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อระบายความคับคั่งของสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ที่รวมอยู่เป็นภารกิจของรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้น้อยลง

2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น และเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

3. เพื่อกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อาทิ การจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบเพื่อช่วยร่วมเป็นการพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 23) มองว่าการจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีประโยชน์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ทำให้มีการสนองตอบความต้องการแต่ละท้องถิ่น ได้ดียิ่งขึ้น

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

3. ทำให้ประชาชนมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองเป็นการ ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพอสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงการมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ ที่อำนาจกฎหมายวางไว้ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ที่สามารถสนองตอบหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการสนองตอบต่อหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่อง “Governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีกสมัยโบราณ มาจากศัพท์ของคำว่า “Kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato ซึ่งก็คือระบบการปกครอง (System of Governing) คำว่า Gubernare ซึ่งหมายถึง “Rule making or Steering” การกำหนดหรือถือหางเสือในการปกครอง แต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้หมายถึงรัฐบาล (Government) ในเชิงนามธรรม (Act of Governing หรือ Manner of Governing) ซึ่งก็คือการจัดการปกครอง

ปัจจุบันทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐ กรอบแนวคิด Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และ

ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดการรวมตัวกันโดยสมัครใจ และความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาสังคม

แนวความคิด “Governance” ได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้น และคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการ และองค์การเครือข่ายของธนาคารโลก โดยในระยะแรก ๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวกับขอบเขตของธนาคารโลก ว่าด้วย Governance and Development ดังนั้น คำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า หมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกนั้นธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่าครอบคลุมถึงความหมาย 3 ลักษณะ คือ

1. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบการเมือง (Political Regime)
2. กระบวนการ และขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
3. ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

1. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤตคือธรรมกับอภิบาล ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ธรรม : คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประเพณีปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความถูกต้อง ความยุติธรรม กฎ กฏเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย

อภิบาล : บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า “วิถีการปกครองที่ไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืน อันได้แก่ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง”

ช้อยนันต์ สมุทรวานิช (2543 : 12) ได้ให้ความหมายหลักธรรมาภิบาล หรือ การจัดการที่ดีโดยหลักสากลจะประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะชน หมายถึง การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
2. ความโปร่งใส หมายถึง สาธารณะชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้
3. ความมั่นใจ หมายถึง การมีหลักการที่แน่นอน เป็นธรรมที่ทำให้สาธารณะชนมั่นใจ
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในด้านกิจการของรัฐ

วรภัทร โทษณะเกษม (2545 : 11) อธิบายคำว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหาร คือ รัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชนเรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัท เข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงาน เพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น และยังได้ กล่าวถึงวิธีการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรว่า ต้องเริ่มจาก

1. คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารระดับสูงต้องทำ ความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการเป็นธรรมาภิบาล
2. คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงควรทบทวน กระบวนการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของตนว่า มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใสเพียงใด
3. ปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการกำกับดูแลให้ดีขึ้น และสั่งให้มีการดำเนินการ

นุชบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2546 : 17) กล่าวว่า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาล เป็นรากศัพท์ที่สร้างขึ้นมาจากคำว่า ธรรม ซึ่งแปลว่า ความดี หรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า อภิบาล แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันก็กลายเป็นธรรมาภิบาล ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า Good Governance

ปฐมพงษ์ พฤตพิงศ์ (2541 : 35) ได้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องธรรมรัฐมีมานานแล้ว และความหมายก็แตกต่างกันไป เช่น ในความหมายของไทยและปราชญ์ชาวกรีก แต่อย่างไร

ก็ตามความหมายของธรรมรัฐของไทยและกรีกนั้นตรงกันที่พอสรุปได้ว่า ธรรมรัฐ คือ ความถูกต้องชอบธรรมจากผู้นำในระดับต่าง ๆ และประชาชนทุกหมู่เหล่าในสังคม กล่าวคือ เป็นผู้มีสิทธิเสรีภาพมีหน้าที่ถูกต้องเหมาะสมในสังคม ซึ่งหมายถึง ในฐานะพลเมืองดี มีศีลธรรม มีจรรยา ตีมีความรู้ดี มีความเฉลียวฉลาด กล่าวหาญ เป็นต้น แต่บทบาทหน้าที่ของแต่ละคนก็จะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องจากพื้นฐานอาชีพ ความรู้ความสามารถ ตลอดจนระบบงาน ระบบราชการและระบบสังคมที่ต่างกัน

ชนิดา ศิลปะวุฒิ (2545 : 22) ได้อธิบายตามแบบของ อานันท์ ปันยารชุน ว่า Good Governance หมายถึงผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำในหลายทางมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระของ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 22) ได้ทำการวิจัยเรื่องทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมทางการกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 10) ชี้ว่า ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้นแนวความคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชนและเอกชน ซึ่งกระบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล่าช้า ทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับ โครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชนี ภู่อระภูด (2549 : 3) ได้เขียนหนังสือเรื่อง ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึงการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจสังคมการเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2548 : 2) ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2548 ที่สถาบันบัณฑิตพัฒน

บริหารศาสตร์ในการจัดงานครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกันจริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้ คือ

1. ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย
2. กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤตินิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤตินิชอบและความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย
3. ความเป็นธรรม บอกลำเอียงกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม
4. ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ดกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญมากเราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความ โปร่งใส หรือความเป็นธรรม
5. ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสกันมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การบริหารภาครัฐได้ เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม
6. ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือ ผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐ คือประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่งการใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้
7. ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศและฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างควมร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรมสิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มี

ในตำราคือ ความรัก มีคำกล่าวกันว่า ความรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็นความปรารถนา เป็นความห่วงหา
 อาหาร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุข มีความเจริญ มีความมั่นคง
 องค์การก็ทำนองเดียวกัน ถ้าเรารักองค์การ เราจะปรารถนา เราจะมุ่งมั่นเพื่อองค์การ
 เราจะมุ่งมั่นนำจริยธรรมและคุณธรรมไปใช้ในการบริหารองค์การ มีคำกล่าวภาษาอังกฤษว่า
 “To love is not to give to love, is to care” น่าจะให้ความกระจ่างชัด จะกระทำการสิ่งใด ถ้าเราไม่มี
 ความรักในสิ่งนั้น ก็ป่วยการเปล่า ไม่มีทางสำเร็จ ผู้บริหารใด มีความรักองค์การของตน จะใช้
 จริยธรรมในการบริหารและจะได้ผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ

ยุคศรี อาริยะ (2546 : 41) ได้เขียนหนังสือเรื่อง โลกาภิวัตน์กับ Good Governance
 ในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคม มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมรัฐ มีความหมายไม่ตรงกับ
 ความหมายของ Good Governance นักเพราะ Good Governance น่าจะหมายถึงระบบ การบริหาร
 และการจัดการที่ดี ซึ่งไม่ใช่การสร้างรัฐที่ดีงาม และหากใช้คำไทยว่า ธรรมรัฐ ภาษาอังกฤษก็น่าจะ
 เป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (2543 : 14) ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ
 บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและ
 สังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้
 สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ
 ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็นพลัง
 ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อ
 บรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึก
 ถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็น
 มนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความ
 เป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2545 : 387) กล่าวว่าคำว่า Good Governance สามารถเรียกเป็น
 ภาษาไทยได้หลายอย่าง เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี
 เป็นต้น ต่อมาราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติ Good Governance อย่างเป็นทางการว่า ธรรมาภิบาล
 หมายถึง วิธีการดำเนินการปกครองที่ทำให้เกิดผลดีและความเหมาะสม

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 2) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นผลลัพธ์ของการจัดการ
 กิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลาย
 ทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่
 หลากหลายและขัดแย้งกันได้

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหรือ Good Governance หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

2. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลบังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการ โดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคน ในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนการปรึกษาหารือ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความ

รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2) จากรายงานผลการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2552 พบว่า องค์ประกอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เน้นเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐ เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วย กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี ได้มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับ สภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและ ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

2. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการเป็นตัวอย่าง ผล การปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบด้วย การได้รับการยอมรับ และความพอใจจาก ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติคุณภาพ ของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวน ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนใน การดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม ประกอบด้วย การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

สถาบันราชประชาสมาสัย (2549 : 6) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง ขบวนการ หรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในสถาบันฯ เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำ หรืองานที่ร่วมกันที่จะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลักคือ

1. นิติธรรม เคารพ และปฏิบัติตามกฎกติกา ระเบียบแบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจ หรือจงใจหลีกเลี่ยง หรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ ฉะนั้นถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษาก่อนว่าจะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทำลงไป

2. คุณธรรม ในหลายแง่มุม เช่น เมตตาธรรม คือความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข จริยธรรม ทำอะไรก็ให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน กตัญญูตเวทิตา การรู้จักบุญคุณ และคิดจะตอบแทน หิริ โอตตัปปะ การรู้จักละอาย และเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดี โดยการมีคุณธรรมจะช่วยยกคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้นเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

3. ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกอย่างราวในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ ตอบข้อสงสัยได้ชัดเจนทุกคำถาม

4. การมีส่วนร่วม พึงระลึกไว้ว่าตัวเองเป็นสมาชิกถาวรของสถาบันฯ นอกเหนือจากงานในหน้าที่แล้วกิจกรรมอื่นที่มีผลดีต่อสถาบันฯ จะต้องร่วมมือ อะไรที่ไม่ดีต้องหักท้วง

5. ร่วมรับผิดชอบต่อผลงานที่ตัวเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามสถาบันฯ ถ้าคืออยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องช่วยกันแก้ไข ไม่วางเฉย

6. ความคุ้มค่า ทั้งในแง่ของรูปธรรมและนามธรรม ที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้ หรือรู้สึกได้ว่าคุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง 5 มาครบถ้วนแล้วแต่เมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่าน ก็ควรทบทวนปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงาน ให้มากที่สุด

สุดจิต นิमितกุล (2543 : 13 - 14) กล่าวว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ความเสมอภาคทางเพศ ความอดกลั่นอดทน หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และ

การเป็นผู้กำกับดูแล เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นไปทางด้านบริหารการปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ โดยมีความหมายดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

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

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และมีวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promotion of Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคม ในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบต่อ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมิน

ความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์การท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชน หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนิน การแทน บุษบง ชัยเจริญวัฒนา และบุญมี ลี (2544 : 49) กล่าวว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารการปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ เป็นการส่งสัญญาณว่าประเทศไทยมีการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี และอธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

1. ความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งมีความหมายรวมถึง หลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (Independence of Judiciary) ได้แก่ การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการพิจารณาที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎกติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของหน่วยงาน ต่อสาธารณชน มีความอิสระในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า สังคมและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่เผยแพร่ต้องมีความทันสมัย

3. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียกับหน่วยงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก มีจิตใจเสียสละ และเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

4. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5. การมีส่วนร่วม (Participation) หลักธรรมาภิบาลขึ้นอยู่กับพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนหมายถึง คนไทยทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพใด ต้องรู้จักสิทธิและการใช้สิทธิ ต้องตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาชนและสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง และมีคุณธรรม

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นขั้นตอนในการบริหารงานที่จัดขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ประกอบด้วย 6 หลักการคือ หลักนิติธรรมหลัก

คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่าซึ่งนับว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดี ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยนำหลักการเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ตามทฤษฎีการบริหาร ปัจจัยนำเข้าที่นำมาใช้ในกระบวนการดำเนินงานให้เกิดผลผลิตหรือปัจจัยนำออกมีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหาร (Management) คน บุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ เป็นปัจจัยที่สำคัญมากประการหนึ่งของการดำเนินงานทุกประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่มีความรู้มีทักษะหรือมีความสามารถ เป็นทรัพยากรที่หายากสมควรที่จะทะนุบำรุงเอาไว้ให้ดี

ฉะนั้น การสร้างหรือพัฒนาคนของหน่วยงานหรือองค์กร จึงถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณภาพในการทำหน้าที่เป็นหัวหน้างาน เป็นผู้บริหาร ซึ่งจะนำองค์กรสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

การที่จะเป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่หรือเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จ ได้ผู้นั้นจะต้องบริหาร 3 ปัจจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อัน ได้แก่ การบริหารตนเอง การบริหารคน การบริหารงาน โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารคน เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารต้องมีและสร้างภาวะผู้นำพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลาให้เป็นผู้นำที่พึงประสงค์ ปรับใช้แนวคิดทฤษฎีการเป็นผู้นำมาใช้ในสิ่งแวดล้อมขององค์กร เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสร้างความเจริญให้กับองค์กรและประเทศชาติต่อไป

1. แนวคิดภาวะผู้นำ

ผู้นำเป็นผู้ที่มีศิลปะที่สามารถมีอิทธิพลเหนือคนอื่น และนำบุคคลเหล่านั้นไปโดยได้รับความไว้วางใจและเชื่อมั่นอย่างเต็มที่พร้อมทั้งให้ความเคารพนับถือให้ความร่วมมือและให้ความมั่นใจในตัวผู้นำอย่างจริงจัง

ภาวะผู้นำเป็นศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจ หรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นในสภาพการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมายให้ร่วมใจกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

มนุษย์ทุกคนมีภาวะผู้นำมาตั้งแต่เกิดและได้รับการปรุงแต่งโดยการอบรมสั่งสอนทางการศึกษาทำให้เกิดภาวะผู้นำพื้นฐานขึ้นในตัว สิ่งแวดล้อมต่างๆ สามารถทำให้ภาวะผู้นำพื้นฐานนั้นแปรเปลี่ยนไปได้อีกไม่ว่าจะทางดีขึ้นหรือเลวลงและภาวะผู้นำสามารถพัฒนาขึ้นได้

ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำแยกได้หลายแนวคิด แต่แนวคิดที่สำคัญคือผู้นำตามทฤษฎีพฤติกรรมและผู้นำตามทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำการแบ่งประเภทของผู้นำตามลักษณะพฤติกรรมมีหลายวิธีตามลักษณะต่าง ๆ เช่นลักษณะการปฏิบัติงาน ลักษณะของพฤติกรรม ลักษณะการบริหาร และทฤษฎี 3 มิติของเร้คคิน ฯลฯ

คุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำที่ดี จะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงาน

2. ความหมายของผู้นำภาวะผู้นำ

ความหมายของคำว่าผู้นำ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Leader” นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น

1. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นหรือได้รับการยกย่องขึ้นให้ป็นหัวหน้าผู้ตัดสินใจ (Decision Maker) เพราะมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และจะพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วได้

2. ผู้นำ คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มคนหลาย ๆ คนที่มีอำนาจอิทธิพล หรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้

3. ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่นมากกว่าคนอื่น ๆ ในกลุ่มหรือองค์กรซึ่งเขาปฏิบัติงานอยู่

4. ผู้นำ คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มเพื่อให้เป็นหัวหน้า

5. ผู้นำเป็นคนเดียวในกลุ่มที่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำ ผู้ประสานงานกิจกรรมภายในกลุ่ม

ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้นำคือ ผู้ที่มีศิลปะที่สามารถมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น นำบุคคลเหล่านั้นไปโดยได้รับความไว้วางใจและเชื่อใจอย่างเต็มที่อีกทั้งยังได้รับความเคารพนับถือ ความร่วมมือและความมั่นใจจากผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างจริงจังความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership) ได้มีผู้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้หลายประการ เช่น

1. ภาวะผู้นำ หมายถึงผู้ที่มีอำนาจเหนือผู้อื่นและอำนาจนี้ช่วยให้ผู้นำสามารถปฏิบัติงานซึ่งเขาไม่สามารถปฏิบัติคนเดียวได้สำเร็จ และทำให้ผู้ตามยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตาม

2. ภาวะผู้นำ หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนคนหนึ่ง (ผู้นำ) กับกลุ่ม (ผู้ตาม) ที่มีประโยชน์ร่วมกันและพฤติกรรมตนอยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกและกำหนดแนวทางของผู้นำ

3. ภาวะผู้นำ หมายถึงศิลปะของการบอก ชี้แนะ ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ด้วยความเต็มใจ และกระตือรือร้น

ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมายหรือการติดต่อกันและกันให้ร่วมมือกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. บทบาท และหน้าที่ของผู้นำ (Leadership Roles)

ผู้นำมีบทบาทและหน้าที่หลายอย่าง ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบเผด็จการอาจมีหน้าที่อย่างหนึ่งแต่ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบประชาธิปไตยอาจมีบทบาทและหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม บทบาทและหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของผู้นำทุกคน ในกลุ่มคนทุกชนิด มีตรงกันอยู่บ้าง จึงขอสรุปบทบาทและหน้าที่ของผู้นำโดยทั่ว ๆ ไปเพื่อเป็นแนวความคิดสำหรับผู้บริหารการศึกษา 14 อย่าง คือ

3.1 ผู้นำในฐานะผู้บริหาร (The Leader as Executive) บทบาทที่เห็นได้ชัดที่สุดของผู้นำก็คือบทบาทในฐานะผู้บริหารซึ่งประสานงานระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์กร หรือในฐานะผู้ประสานงานภายในกลุ่มที่ตนเป็นผู้บริหาร ผู้นำประเภทนี้คอยช่วยให้งานของบุคลากรทุกคน ดำเนินไปได้ด้วยดี ผู้นำจะเป็นผู้คุมนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม และรับผิดชอบคอยดูแลนโยบายและวัตถุประสงค์ของกลุ่มให้มีการปฏิบัติโดยครบถ้วนถูกต้อง

3.2 ผู้นำในฐานะผู้วางแผน (The Leader as Planner) โดยปกติผู้นำมักทำหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงานทุกชนิด เป็นตักสินใจว่าบุคลากรในหมู่ของตนควรใช้วิธีการอย่างไรและใช้อะไรมาประกอบบ้างเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการ ผู้นำมักทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้วยว่าแผนที่วางไว้นั้นมีการดำเนินงานตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ผู้นำมักจะเป็นผู้เดียวที่ทราบแผนทั้งหมดโดยต้องเห็น คนอื่น ในกลุ่ม มักรู้เรื่องเฉพาะส่วนที่ตนได้รับมอบหมายหรือรับผิดชอบแต่รู้ไม่หมดทั้งแผน

3.3 ผู้นำในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (The Leader as Policy Maker) งานสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของผู้นำคือ การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหมู่คณะ และการวางนโยบายส่วนมากนโยบายมาจากที่ 3 แห่ง คือ

3.3.1 มาจาก “เบื้องบน” หรือ เจ้านาย ที่มีตำแหน่งสูง

3.3.2 มาจาก “เบื้องล่าง” คือ ได้มาจากคำแนะนำ หรือมติของบุคลากรได้

บังคับบัญชา

3.3.3 มาจาก “ผู้นำ” ของหมู่คณะนั้น ๆ ไม่ว่าจะนโยบายจะมาจากแหล่งใด ผู้นำมีอำนาจโดยเสรีที่จะกำหนดหรือเลือกด้วยตนเอง

3.4 ผู้นำในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (The Leader as Expert) ผู้นำน้อยส่วนมากหวังพึ่งผู้นำจะทำหน้าที่คล้ายกับผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ แต่ผู้นำจะรู้เรื่องต่าง ๆ ในด้านเทคนิคไปเสียหมดทุกอย่างไม่ได้ ผู้นำในองค์กรนอกแบบหรือองค์กรอุปถัมภ์ บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในสาขาวิชาชีพมักจะมีบุคลากรอื่นมาหา เพื่อปรึกษาหารือขอความช่วยเหลืออยู่เสมอ โดยเป็นการขอความช่วยเหลือส่วนตัว บุคลากรผู้นั้นจึงกลายเป็นผู้นำอย่างไม่เป็นทางการอยู่ในองค์กรนั้น ๆ

3.5 ผู้นำในฐานะตัวแทนของกลุ่มเพื่อติดต่อกับภายนอก (The Leader as External Group Representative) เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มหรือขององค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตามจะพากันไปติดต่อกับภายนอกหมดทุกคน โดยตรงไม่ได้ ผู้นำที่มีคุณสมบัติเป็นที่พอใจของกลุ่มมักจะได้รับเลือกให้ไปทำหน้าที่แทน เขาก็กลายเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของกลุ่ม ต่อมาไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ติดต่อกับบุคคลภายนอกแทนกลุ่มเท่านั้น แต่เมื่อบุคคลภายนอกมาเจรจาอะไรกับกลุ่มก็ต้องเข้ามาเจรจาผ่านเข้าอีกด้วย ผู้นำประเภทนี้กลายเป็นผู้รักษาประตูของบุคลากรในกลุ่มหรือในองค์กร หรือหน่วยงานนั้น ๆ โดยปริยาย

3.6 ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายใน (The Leader as controller of Internal Relations) ผู้นำมักจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลรายละเอียดต่าง ๆ ภายในกลุ่ม และเรื่องสำคัญมากเรื่องหนึ่งภายในกลุ่ม ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรที่เป็นสมาชิกของกลุ่มนั้นเองในบางกลุ่มไม่ว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น เช่นการจัดงานมงคลให้แก่สมาชิกคนใดคนหนึ่ง หรือเรื่องอะไรก็ตามสมาชิกเป็นเจรจาผ่านหัวหน้าหรือผู้นำ ในบางกลุ่มผู้นำจะเจรจาให้หรือจะเอาใจใส่เฉพาะสมาชิกบางคน ไม่ทุกคน แต่ในบางกลุ่มผู้นำก็ไม่สนใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มเลยก็มี ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของผู้นำเป็นคน ๆ ไป

3.7 ผู้นำในฐานะผู้ให้รางวัลและให้โทษ (The Leader as Purveyor of Rewards and Punishments) บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอให้รางวัลและให้โทษแก่บุคลากรอื่นหรือมีอำนาจให้รางวัลให้โทษ จะกลายเป็นผู้ทรงอำนาจสำคัญและกลายเป็นผู้นำในที่สุด คุณและโทษที่ว่าจะอาจจะเป็นการขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือการมอบหมายงานให้มากขึ้นหรือน้อยหรือให้งานที่ยาก ๆ หรือง่าย ๆ ทำก็ได้ทั้งนั้น ผู้บริหารที่ดีพึงระวังที่จะไม่มอบอำนาจเช่นนี้ให้แก่บุคลากรคนใดมากเกินไป เพราะความเสียหายอาจเกิดขึ้นกับองค์กรได้ในภายหลัง

3.8 ผู้นำในฐานะผู้ใกล้เคียง เมื่อมีการขัดแย้งใดๆ เกิดขึ้น บุคลากรคนใดคอยใกล้เคียงให้สงบและเข้าใจกันได้ บุคลากรผู้นั้นมักจะกลายเป็นผู้นำในภายหลัง บางทีผู้นำประเภทนี้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดีภายในด้วยตนเองเลยก็มี

3.9 ผู้นำในฐานะที่เป็นบุคคลตัวอย่าง (The Leader as Exemplary) บุคลากรที่มีความประพฤติดีหรือปฏิบัติงานดีจนได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่า เป็นตัวอย่างที่ดีขององค์การ มักจะกลายเป็นผู้นำของบุคลากรอื่น ได้โดยง่าย เพราะเป็นคนที่ได้รับการนับถือจากบุคลากรสำคัญในองค์การ

3.10 ผู้นำในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม (The Leader as Symbol of the Group) ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวของกลุ่มคนทุกชนิดมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกลุ่ม แต่คนหมู่มากอยู่ด้วยกันจะให้สามัคคีกันตลอดเวลายุ่งยากลำบาก กลุ่มจึงมักมีคน ๆ หนึ่งหรือบางคนที่ได้รับการยกย่องจากบุคลากรทั้งหลายว่าเป็นตัวแทนและเป็นคนที่หาที่ติไม่ได้ของเขา ซึ่งจะดีกับเขาเสมอไม่ว่าจะในโอกาสใด และจะดีด้วยกับคนทุกคน นี้จะไม่มีทางกระทำการใดอันจะเป็นภัยต่อกลุ่มโดยเด็ดขาด คน ๆ นี้จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม เป็นผู้นำในทำนองเดียวกับพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำของประเทศอำนาจที่ผู้นำเหล่านี้มีจึงสูงสุด เหนือจิตใจคนภายในกลุ่มทุกคนและทุกฝ่าย

3.11 ผู้นำในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ (The Leader as substitute for Individual Responsibility) ไม่แปลกเลยที่กลุ่มคนบางกลุ่ม หรือองค์การ หรือหน่วยงานบางแห่ง มีผู้นำคนหนึ่งหรือหลายคนอาสาเข้ารับผิดชอบรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการกระทำบางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่ม หรือรับผิดชอบต่อกิจการทั้งหมดที่คนกลุ่มนั้นกระทำลงไป โดยเหตุนี้บางทีในโอกาสต่อมา บุคลากรในกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้นำมีอำนาจตัดสินใจกระทำการใด ๆ แทนตนได้ เพื่อป้องกันความผิดพลาด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้นำของตนต้องพลอยรับผิดชอบ โดยไม่ได้กระทำผิดกับพวกเขา

3.12 ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมคติ (The Leader as Ideologist) บางทีผู้นำบางคนเป็นศาสดาของกลุ่ม เป็นผู้กำหนดอุดมคติ สร้างความเชื่อหรือศรัทธาต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรอื่น แม้กระทั่งคุณธรรมประจำใจและขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของกลุ่ม อุดมคติดังกล่าวในตอนแรกอาจเป็นเพียงคำพูดของเขาที่ใคร ๆ พากันนิยมและปฏิบัติตาม ต่อมาก็กลายเป็นอุดมคติทางการของกลุ่มไป ผู้นำประเภทนี้มักเป็นนักพูดและนักคิด ที่สมาชิกทุกคนในกลุ่มให้ความนับถือ

3.13 ผู้นำในฐานะบิดาผู้มีแต่ความกรุณา (The Leader as Father Figure) ผู้นำประเภทนี้วางตัวเป็นผู้ใหญ่ มีอาวุโสที่สุดในกลุ่ม และมีบุคลิกลักษณะที่น่านับถือในฐานะเป็นบิดาของกลุ่ม ซึ่งจะคุณค่าใครก็ตาม การคุณค่านั้น ไม่มีใคร โกรธ เพราะทุกคนทราบดีว่าเบื้องหลังคำพูดค่า

ของคน ๆ นั้น เขามีความรักความหวังที่อยู่ด้วยเสมอไป และเขาจะเป็นที่พึงพอใจให้แก่คนทุกคน เมื่อมีความทุกข์ได้เสมอ

3.14 ผู้นำในฐานะเป็นผู้รับความผิดแทน (The Leader as Scapegoat) ผู้นำที่รับผิดชอบและเป็นบิดาของกลุ่มทุกคนย่อมหวังได้ว่า เมื่อใดมีความเสียหายเกิดขึ้นตนเองนั้นแหละจะถูกลงโทษแทน บุคลากรจำนวนมากในกลุ่มคนทุกประเภทต่างก็ไม่ต้องมารับผิดเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น แต่จะพากันซัดทอดกลายเป็นผู้นำขึ้นมาในภายหลังได้เหมือนกัน เพราะเมื่อเหตุการณ์ร้ายผ่านไป ผู้คนพากันเห็นอกเห็นใจที่เขาเคยได้รับเคราะห์กรรมแทนพวกตนแต่เพียงผู้เดียว

4. ทฤษฎีภาวะผู้นำ

4.1 ผู้นำตามทฤษฎีพฤติกรรม

การแบ่งประเภทของผู้นำตามแนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำได้แบ่งประเภทผู้นำได้หลายวิธี แบ่งแยกตามลักษณะที่เป็นเชิงพฤติกรรมต่าง ๆ ได้ ดังนี้

4.1.1 การแบ่งประเภทของผู้นำตามลักษณะของการปฏิบัติงาน มีดังนี้

ผู้นำตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้นำที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนด เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ฯลฯ โดยกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของแต่ละตำแหน่งเอาไว้ ผู้นำที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว เป็นผู้ที่มีความสามารถพิเศษมีบุคลิกลักษณะหรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัว ซึ่งเป็นได้ทั้งในทางที่ดีหรือเลว เช่น หัวหน้านักเลง หัวหน้าทีมกีฬา เป็นต้น ผู้นำในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ เช่น พระมหากษัตริย์เป็นผู้นำของพระราชวงศ์หรือของประเทศชาติที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำ

4.1.2 การแบ่งประเภทของผู้นำตามลักษณะพฤติกรรม

จอห์น ฟลานาแกน (John C. Flanagan) ได้ศึกษาลักษณะพฤติกรรมของหัวหน้า และได้แบ่งผู้นำตามลักษณะออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ผู้นำที่มุ่งแต่งานเป็นสำคัญ มีลักษณะพฤติกรรมแสดงออกเป็นเผด็จการ
- 2) ผู้นำที่ตระหนักถึงผลงานและความพอใจของทุกฝ่าย เป็นผู้มีพฤติกรรม

แบบประชาธิปไตย

3) ผู้นำที่ถือว่าประสิทธิภาพของการทำงานสูงได้เนื่องจากน้ำใจ ผู้นำประเภทนี้ถือว่าน้ำใจหรือสิ่งตอบแทน เป็นสิ่งสำคัญที่กระตุ้นให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูง

4.1.3 การแบ่งประเภทผู้นำตามลักษณะการบริหารงาน

ลิปปีทท์ (Lippitt) แบ่งประเภทของผู้นำตามลักษณะของการบริหารงานเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ผู้นำแบบเผด็จการ (The Autocratic Style) เป็นผู้กำหนดและวางนโยบาย ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการทำงาน โครงการต่าง ๆ แล้วมอบงานให้บุคลากรที่จะรับงานไป ปฏิบัติมาสอบถามความสมัครใจหรือหาหรือขอความคิดเห็น ผู้นำแบบเผด็จการจะชมหรือวิจารณ์หรือตำหนิใครก็ตาม จะชมหรือวิจารณ์หรือตำหนิโดยตัวบุคคล มิใช่โดยตำแหน่งและจะแยกตนเองออกห่างจากบุคลากรอื่น ๆ ทุกคนในหน่วยงานจะวางตนเป็นเอกเทศยากที่บุคลากรผู้ใดจะเข้าพบหาได้โดยสะดวกบรรดาการตัดสินใจสั่งการทุกชนิดจะทำได้โดยลำพัง เกือบจะหาการตัดสินใจสั่งการเพราะบุคลากรอื่นสนับสนุนให้ทำหรือเป็นความต้องการเช่นนั้นของบุคลากรอื่นไม่ได้เลย ผู้นำแบบเผด็จการเป็นผู้บัญชางาน บุคลากรอื่นทำได้อย่างเดียวคือปฏิบัติตามบัญชา และไม่มีทางเลือกหรือทางออกใด ๆ ทั้งสิ้น

2) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (The Democratic Leader) เป็นผู้ออกคำสั่ง ประกาศ นโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงสร้างต่าง ๆ ก็จริงแต่บรรดาคำสั่ง นโยบายและวัตถุประสงค์ที่ผู้นำแบบประชาธิปไตยสั่งไปนั้นล้วนแล้วแต่กำหนดขึ้นจากบุคลากรทุกคนร่วมกัน ทุกคนจนเป็นที่พอใจ ผู้นำแบบประชาธิปไตยจึงสั่งการตามนั้นบุคลากรมีสิทธิแม้กระทั่งจะเลือกงานอย่างใดที่เห็นว่าเหมาะสมกับความถนัดและ ความสามารถของตน หรือแม้เลือกบุคลากรอื่นที่ควรคิดว่าน่าจะร่วมกันทำงานได้ดีในขณะเดียวกันก็ได้ รวมความว่าบุคลากรทุกคนมีส่วนวินิจฉัยในการแบ่งและมอบหมายงาน ผู้นำแบบนี้เวลาจะดำรงตำแหน่งผู้นำมิใช่ทำไปตามอำเภอใจหรือตามความพอใจส่วนตัวของตนเองและเมื่อมีงานใดผู้นำประเภทนี้จะเข้ามามีส่วนร่วมร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบด้วยเสมอ

3) ผู้นำแบบตามสบายหรือแบบเสรี (The Laissez-faire or Anarchic Leader) มอบอำนาจเต็มและเสรีภาพอย่างกว้างขวางในการวินิจฉัยสั่งการ กำหนดนโยบาย กำหนด วัตถุประสงค์ ตลอดจนแบ่งงานและกำหนดคนทำงานให้แก่บุคลากรอื่นทั้งหมด โดย ตนเองไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวข้องเลย ผู้นำประเภทนี้เพียงแต่สนับสนุน โดยการจัดหาวัสดุ ต่าง ๆ เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติงานเท่านั้นส่วนตนเองจะนั่งอยู่ห่าง ๆ จะเข้ามาร่วมก็ต่อเมื่อบุคลากรเรียกหาหรือเชิญให้มาเท่านั้น น้อยครั้งที่ผู้นำแบบตามสบายจะแสดงความคิดเห็นใด ๆ ออกมา ไม่ชอบตำหนิ ไม่ชอบชม การปฏิบัติงานใด ๆ ของผู้ใดทั้งสิ้นและจะไม่ขัดขวางหากมีใครเสนออะไรมา มักยอมอนุมัติเรื่อยไปโดยไม่ค่อยพิจารณาเหตุผลใด ๆ

4.1.4 ภาวะผู้นำกับการเป็นผู้บริหารที่ดี

การบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคนและงาน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานดังนั้นจึงต้องใช้การปกครองอย่างมีศิลปะ เพื่อให้สามารถครองใจคนและได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพเกิดคุณภาพ ถือว่าเป็นศาสตร์และศิลป์ในการทำงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ การดูแล การจูงใจจะต้องนำก่อนทำเป็นตัวอย่างตลอดจนสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรให้เป็นที่ชื่นชมยินดี

4.1.5 ประเภทของผู้นำ

1) ผู้นำแบบเผด็จการ เป็นผู้นำที่มีความเด็ดขาดในตัวเองถือเรื่องระเบียบวินัย กฎเกณฑ์ข้อบังคับเป็นหลัก ในการดำเนินงานการตัดสินใจต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับผู้นำแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ในแง่การบริหารงานทางด้านวิชาการด้านธุรกิจจะเปรียบเสมือนกิจการที่เป็นเจ้าของบุคคลเดียว ที่มีการดำเนินการและตัดสินใจเฉพาะผู้ที่ เป็นเจ้าของกิจการเท่านั้น

2) ผู้นำแบบประชาธิปไตย ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในโลกปัจจุบันให้สิทธิ์ในการออกความคิดเห็น สิทธิในการเรียกร้อง รวมไปถึงการเคารพสิทธิของผู้อื่นด้วยการเป็นประชาธิปไตยจึงเป็นลักษณะหนึ่งที่สังคมค่อนข้างจะยอมรับกันมากกว่าผู้นำประเภทอื่น ๆ

3) ผู้นำแบบตามสบาย เป็นผู้นำที่ไปเรื่อย ๆ มีความอ่อนไหวไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นผู้นำที่เป็นที่รักของผู้ร่วมงานอย่างมาก ผู้นำประเภทนี้จึงมีมากมายตามแต่ละกิจกรรมต่าง ๆ บางครั้งอาจมองว่าเป็นบุคคลที่ไม่มีจุดยืนเป็นของตัวเอง หรือมองโลกในแง่ดีซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาที่ยันอาจจะไม่ชอบลักษณะผู้นำประเภทนี้

ในทางปฏิบัติบางแห่งในตัวผู้นำอาจจะมีรูปแบบของการเป็นผู้นำทั้ง 2 ประเภทในคนเดียว อาจจะมีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นออกมาแต่ละประเภท ซึ่งสามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ลักษณะการใช้อำนาจของผู้นำแตกต่างกันออกไป เพราะในตัวผู้นำแต่ละคนมีอำนาจมีอิทธิพล สามารถดำเนินการหรือสั่งการได้ตามความเหมาะสม

4.1.6 การใช้อำนาจของผู้บริหาร แบ่ง ได้ดังนี้

1) การใช้อำนาจเด็ดขาด อาจจะเป็นในวงการทหารหรือตำรวจ จะเห็นได้อย่างเด่นชัดซึ่งจำเป็นจะต้องมีความเด็ดขาดในการสั่งการ เพราะทหาร ตำรวจ จะต้องมีวินัยในการปกครองซึ่งกันและกัน บรรดาตำรวจที่มีอาวุธอยู่ในมือด้วยแล้ว หากขาดวินัยก็จะเสมือนกับกองโจรที่สามารถกระทำผิดได้ตลอดเวลา

2) การใช้อำนาจอย่างมีศิลปะ ผู้นำโดยทั่วไปเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความอดทนรวมถึงประสบการณ์ในการบังคับบัญชาคน หากการทำงาน โดยเอาใจเขามาใส่ใจเราแล้วผลงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไป

3) การใช้อำนาจด้วยวิธีการปรึกษาหารือ เป็นลักษณะของการใช้อำนาจวิธีการหนึ่งซึ่งใช้กันอย่างมากมาย เพราะผู้บริหารที่เปิดใจกว้างย่อมได้รับการยอมรับของผู้ร่วมงานด้วยกัน โดยเฉพาะในเรื่องของการสอนงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะการใช้อำนาจด้วยวิธีการปรึกษาหารือ

4) การใช้อำนาจแบบมีส่วนร่วม บางคนอาจจะบอกว่าการใช้อำนาจแบบมีส่วนร่วมถือเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเนื่องจากผู้บริหารเปิดใจกว้าง ผลผลิตที่ได้จะมีประสิทธิภาพสูงสุดแต่จะต้องขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของแต่ละคน ในทางทฤษฎีแล้ว การใช้อำนาจให้เป็นประโยชน์อาจเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมรวมถึงลักษณะของการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมนั้น ๆ

4.1.7 หน้าที่ของผู้นำ แบ่งออกได้ดังนี้

1) ลักษณะของการควบคุม คนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ใครมาควบคุม แต่ในทางปฏิบัติงานแล้ว การควบคุมอยู่ห่าง ๆ จะได้ผลดีตามมาในลักษณะของการติดตามผลงาน อาจจะใช้การควบคุมด้วยระบบเอกสาร ระบบของงานที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันหรือเป็นการควบคุมในระบบด้วยตัวของมันเองอย่างอัตโนมัติ

2) ลักษณะของการตรวจตรา เป็นหน้าที่โดยตรงของผู้นำหรือผู้บริหารที่จะต้องติดตามความเคลื่อนไหวหรือผลการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถแก้ไขในเหตุการณ์นั้น ๆ ได้ทันการ

3) ลักษณะของการประสานงาน การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งการประสานงานในเรื่องตำแหน่งหน้าที่การงานถือว่าเป็นความจำเป็นและสำคัญอย่างมากในการปฏิบัติงานการสั่งการของผู้นำถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะผู้นำที่ดีจะรู้จักการใช้คนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การวินิจฉัยสั่งการที่ดีนั้นจะต้องมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที

4) ลักษณะของการวินิจฉัยสั่งการ การสั่งการของผู้นำถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะผู้นำที่ดีจะรู้จักการใช้คนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การวินิจฉัยสั่งการที่ดีนั้นจะต้องมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที

5) ลักษณะของการโน้มน้าวให้ทำงาน ผู้นำมีหน้าที่หลักอย่างหนึ่งคือการชักชวนให้สมาชิกมีความสนใจในการปฏิบัติงานหน้าที่การงานด้วยความตั้งใจ มีความซื่อสัตย์สุจริต และเต็มใจที่จะทำงานนั้น ๆ ให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากที่สุด

6) ลักษณะของการประเมินผลงาน การพิจารณาความดีความชอบตลอดระยะเวลาการทำงานของพนักงานถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่ง เป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจในการทำงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดีควรกระทำเป็นระยะ ๆ และสามารถแจ้งผลให้ผู้ที่ถูกประเมินได้ทราบเพื่อจะได้แก้ไขในโอกาสต่อไป หากสามารถประเมินผลงานได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลย่อมลดน้อยลงไปด้วยเช่นกัน

4.1.8 คุณสมบัติที่ดีของผู้นำ

1) มีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เมื่อมีสติปัญญาดีก็เกิด

2) เป็นผู้มีสังคมดี คำว่าสังคมดีคือจะต้องมีลักษณะของการเป็นผู้นำที่มีอารมณ์มั่นคงมีวุฒิภาวะ มีความเชื่อมั่นในตนเองมีความสนใจและใช้กิจกรรมต่าง ๆ อย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

3) เป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นภายใน คือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ต่อแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานมีความปรารถนาที่จะทำงานตรงนั้นให้เกิดความสำเร็จ

4) เป็นผู้ที่มีความคิดที่ดีและมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเอง ของลูกน้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกคน มองโลกในแง่ดีในการที่จะทำให้งานต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

4.1.9 ลักษณะของผู้นำที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงสุด

1) ต้องเป็นนักเผด็จการ หมายถึงผู้บริหารสามารถจะสั่งการได้อย่างเด็ดขาด ผลผลิตที่ได้มาส่วนใหญ่จะมากด้วยปริมาณ ส่วนเรื่องคุณภาพที่จะดีในช่วงแรก ๆ หากผู้นำสามารถสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา ผลผลิตก็อาจจะมีทั้งปริมาณและคุณภาพที่ดีตามไปด้วย

2) ต้องเป็นนักพัฒนา ผู้นำประเภทนี้จะต้องมีผู้ร่วมงานที่รู้ใจ สามารถสร้างสรรค์งานใหม่ ๆ ตลอดเวลา

3) ต้องเป็นนักบริหาร ผู้นำประเภทนี้จะใช้การทำงานด้วยวิธีใหม่ ๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมแสดงความคิดเห็นแม้กระทั่งในการวางนโยบายต่าง ๆ การทำงานโดยทั่วไปจึงเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย ผู้ร่วมงานจะต้องเป็นผู้มีคุณภาพเพียงพอ สามารถตอบสนองการทำงานในระบบใหม่ ๆ ได้เป็นอย่างดี

4) ต้องเป็นนักเผด็จการอย่างมีศิลปะ ผู้นำประเภทนี้เป็นนักพูดที่เฉลียวฉลาด จะใช้การพูดเป็นการชักชวนให้เกิดการทำงานด้วยความเต็มใจ มีการเสนอแนะและหวานล่อมน ให้เห็นคล้อยตามไปโดยปริยาย

การบริหารงานในปัจจุบันนี้ผู้บริหารทุกคนจำเป็นต้องใช้ภาวะการเป็นผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องกับเพราะจะสามารถได้ใช้หรือพยายามใช้ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือพนักงานออกมาในการปฏิบัติงานให้มากที่สุด พึงระลึกไว้เสมอว่าพนักงานทุกคนมีความสำคัญอย่างมากในการปฏิบัติงาน เป็นผู้ที่ผลักดันให้งานทุกอย่างของกิจการนั้นสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น การบริหารงานที่ดีจะต้องมีผู้บริหารที่มีภาวะ ความเป็นผู้นำและเก่งงาน เก่งคน เก่งคิด เก่งการดำเนินชีวิตไปพร้อม ๆ กัน

4.1.10 แบ่งตามลักษณะพฤติกรรมที่แสดงออกและพฤติกรรมการทำงาน

เก้ตเซลส์กับกูบา (Getzels กับ Guba ; อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์.

2521 : 54) แบ่งผู้นำออกเป็น 3 ชนิด ตามลักษณะของพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออก (Role Behavior) ในการบริหารหน่วยงาน ผู้นำดังกล่าวทั้ง 3 ชนิด คือ

1) ผู้นำที่ยึดสถาบันเป็นหลัก (The Nomothetic Leader) คือผู้นำที่ถือเอาวัตถุประสงค์ ระเบียบกฎเกณฑ์และผลประโยชน์ของสถาบันหรือหน่วยงานเป็นสำคัญ แม้จะต้องทำลายน้ำใจคนหรือทำให้ผู้ใดเดือดร้อนก็ไม่ถือเป็นสิ่งสำคัญ สถาบันหรือหน่วยงานก่อนเสมอ

2) ผู้นำที่ยึดบุคคลเป็นหลัก (The Idiographic Leader) คือผู้นำที่อาศัยความคิดเห็นและการตัดสินใจของตนเองเป็นแนวทางสั่งการ โดยพิจารณาตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นนาย ๆ ไป ไม่ว่าจะทำการใดคำนึงถึงความเหมาะสม ความต้องการ ความจำเป็น ความสุขความเดือดร้อนของบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อนสิ่งใด หากมีอะไรขัดต่อระเบียบอยู่บ้างก็ไม่สนใจ หากพิจารณาว่าเหมาะสมกับบุคคลนั้นบุคคลนี้ก็จะสั่งการทันที คือถือว่าการคบหาส่วนตัวสำคัญกว่าตำแหน่ง

3) ผู้นำที่ประสานประโยชน์ (The Transactional Leader) คือผู้นำที่พิจารณาทั้งประโยชน์ของสถาบันหรือหน่วยงานและประโยชน์ของบุคคล ทั้ง 2 อย่างพร้อม ๆ กันแล้วจะลุ่มอล่วยไม่ให้ฝ่ายใดต้องเสียหายมากเกินไป เป็นผู้นำที่รู้จักประนีประนอมในเรื่องทุกเรื่อง ประโยชน์ของหน่วยงานก็ได้ ประโยชน์ของบุคคลก็ได้ พร้อม ๆ กันไป

4.1.11 การแบ่งประเภทผู้นำตามทฤษฎี 3 มิติ ของเร็ดดิ

วิลเลียม เร็ดดิน (William J. Reddin. 1970 : 297 - 238) กล่าวว่า โดยธรรมชาติมนุษย์มีลักษณะผู้นำพื้นฐานอยู่ในตัวเอง 4 แบบคือ

1) แบบเอาเกณฑ์ (Separated) เป็นแบบของนักอนุรักษนิยม ชอบของเก่า ยึดตัวเองเป็นที่ตั้งจึงไม่เอาใคร อดทน เก็บตัว เจ้าระเบียบ จึงเป็นคนยึดถือและต้องทำอะไรตามกฎเกณฑ์ มีความระมัดระวังในการทำงานมากเนื่องจากกลัวผิด ไม่อยากทำงานร่วมกับผู้อื่นเพราะกลัวว่าถ้าคนอื่นทำผิดตัวเองจะต้องผิดด้วย เพื่อไม่ให้มีความผิดก็เลยไม่ทำงานหรือทำงานให้น้อย

ที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และยังเป็นคนที่ไม่เอาเพื่อนเอาฝูงหรือจัดว่าเป็นคนที่ ไม่เอาไหน เพราะไม่เอาทั้งงานและคนนับเป็น ลักษณะผู้นำที่ต่ำที่สุด

2) แบบเอางาน (Dedicated) เป็นแบบของคนที่เขาเอาการทำงาน ยึดถืองานเป็นหลักใหญ่ในใจมุ่งมั่นในงานมาก ขยัน มั่นใจ กล้าทำ มีความคิดริเริ่ม ชอบกำหนดงานให้ผู้อื่น ไม่คิดถึงจิตใจของผู้อื่นจึงไม่เอาใคร ไม่มีเพื่อน สรุปว่าเป็นคนเอาการทำงานแต่ไม่มีมนุษยสัมพันธ์ นั่นก็คือ เน้นที่งานมากกว่าคน

3) แบบสัมพันธ์ (Related) เป็นลักษณะคนที่เน้นมนุษยสัมพันธ์เป็นหลักในการทำงาน เอาใจคนทุกระดับไม่ต้องการให้ใครเกลียด จึงมีนิสัยเป็นกันเองและเป็นมิตรกับคนทุกคนยอมรับผู้อื่นเห็นใจคนอื่น ไม่อวดตัวทำอะไร ไม่อยากให้กระทบกระเทือนใจใครให้ความสำคัญเรื่องสัมพันธ์ภาพกับบุคคลมากกว่าเรื่องการทำงาน นั่นก็คือบุคคลประเภทที่เน้นที่คนมากกว่างานถ้าจะต้องเลือกระหว่างคนกับงาน ผู้นำประเภทนี้จะเลือกเอาคนไว้ก่อนงานมาทีหลัง

4) แบบประสาน (Integrated) เป็นลักษณะของคนที่ให้ความสำคัญแก่งานและคนไปพร้อม ๆ กัน เท่า ๆ กัน โดยถือว่าคนเรามีมิตรสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีความสามัคคี ร่วมมือร่วมใจกันทำงานก็จะได้ผลงานที่ดี มีประสิทธิภาพสูง ผู้นำประเภทนี้จะมีศิลปะการจูงใจสูงพยายามให้ทุกคนมีส่วนร่วมในงาน ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชารักและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี จัดเป็น ผู้นำแบบอุดมคติ

ลักษณะผู้นำพื้นฐานทั้ง 4 แบบนี้จะอยู่ในตัวบุคคลทั้งที่ยังเป็นมนุษย์ดิบ หรือเป็นมนุษย์ดิบ ๆ สุก ๆ ที่ไม่มีสิ่งหล่อหุ้มเลยลักษณะผู้นำพื้นฐานของแต่ละคนอาจจะเปลี่ยนไปเองจากแบบหนึ่งไปเป็นอีกแบบหนึ่งหรือขยายไปใช้อีกแบบหนึ่งพร้อม ๆ กันหรืออาจจะหดกลับมาเป็นแบบเดิมของตนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรอบบริบทนิสัยสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งหล่อหุ้มร่างกายทั้ง 2 ชั้นที่กล่าวมาแล้วและที่สำคัญที่สุดคือความตั้งใจของผู้นำที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงลักษณะผู้นำของตนเองมีมากน้อยแค่ไหน

1. ผู้นำแบบมีประสิทธิผลสูงประสิทธิผลต่ำ

ลักษณะผู้นำแบบต่าง ๆ นอกจากแบบพื้นฐานที่กล่าวในข้อ 1 แล้วยังแบ่งแยกออกตามประสิทธิผลได้ดังนี้

1. ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผลสูง มี 4 แบบ คือ

ผู้ทำงานตามสั่ง (Bureaucrat) เป็นลักษณะผู้นำที่เปลี่ยนแบบดีขึ้นจากแบบเอาเกณฑ์ เป็นคนเข้มงวด ถือว่าเป็นความสำคัญที่จะต้องทำงานตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งอย่างเคร่งครัด ถูกต้อง ไม่จำเป็นที่จะต้องมีความคิดเห็นใหม่ ๆ จึงไม่กระตุ้นให้เกิดผลผลิตใหม่ ๆ พยายามดำเนินงานตามแบบเก่าที่เคยปฏิบัติมาแล้วทั้งสิ้น สนใจในการทำงานแต่ไม่สนใจ

ความสำเร็จของงานและสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานจึงไม่มีการวางแผนงานระยะยาว คนลักษณะนี้ถ้าเป็นทหารหรือข้าราชการจะประสบความสำเร็จ เขามักจะมีคติประจำใจว่า

- 1.1 จงทำตามกฎข้อบังคับ แล้วจะไม่ทำอะไรผิดเลย
- 1.2 จงมาดูกันเถอะว่า ครั้งก่อนเราทำอย่างไร
- 1.3 องค์กรที่ดี คือ องค์กรที่มีระเบียบปฏิบัติทุกอย่างพร้อมมูล

นักพัฒนา (Developer) เป็นนักบริหารที่เปลี่ยนแปลงมาจากแบบสัมพันธซึ่งมุ่งที่ตัวคนเป็นหลัก เขาจึงมุ่งพัฒนาคนรู้วิธีช่วยยูงใจและพัฒนาบุคคล วิธีสอนคนธรรมดาให้เป็นหัวหน้าบางครั้งผู้ที่ถูกเขาพัฒนาไม่รู้ตัว เข้าทำนอง ปิดทองหลังพระ แต่พอเขาย้ายไปแล้วทุกคนจะรู้สึกเสียดายเขา หัวหน้าประเภทนี้บางคนถือว่าการทำงานเป็นเรื่องธรรมดา เหมือนกับการเล่นหรือพักผ่อน มักใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชา และมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับผิดชอบงานใหม่ ๆ กระตุ้นให้เขาเป็นตัวของตัวเอง ควบคุมตัวเอง รู้จักรับผิดชอบ ขยัน และมีความคิดสร้างสรรค์ ฉะนั้นลูกน้องมักจะรักและได้ผลงานดีตลอดมา

ผู้เผด็จการที่มีศิลป์ (Benevolent Autocrat) เปลี่ยนมาจากแบบเอางาน มีความมั่นใจในตัวเองมาก มีความชำนาญในด้านการสั่งงานอย่างมีศิลป์ ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามโดยไม่มีข้อข้องใจ ทำให้ผลงานดีมีประสิทธิภาพ เป็นลักษณะของผู้เผด็จการแต่นุ่มนวลมีศิลปะ มักเป็นผู้ทะเยอทะยาน พยายามจะไต่เต้าขึ้นมาจนถึงเป็นนักบริหารระดับสูง เพราะเป็นคนที่ยพยายามปรับปรุงตัวเองโดยอาศัยความรู้ พยายามฝึกฝนหาความชำนาญให้แก่ตัวเองอยู่เสมอ เป็นคนที่รู้จักกระชับข้อบังคับและงานในหน้าที่เป็นอย่างดี จึงทำงานสำเร็จเป็นส่วนมาก บุคคลประเภทนี้มักพบมากในวงการอุตสาหกรรม

นักบริหาร (Executive) เปลี่ยนมาจากแบบประสาน เป็นลักษณะของหัวหน้างานที่มีประสิทธิภาพ ทำคนเป็นแบบอย่างที่ดีทำงานโดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานเป็นที่ตั้ง รู้จักใช้ความสามารถของลูกน้องให้เป็นประโยชน์มากที่สุด มีความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชามาก ไม่ใช้อำนาจกดขี่บังคับ พยายามให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผนงาน ปรับปรุงงานให้ดีขึ้น มีความคิดริเริ่มและความร่วมมืออยู่เสมอ ปูนบำเหน็จรางวัล ยกย่องและให้เกียรติลูกน้อง ไม่แย่งเอาผลงานหรือความคิดความชอบของลูกน้องมาเป็นของตน ตรงกันข้ามจะต้องแสดงให้เห็นให้ผู้บังคับบัญชาและผู้อื่นทราบด้วยว่า ผลงานที่ดีชิ้นนั้นเป็นของใคร นอกจากการให้ลูกแล้ว การให้โทษลูกน้องก็เป็นเรื่องสำคัญ เมื่อทำผิดก็ต้องลงโทษ จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างสมเหตุสมผล ไม่ใช่ใช้อารมณ์และจะต้องยุติธรรมถ้าเป็นเช่นนี้แล้วทุกคนจะมีขวัญกับกำลังใจในการทำงาน รักหน่วยงานและผู้บังคับบัญชา มีความสามัคคีและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของงานร่วมกัน

2. ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผลต่ำ เปลี่ยนแบบมาจากลักษณะผู้นำพื้นฐาน ในทิศทางต่ำลง มี 4 ประเภทเช่นเดียวกัน คือ

ผู้หนีงาน (Deserter) เป็นลักษณะผู้นำที่เปลี่ยนมาจากแบบเอาเกณฑ์ ในทางเลวลง บริหารงานแบบขาดความสนใจ ไม่เน้นทั้งค้ำงานและคนมักหนีงาน บางที ขัดขวางการทำงานของคนอื่นหัวหน้างานชนิดนี้มีอยู่มาก มักคิดว่าไม่ได้รับความยุติธรรม ก็เลย ละเลยงานในหน้าที่ให้มากที่สุดหรือไม่ทำอะไรเลย ทำให้เสียงานมักทำให้ทุกสิ่งยุ่งยาก เลยจุดให้ ผู้อื่นชะงักงาน จะทำงานให้ได้ผลเพียงเท่าที่ป้องกันไม่ให้คนอื่นมารบกวนเท่านั้น และจะไม่ เกี่ยวข้องกับงานอื่นทั้งสิ้น ไม่ช่วยใคร พยายามนำตัวไปพัวพันกับเรื่องของคนอื่นให้น้อยที่สุด เขามักจะมีความคิดว่า

2.1 เมื่อทำครั้งแรกไม่สำเร็จ ก็จงเลิกทำมันเสียเลย

2.2 ผมชอบตำแหน่งนี้ แต่ไม่ชอบการทำงาน

2.3 มันเป็นนโยบายขององค์กร ผมไม่มีความเห็น

2.4 จงคิดดูซิ มันจะต้องมีวิธีการทำงานที่ยากกว่านี้

2.5 ผมชอบทำงานจริงๆ แต่ชอบนั่งดูมากกว่า

2.6 ถ้าหนีงานไม่ได้ก็ทนทำมันไป

โดยธรรมชาติไม่มีหัวหน้างานคนใดจะเป็นคนเช่นนี้มาก่อนมักเกิดขึ้นเพราะ องค์กรหรือหัวหน้าชั้นเหนือเป็นเหตุแต่เมื่อหัวหน้าคนใดเกิดลักษณะนี้ขึ้นก็มักจะแก้ได้ยาก เพราะฉะนั้นในฐานะที่เราเป็นหัวหน้าชั้นสูง ต้องหาทางป้องกันไม่ให้หัวหน้างานชนิดนี้เกิดขึ้นใน หน่วยงานของเราได้นักบุญ (Missionary) เปลี่ยนมาจากแบบสัมพันธ เป็นลักษณะหัวหน้างานที่ใจ บุญ นึกถึงคนมากกว่างาน ถือว่าความสัมพันธอันดีต่อกันในระหว่างผู้ร่วมงานสำคัญกว่าผลผลิต ของงานเขาปรารถนาเป็น “คนดี” โดยไม่ได้แย่งหรือคัดค้านการกระทำผิดใด ๆ เรียกว่าเป็นคน ประเภท “ขอรับกระผม” คือถือว่าคนที่เป็นผู้ใหญ่แล้วไม่สมควรจะโต้เถียงกับใคร และถือว่า การโต้เถียงและข้อขัดแย้งไม่อาจแก้ปัญหาได้ การบริหารแบบนี้จะเป็นเหตุทำให้ผลผลิตตกต่ำ เพราะไม่เคยแก้ปัญหาเรื่องคน แต่ถ้าเกิดปัญหาเกี่ยวกับคนเขาก็จะหาทางย้ายคน ๆ นั้นไปเสีย เขาถือว่าการทำงานที่ดีที่สุดคือการดำรงความสงบเรียบร้อยเอาไว้

ผู้เผด็จการ (Autocrat) เป็นลักษณะของผู้บริหารที่เปลี่ยนแบบมาจากแบบเอางาน หัวหน้างานแบบนี้มุ่งแต่งานอย่างเดียว ไม่คิดถึงสัมพันธภาพกับใคร ไว้ใจคนอื่นน้อยมาก ผู้ร่วมงาน ไม่รัก มีแต่กลัว และจะทำงานให้ตามคำสั่งเท่านั้น หัวหน้างานชนิดนี้มักคิดว่าคนอื่นไม่ชอบทำงาน คอยเลียงานเสมอ ไม่รับผิดชอบ มีความทะเยอทะยานน้อย จึงต้องคอยควบคุมบังคับบัญชาและ ลงโทษอยู่เสมอเขามักจะมองผู้ใต้บังคับบัญชาเหมือนเครื่องจักร ต้องทำงานตามคำสั่งของเขาแต่

อย่างเดียวโดยไม่ต้องคิด เขาเป็นสมอง คนอื่นเป็นแต่มือหรือเท้า ไม่จำเป็นต้องแสดงความคิดเห็น เขาต้องวางแผนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคนไหนไม่เห็นด้วยกับเขาแสดงว่าผู้นั้นพยายามโต้แย้งหรือต้องการจะทำทลายเขา เขาจะไม่ยกโทษให้ใครง่าย ๆ หัวหน้างานแบบนี้จะทำให้เกิดปฏิกริยาในหมู่ผู้ร่วมงานอย่างรุนแรงเกิดกลุ่มต่อต้าน ทำให้เกิดผู้หนึ่งงานมาก ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กลัวหรือไม่มีโอกาสต่อต้านจะแสดงอาการบ่นออบต่อหน้าแต่จะคำลับหลัง ผู้นำประเภทนี้มักจะแสดงพฤติกรรมดังนี้

1. จงทำตามที่ผมสั่ง
2. อย่าทำอะไรที่เหมือนผม
3. คุณต้องหยุดพูดและฟัง ถ้าผมพูด
4. จงทำตนเป็นคนมีเหตุผล โดยทำตามที่ผมบอก
5. ถ้าคุณจะให้ผมทำตามข้อเสนอของคุณก็ได้แต่คุณจะต้องออกจาก

งาน คุณจะเอาไหม

6. ผมชอบคนที่เห็นด้วยตลอดเวลา บอกก็ครั้งแล้วที่ผมไม่ชอบคำว่า

“ไม่”

ผู้ประนีประนอม (Compromiser) เป็นลักษณะผู้นำที่เปลี่ยนมาจากแบบประสาน หัวหน้างานแบบนี้ทราบว่าการมุ่งทำงานให้สำเร็จและการสร้างสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานเป็นสิ่งสำคัญ แต่เขาไม่มีความสามารถพอที่จะตัดสินใจลงไปได้ว่าจะทำอย่างไรหรือไม่ก็อาจจะผลานความคิดทั้งสองอย่างนี้เข้าด้วยกัน มีลักษณะเป็นคน โลด และชอบการประนีประนอมความกดดันบางอย่างจะมีอิทธิพลทำให้เขาต้องตัดสินใจในสิ่งที่เขาจะแก้ปัญหานั้นให้น้อยลงมากกว่าที่จะมุ่งผลผลิตในระยะยาว ไม่หวังผลเลิศจากการงานเพียงต้องการให้งานดำเนินไปเรื่อย ๆ เช่นว่าผลงานที่ดีที่สุดเป็นเพียงความฝันเท่านั้น เขาจะเป็นผู้เสนอแนะแต่ไม่เคยทำอะไรจริงจัง ซึ่งเรามักจะเรียกว่า ผู้ทำงานด้วยปาก เขาคิดว่าการวางแผนงานจะต้องใช้วิธีประนีประนอม เขาสนใจเฉพาะสิ่งที่จะทำให้งานเดิน เขาไม่ยุ่งกับใครและใครก็ไม่ยุ่งกับเขา เขามักจะถูกมองว่าเป็นคนที่มีการตัดสินใจไม่ดีและเป็นคนที่ยอมให้แรงกดดันจากภายนอกมาบีบตนเองมากเกินไป เขามักจะถือคติว่า

1. ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้พูด เขาจะได้คิดว่าเขาได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยเหมือนกัน
2. ถ้าหลอกเขาได้บางครั้งก็นับว่าดีแล้ว

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

มยุรี รังศรีสมบัติศิริ (2530 : บทคัดย่อ) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำกับความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 178 คน โดยใช้ทฤษฎีการบริหารระบบ 4 ของ Likert พบว่า พฤติกรรมผู้นำมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชามีความพึงพอใจในพฤติกรรมผู้นำของผู้บังคับบัญชาแบบปรึกษาหารือหรือมีส่วนร่วมมากกว่าพฤติกรรมแบบเผด็จการเต็มขั้นและแบบเผด็จการมีศิลป์ โดยผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการผู้นำแบบปรึกษาหารือมากที่สุด

สมชาย พูลศรี (2536 : 136) ศึกษารูปแบบภาวะผู้นำที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขตการศึกษา 1 ตาตฤณภูมิกวาระผู้นำสถานการณ์ของฟีลเดอร์ (Fiedler) โดยศึกษาผู้บริหารมัธยมศึกษา จำนวน 99 คน ผลการศึกษาพบว่าผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตการศึกษา 1 มีภาวะผู้นำแบบมุ่งงานมากกว่าภาวะสัมพันธ์ สถานการณ์กลุ่มของโรงเรียนอยู่ในระดับควบคุมได้ปานกลาง ประสิทธิภาพขององค์กรอยู่ในระดับสูง ปัจจัยสถานการณ์ที่ทำให้องค์กรมีประสิทธิผลสูงคือ สถานการณ์กลุ่มของโรงเรียน โดยเฉพาะเรื่องของการมีโครงสร้างของงานและความสัมพันธ์ของผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา

นพวรรณ ตุ่มฉิมจินดา (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาภาวะผู้นำขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม ในการบริหารเพื่อพัฒนาตำบลบางกระเจ็ด อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับภาวะผู้นำของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ดำรงตำแหน่งในประชาคม เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านการวางแผน การปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล โดยใช้กลุ่มประชากร 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งในประชาคม จำนวน 53 คน ใช้เครื่องมือในการศึกษา คือ แบบสัมภาษณ์ ทดสอบค่าความเชื่อมั่น

มานพ ฉวีรักษ์ (2546 : บทคัดย่อ) การศึกษากลยุทธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความมุ่งหมายเพื่อเพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านกลยุทธ์ในการดำเนินงานตามแผนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาตำบล กลุ่มตัวอย่างที่เข้าร่วมโครงการมีจำนวน 95 คนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 19 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีการมีส่วนร่วมไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและไม่มีส่วนร่วมในการสร้างการมีส่วนร่วมตามแผนพัฒนาตำบล

วุธ ญาณสาร (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเทศบาลตำบลเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเข้าใจของผู้บริหารส่วนตำบล เพื่อเข้าใจในบทบาทในทางเศรษฐกิจของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นใช้ทฤษฎีของ Black and Mouth พบว่าพฤติกรรมผู้นำ แบบตารางข่ายบริหาร ได้เสนอรูปแบบผู้นำในรูปของมิติ คือ มิติที่มุ่งงานและมิติที่มุ่งคนซึ่งมีความสัมพันธ์กันกับการทำงาน หรือความพึงพอใจของคนในองค์กร

ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ความเป็นธรรมาภิบาล ในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี พบว่า

ด้านนิติธรรม ในด้านนี้มีข้อสังเกตว่าประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบกพร่องข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบล ส่วนการอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้ดำเนินการในเรื่องนี้น้อย

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้จัดให้มีกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่างๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลดงบัง องค์การบริหารส่วนตำบล จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรวมในการวางแผนดำเนินงานและตรวจสอบ ดังที่พบในกิจกรรมป่าชุมชน การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี หรือวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีบรรยากาศในการประชุมที่มีการแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามยังไม่ทั่วถึงและองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดังบั้ง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลดังบั้งให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ก่อนข้างน้อย

สุทัศนาศิลป์ สัทธิตกุลสมบัติ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษางานวิจัยเรื่อง ธรรมชาติของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนตามความคิดของบัณฑิตกองทุนในจังหวัดอุดรธานี หนองคายและหนองบัวลำภู พบว่าบัณฑิตกองทุนที่เป็นกลุ่มตัวเองเพศหญิง มีอายุโดยเฉลี่ยเท่ากับ 28.17 ปี ส่วนใหญ่จบการศึกษาด้านศิลปศาสตรบัณฑิต ด้านคุณลักษณะของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่เป็นกองทุนหมู่บ้าน ได้ขึ้นและได้ออมเงินกู้ยืมจาก ทบ.เกือบทุกกองทุนบัณฑิตเห็นว่ากองทุนมีธรรมชาติมากเรียงลำดับดังนี้ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ ผลการเปรียบเทียบและการทดสอบความแตกต่างหลักธรรมชาติ ตามความคิดเห็นของบัณฑิตกองทุนซึ่งจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคลและลักษณะของกองทุนปรากฏว่าไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ศศิวิมล ชรรณเกษร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษางานวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการบริหารองค์การตามหลักธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี พบว่า 1. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการบริหารงานตามหลักธรรมชาติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่าด้านหลักการมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยสูงสุดรองลงมา หลักความคุ้มค่า และหลักคุณธรรม ส่วนประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมชาติในด้านหลักความรับผิดชอบต่อผู้มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด 2. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศสภาพภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพรายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา และระดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างมีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมชาติ

สุรปริษา ลาภบุญเรือง (2530 : 65 - 67) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนของประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอภุมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองมาก และปัจจัยทางด้าน อายุ มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

สุรพล สายสัมพันธ์ (2530 : 56 - 57) ได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ พบว่าคณะกรรมการหมู่บ้านเป็น

องค์กรที่เหมาะสมในการพัฒนาหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้านอายุต่ำกว่า 35 ปี มีส่วนร่วมในกิจกรรมสูงสุดกรรมการหมู่บ้านจะมีส่วนร่วมในโครงการที่หมู่บ้านริเริ่มจัดทำมากกว่าโครงการประเภทอื่นๆ

แพทยา แก้วพวง (2533 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่ การมีระดับการศึกษาสูง การมีฐานะการดำรงชีพสูง และการติดต่อกับเจ้าหน้าที่มาก

สามารถ ก้อนจันทร์ (2541 : 58 – 61) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระดับน้อยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พบว่า อายุ อาชีพ และระยะเวลาที่เข้ามาอยู่ในตำบล มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

วรพจน์ ประชิตวัตติ (2541 : 54 - 57) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับต่ำ เช่น การเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การรับรู้ถึงแผนงานและการใช้จ่ายในองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมของ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย และกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ อาชีพ ระดับรายได้ที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2542 : 87 - 88) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อ การปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมา คือ การชักชวนให้ผู้อื่น ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุดคือการร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนขับไล่สมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปู คือ การผ่านสังคมปริศนากอง การเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมือง การมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ธรรมชาติของ ความหมายภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณี โครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” พบว่า หลักนิติธรรมคือศูนย์กลางของหลักต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐจะเห็นได้ว่า ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ ประเด็นในการอ้างอิงและชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกพันกับคู่สัญญา และการดำเนินการโครงการที่ชอบธรรมตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญเดิม ในส่วนของภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่น ๆ คือหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่าประชาชนควรได้รับ โอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณาตลอดจน ขั้นตอนของการดำเนินการ โครงการ จากแบบจำลองที่ได้จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ กรณีหินกรูดในทัศนะของภาคประชาชนแล้วหลักอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาลเป็นแค่ส่วนประกอบที่อยู่รายรอบหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น

อรพิน เรือขวางเพชร (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ทักษะคิดของข้าราชการกรมสรรพากร ต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษี : ศึกษาเฉพาะกรณี ส่วนกำกับดูแลผู้เสียภาษี สำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษีในด้านต่าง ๆ (ได้แก่ ด้านสภาพแวดล้อมการทำงาน ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน การปกครองและบังคับบัญชา ความก้าวหน้าในงาน การวางแผนการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน อยู่ในระดับปานกลาง และมีทัศนคติในการปฏิบัติงานการกำกับดูแลผู้เสียภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลอยู่ในระดับปานกลาง และความพึงพอใจทุก ๆ ด้านมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการมีธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษีที่ระดับนัยสำคัญ .05 การทดสอบสมมติฐานพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลต่อ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา รายได้ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และประสบการณ์การอบรม ไม่มี ความสัมพันธ์กับทัศนคติของข้าราชการกรมสรรพากรต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษี ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ 1-7 สำหรับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานทุกด้านมีความสัมพันธ์กับทัศนคติของข้าราชการกรมสรรพากรต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษีเป็นไปตามสมมติฐานที่ 8 ผลที่ได้จากการวิจัยเป็นส่วนเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษี เพื่อปฏิบัติการหลักของกรมสรรพากร คือ การจัดเก็บภาษีให้ได้เป้าหมายและการให้บริการที่ดีเพื่อเสริมสร้างความสมัครในการเสียภาษีของประชาชนให้เพิ่มขึ้น

สุวรรณ ทองคำ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา สภาพการบริหารงานตามหลัก
 ธรรมาภิบาล ในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีพบว่า

1. ผู้บริหาร โรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก
 เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกหลัก
 ยกเว้นหลักคุณธรรม บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด

2. ผู้บริหาร โรงเรียนเกือบทุกคุณลักษณะ และสถานภาพส่วนใหญ่บริหารงาน
 ตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหาร โรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับ
 ปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด

3. ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีวัยวุฒิไม่เกิน 50 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลัก
 ธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหาร โรงเรียนที่มีวัยวุฒิมากกว่า 50 ปี ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีคุณวุฒิทาง
 การศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหาร
 โรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหาร โรงเรียนที่มี
 ประสบการณ์การบริหาร ไม่เกิน 10 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด
 รองลงมาเป็นผู้บริหาร โรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร 11-20 ปี และมากกว่า 20 ปี ตามลำดับ
 และผู้บริหาร โรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งใน โรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่บริหารงานตามหลัก
 ธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหาร โรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งใน โรงเรียนขนาดใหญ่ และ
 ขนาดเล็ก ตามลำดับ

4. วัยวุฒิ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร และขนาดของโรงเรียน
 ที่ผู้บริหาร โรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลใน โรงเรียนมี
 ความสัมพันธ์กันทุกด้าน

ภาควงนิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ความเป็นธรรมาภิบาลใน
 องค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลคังบัง อำเภอบางขันตคาม
 จังหวัดปราจีนบุรี พบว่า

ด้านนิติธรรม ในด้านนี้มีข้อน่าสังเกตว่าประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมใน
 การเสนอออกข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือ
 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่องค์การ
 บริหารส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบล ส่วนการอบรม
 เรื่องกฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคังบังได้ดำเนินการในเรื่องนี้บ่อย

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบึงได้จัดให้มีกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงบึง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลคงบึง องค์การบริหารส่วนตำบล จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานและตรวจสอบ ดังที่พบในกิจกรรมประชุมชน การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี หรือวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีบรรยากาศในการประชุมที่มีการแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามยังไม่ทั่วถึงและองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลคงบึงให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบึง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ก่อนข้างน้อย

สุชาวัลย์ เสถียรไทย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย ธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมพบว่าเงื่อนไขหลักที่จำเป็นต่อการเกิดธรรมาภิบาลตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเหล่านั้น ได้แก่ 1) การมีระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจที่สามารถตรวจสอบได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสมสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม 3) การสร้างองค์ความรู้กระบวนการเรียนรู้ และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การป้องกันการคอร์รัปชันและลดอำนาจในการใช้วิจารณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการลดปัญหาการมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สวนทางกัน (Conflict of Interest) ของหน่วยราชการ 5) การลดต้นทุนดำเนินการ (Transaction Cost) ในกระบวนการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6) การส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุก
ระดับ

ศุวกิจ ศรีปัดดา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย การปฏิบัติงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม พบว่าสถาบัน
ราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ
มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่อง
ค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกันมี ความเห็นเรื่องค่า
ระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน
คือ ควรมีการทำงาน โดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่าง
เสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา
ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นธรรม
2. ความโปร่งใส
3. ความมีอิสระ
4. การมีส่วนร่วม
5. ความมีประสิทธิผล
6. ความคล่องตัว

สมศักดิ์ สุขสำราญ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของ
ผู้บริหารและพนักงาน กลุ่มบริษัทแห่งหนึ่งที่มีต่อธรรมาภิบาลในภาคเอกชนพบว่า กลไกในการ
ทำงานของธรรมาภิบาลในภาคเอกชน คือ การที่บุคคลหรือระบบที่จะทำงานให้องค์การประสบ
ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ต้องทำให้ระบบทุกระบบในกิจการมีความโปร่งใส และให้
เป็นไปตามขอบเขตของภาระหน้าที่ ไม่ล่วงล้ำ เน้นเรื่องระบบเอกสาร และฝ่ายบริหารควรจัดการ
ให้พนักงานมีส่วนร่วมและตัดสินใจในงานที่ต้องรับผิดชอบได้ ต้องมีข้อมูลทางบัญชีเพื่อให้
ลงทุนคิดถึงผลกำไรขาดทุนและเห็นว่า ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ล่วงล้ำได้

การสร้างวัฒนธรรมของธรรมาภิบาลที่ดีในองค์การ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นว่า
ผู้นำบริษัทต้องปรับทัศนคติในการทำงานที่ดีต้องเป็นตัวอย่างที่ดี มีการเชิดชูคนดีและมีการให้
รางวัล

บริษัทใดที่มีความประสงค์จะได้ชื่อว่า เป็นบริษัทที่มีธรรมาภิบาล (Good Corporate
Governance) จำเป็นจะต้อง

1. ประธานกรรมการ กรรมการ ต้องปฏิบัติตามแนวของธรรมาภิบาลโดยเคร่งครัด เพื่อเป็นรูปแบบตัวอย่างที่ดี (Role Model) ให้กับผู้บริหารระดับสูง และเป็นตัวอย่างที่ดีถ่ายทอดลงไปยังระดับปฏิบัติการทั่วทั้งองค์การ

2. องค์การต้องใช้หลักการบริหารแบบคุณธรรม ผู้ใดกระทำผิดสมควรได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ เชิดชูคนดี มีการให้รางวัลคนที่ทำดี ในขณะที่เดียวกันหากมีความบกพร่องขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาลขององค์การ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษทางวินัยตามความรุนแรงหนักเบาของการกระทำ ต้องกล้าตัดสินใจกระทำทันที เพื่อมิให้เป็นตัวอย่างที่มีพึงปรารถนาต่อไป

3. ผู้นำขององค์การต้องมีความมุ่งมั่นอย่างจริงจังในการปลูกฝังวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดเป็นค่านิยมที่ดีทางสังคมในองค์การอย่างแนบแน่น

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

พระมหาสนชยา ชาเสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูงได้แก่ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีส่วนร่วม

ส่วนปัญหาที่ค้นพบ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบการวางแผน เป็นต้น

สำหรับปัญหาในอนาคตคือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค เพื่อการเกษตรกรรม การแข่งขันทางการเมือง ปัญหาธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรม เป็นต้น

นพพล สุรนัครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัย พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบกับธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านขนาดของอบต. และการการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของอบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ใน อบต. ต่างกัน

ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้นพบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของอบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.

ทศิรีญูญ์ ล้วนลอย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องนิทานพื้นบ้านเขตภาคเหนือตอนล่าง : การศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่านิทานที่ไม่ปรากฏหลักธรรมาภิบาลมี 16 เรื่อง นิทานที่ปรากฏหลักธรรมาภิบาลมี 179 เรื่อง และหลักธรรมาภิบาลที่พบมากที่สุด คือ หลักคุณธรรม รองลงมาคือหลักความรับผิดชอบ หลักความมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม และที่พบน้อยที่สุดคือ หลักความคุ้มค่า

จากการวิเคราะห์หลักคุณธรรมที่พบมากที่สุด เพราะนิทานไทยเป็นนิทานที่เล่าเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกของเด็กตั้งแต่เยาว์วัยให้มีความกตัญญูรู้คุณ และอบรมในเรื่องของศีลธรรม จรรยา เพราะคนไทยเป็นชาวพุทธที่ต้องการปลูกฝังพฤติกรรมที่ดีต่อเด็ก และการปลูกฝังคุณธรรม จึงเป็นรากฐานของหลักธรรมาภิบาลด้านอื่น คือ หลักความรับผิดชอบ ให้เยาวชนมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน และการคิดแก้ไขปัญหาเมื่อประสบกับปัญหาโดยใช้สติหลักความมีส่วนร่วม โดยนิสัยของคนไทยมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การทำงานที่เกี่ยวข้องกับส่วน เริ่มตั้งแต่วัดก่อนและขยายสู่ชุมชน เพราะในอดีตคนไทยมีความผูกพันกับวัดหลักความโปร่งใสเมื่อมีการทานที่มีการช่วยเหลือกัน การทำงานจึงเป็นลักษณะของความโปร่งใส และหลักนิติธรรมการอยู่ร่วมกันของคนสมัยก่อนไม่มีกฎหมายรองรับ การอยู่ร่วมกันจึงเป็นการตกลงในหมู่คณะและการยอมรับข้อตกลงนั้น ส่วนหลักธรรมาภิบาลที่พบน้อยที่สุดคือ หลักคุ้มค่าเป็นเพราะว่าในอดีตประเทศไทยเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ ทรัพยากรมีมากมายจนคิดว่าไม่สามารถใช้หมด ทำให้เนื้อหานิทานมีการปลูกฝังเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติน้อย ต่างจากปัจจุบันที่ทรัพยากรลดน้อยลงมากจึงมีการรณรงค์เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น การช่วยเหลือเอื้อเฟื้อกันเป็นการดำเนินชีวิตที่เป็นปกติ นิสัยของคนไทยจึงไม่มีการกล่าวถึงมากนัก

หลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องใหม่ที่ยังมีการเผยแพร่ไม่มากนัก ดังนั้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อนักเรียน นักศึกษา และประชาชนที่มีความสนใจ การนำนิทานพื้นบ้านมาเป็นสื่อในการเรียนรู้เรื่องหลักธรรมาภิบาลเพื่อทำให้หลักธรรมาภิบาลน่าสนใจขึ้น นอกจากนิทานแล้ว หลักธรรมาภิบาลยังสามารถนำไปวิเคราะห์เรื่องอื่นได้อีกมากมาย เช่น หนังสืออ่านนอกเวลาเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจ และเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลให้ประชาชนที่ให้ความสนใจ

สุจิตรา ปุญญรัตน์พันธุ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย ประชาชน และ

ธรรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีทัศนคติที่สอดคล้องต่อหลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม แต่กลับมีทัศนคติที่ส่งเสริมต่อหลักนิติธรรมในระดับที่ต่ำกว่าเนื่องจาก ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ประมาณ 1 ใน 4 ยอมรับการคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ และประมาณครึ่งหนึ่ง มองว่า การบังคับใช้กฎหมายยุติธรรมบ้างไม่ยุติธรรมบ้างก็ถือเป็นเรื่องธรรมดา แม้ผู้ตอบแบบ สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยว่าภาครัฐจำเป็นต้องมีความโปร่งใส แต่ในความเป็นจริงส่วนใหญ่ กลับไม่ทราบข้อมูลการทำงานของภาครัฐตลอดจนสิทธิขั้นพื้นฐานของตน การสำรวจในครั้งนี้จึง ไม่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า ประชาชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่านิยม และทัศนคติที่สอดคล้องต่อหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

2. งานวิจัยต่างประเทศ

ไพบ (Pei 1999 : 1- 33 ; อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545 : 40 - 41) ได้ศึกษาทาง สถิติด้วยวิธี Multivariate regression จาก 83 ประเทศ พบว่า การเพิ่มขึ้นของเสรีภาพทางการเมือง 1 หน่วย หรือเสรีภาพทางเศรษฐกิจ 1 หน่วย มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของธรรมาภิบาลถึง 3 เท่า ซึ่งหมายถึงการลดของการฉ้อราษฎร์บังหลวงถึง 3 เท่านั่นเอง และสรุปว่าหากจะวัดการฉ้อ ราษฎร์บังหลวงและธรรมาภิบาล จะพบว่า ประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพทาง เศรษฐกิจมากกว่าจะมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นและการฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลง

สคูลลี (Scully. 1998 : 49 ; อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 41 - 42) ได้ศึกษาวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 115 ประเทศ ตั้งแต่ปี 1960 – 1980 พบว่า ประเทศที่มีลักษณะเปิดทางการเมืองสูงหรือมีความเป็น ประชาธิปไตยมาก จะสามารถเพิ่มรายได้ประชาชาติจริงต่อปีสูงถึงร้อยละ 2.53 ในขณะที่ประเทศ ที่ระบบการเมืองปิด จะเพิ่มรายได้ประชาชาติต่อปีได้เพียงร้อยละ 1.41 แสดงว่าประเทศที่เป็น ประชาธิปไตยมาก กว่า จะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตย น้อยกว่าถึงร้อยละ 80

บาร์โร (Barro. 1994 : 41 ; อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. 2542 : 42 - 44) พบว่า ในสังคมที่ปกครองแบบเผด็จการ มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด และหากมีการเพิ่มขึ้น ของเสรีภาพทางการเมืองและสิทธิของพลเมืองระดับการพัฒนาเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นด้วยและระดับ การพัฒนาจะสูงมากเมื่อระดับของประชาธิปไตยอยู่ตั้งแต่ระดับกลางขึ้นไป

พัตแนม (Putnam. 1993 : 156 - 162 ; อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. 2542 : 44 - 45) ทำการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจาย อำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตมาก

ผิดกับการปกครองท้องถิ่นทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยพัฒนามได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวนอนที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่างๆ ตลอดจนความร่วมมือกันและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคม (Civil Society) ในภาคเหนือ ทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical Relation) ระหว่าง เจ้าพ่อ หรือผู้มีอิทธิพล กับบริวารและคนในท้องถิ่น

มอเรน ทาทิยาน่า (Morren Tatiana. 2001 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย Conceptualizing Civil Society With in Good Governance and Social Policies งานวิจัยแสดงถึงการรวมเอาแนวคิดประชาสังคม มาอภิปราย ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาเป็นคำถามสำคัญหลายประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาและประชาธิปไตยโดยการนิยามคำว่าประชาสังคม จะสะท้อนแนวคิดของเราว่าเราคาดหวังว่ามีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นที่ไหน และประชาธิปไตยจึงควรต้องแบ่งและกำหนดแน่ชัดระหว่างภาครัฐกับเอกชนมากน้อยเพียงใด สังคมและรัฐควรมีโครงสร้างอย่างไร เพื่อที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพ อันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดประชาสังคม สามารถถ่ายทอดไปไม่เฉพาะแค่พื้นที่หนึ่ง และรัฐหนึ่งไปสู่ที่อื่นได้หรือไม่ การปกครองและประชาธิปไตยซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิด สามารถที่จะนำไปใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาและปฏิบัติได้เพียงพอเพียงใด การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้สำรวจถึงวิธีการเข้าถึงหลักธรรมาภิบาลและแสดงถึงสังคมที่เป็นตัวอย่างในการเข้าถึงแนวคิดประชาสังคมที่ถูกต้องให้ โดย CIDA และธนาคารโลก

ฟาร่า อาซามัต (Fara Azamat. 2002 : รายงานการวิจัย) ได้ทำวิจัย Good Governance and Market-Based Reforms : a Study of Bangladesh ผลการวิจัยพบว่า ธรรมาภิบาลได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังประเทศกำลังพัฒนา ตัวชี้วัดทั้ง 6 อย่างของหลักธรรมาภิบาลทำให้ทราบว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายไปทั่วไปโดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ หลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล การมีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมการคอร์รัปชัน

การวิจัยครั้งนี้ยังพบอีกว่า การขาดหลักธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความยั่งยืนในเรื่องของการปฏิรูปตลาดภายในประเทศซึ่งดำเนินการโดยภาคเกษตรกรรมของ

บังคลาเทศ การปฏิรูปครั้งนี้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการได้รวบรวมผลิตภัณฑ์ข้าว และปรับปรุง
เงื่อนไขหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับข้าว เพื่อให้เกษตรกรได้เพิ่มรายได้ผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น
อย่างไร

ก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในเร็ว ๆ นี้ก็คือ การขายผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำ และผลิตผลทางการ
เกษตรต่ำกว่ามาตรฐาน บางครั้งก็มีราคาสูง กว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำลายแนว
ทางการปฏิรูปครั้งนี้ แต่ก็ยังเป็นการทำลายความมั่นคงอีกด้วย และนอกจากนั้นแล้ว ก็ยังพบอีกว่า
ปัญหาหลาย ๆ อย่างนี้เกิดมาจากขาดหลักนิติธรรม และการควบคุม ตรวจสอบการคอร์ปชั่นของ
เจ้าหน้าที่ และรวมถึงการนำหลักทั้ง 6 ประการของธรรมาภิบาลมาใช้

เวด พี แนนดา (Ved P. Nanda. 2003 : 63) ได้ทำการวิจัยเรื่องธรรมาภิบาล
ผลการวิจัยพบว่า ยังไม่มีการสร้างหลักธรรมาภิบาลตามความหมายอย่างแท้จริง ตลอดระยะเวลา
ค.ศ. 1980-1990 บรรดาประเทศหรือสถาบันที่ให้การสนับสนุนมีแนวโน้มว่าจะให้การช่วยเหลือ
การปฏิรูปประเทศที่รับการช่วยเหลือเหล่านั้น เพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศผู้รับการ
ช่วยเหลือยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายในครั้ง
นี้ และในอนาคตอันใกล้ การให้ความช่วยเหลือเริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในทาง
ปฏิบัติแล้วก็ยังไร้ผล และยังมีกรณีการเลือกปฏิบัติอยู่ตามที่เรากล่าวกัน ปัญหาเหล่านี้ประเทศที่ให้การ
ช่วยเหลือจะเรียกร้องให้ประเทศที่รับการช่วยเหลือแสดงปัญหาที่ยุ่ยากในการปฏิรูปเศรษฐกิจ
และสังคมให้ที่ประชุมได้รับทราบเพื่อหาสาเหตุแท้จริง และนำไปสู่การแก้ไข จากการศึกษาวิจัยได้
พบว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประเทศที่รับการช่วยเหลือคือไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน
และพอจะเป็นมาตรฐาน ในการตัดสินใจดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ได้ ซึ่งจะรวมถึงการขาด
เสถียรภาพทางการเมือง หลักกฎหมาย หลักการควบคุมการทุจริตและหลักความรับผิดชอบที่ยัง
ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และการศึกษาวิจัยยังพบอีกว่า ถึงแม้จะมีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล
ในประเทศกำลังพัฒนา แต่ระดับความยากจนของประเทศเหล่านั้นก็ยังมีอยู่สูง ตลอดถึงการบริหาร
งานที่ไร้ประสิทธิภาพ ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาหลักในการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กร ซึ่งจะเชื่อม
ไปหาประชาชน และการเลือกปฏิบัติเป็นเรื่องที่แก้ไขยากพอสมควร เพราะเป็นเรื่อง บริบททาง
วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ของประเทศที่รับการช่วยเหลือ

กรอบแนวคิดการวิจัย

การครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับแบบของภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้กรอบแนวคิดของ Lewin, Lippit and White อ้างถึงใน วิโรจน์
สารรัตน์ (2542 : 107) และกรอบแนวคิดการบริหารแบบธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบราชการ. 2546 : 1 - 90) 6 ด้าน ดังนี้ จึงเขียนเป็นกรอบแนวความคิด ดังนี้

ตัวแปรกลุ่ม 1

รูปแบบของภาวะผู้นำของนายกองค์กร
บริหารส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท ได้แก่

1. ผู้นำแบบเผด็จการ
2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย
3. ผู้นำแบบตามสบายหรือแบบเสรี



ตัวแปรกลุ่ม 2

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

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