

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ มุ่งศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญ เพื่อประโยชน์และเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่

1. แนวคิดการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. แนวคิดการบริหารจัดการ
3. แนวคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม ซึ่งจะเป็นแนวทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2542 : 169-170)

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท
2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท

ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43)

หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่าถ้าสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วน อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล ให้พ้นจากอำนาจแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป และขอให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันมีลักษณะโครงสร้างที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ.2546) ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

2.1 โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใด มี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน

2.2 โครงสร้างผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เลือกตั้งแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

3.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

3.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- 3.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 3.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 3.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 3.2.7 ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

3.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.3 หน้าที่ที่กฎหมายไม่บังคับให้ทำ

- 3.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 3.3.2 ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 3.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

- 3.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 3.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 3.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.3.12 การท่องเที่ยว
- 3.3.13 การผังเมือง

4. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 สมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละสองคน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้เลือกตั้งสมาชิกจากราษฎรในหมู่บ้านนั้น จำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้เลือกตั้งสมาชิกจากราษฎรหมู่บ้านละสามคน

4.2 ประธานสภาและรองประธานสภา

4.2.1 สภามอบอำนาจการบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอแต่งตั้งประธาน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2.2 ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นประธาน หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 อำนาจหน้าที่ของสภา

4.3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.3.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้ เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

5. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารหนึ่งคน และกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการและคณะกรรมการบริหาร

5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

5.2.1 การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และต้องรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.2.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่าย ประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

5.2.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

5.2.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

6. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 รายได้

6.1.1 รายได้จากภาษี

1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษี ป้าย อากรการ ฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้ส่งมอบให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้

3) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใด ประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้เป็น รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

(5) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

ข. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บ เพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

6.1.2 รายได้อื่นๆ

1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2 รายจ่าย

6.2.1 รายจ่ายประเภทต่างๆ

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- 4) ค่าใช้จ่าย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- 8) ค่าสาธารณูปโภค

9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

6.2.2 เงินค่าตอบแทน

เงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

6.3 การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นข้อบังคับ และจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด

7. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

7.1 อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอ

7.1.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

7.1.2 ในการปฏิบัติตามหน้าที่ของนายอำเภอนั้น ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

7.2 อำนาจยุบสภาของผู้ว่าราชการจังหวัด

7.2.1 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามรายงานความเห็นที่นายอำเภอเสนอขึ้นมาได้ แต่ทั้งนี้จะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

7.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

แนวคิดการบริหารจัดการ

การอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่าของมนุษย์ในสังคม ทั้งในอดีตและปัจจุบันเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ในการอยู่อย่างปกติสุข มีการทำงานร่วมกัน มีสังคมเดียวกัน มีลักษณะการทำงานแบบเป็นกลุ่ม ช่วยกันทำงานหรือแบ่งงานกันทำ มีหน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีการจัดการคนทรัพยากรต่าง ๆ ใช้ร่วมกัน ทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้จึงเกิดมีการจัดการขึ้น ซึ่งในปัจจุบันกลายเป็นงานหลักที่มีความจำเป็นและความสำคัญในทุก ๆ องค์กร เพราะทุกองค์กรต้องดำเนินงานซึ่งมีความเปลี่ยนแปลง จึงต้องมีการจัดการที่เป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ในการทำงาน

1. ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารจัดการ

คำว่า จัดการ (Manage) การจัดการ (Management) และผู้จัดการ (Manager) นั้น มีมาแล้วตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยเฉพาะในบทกวีของเชกสเปียร์ ที่มีชื่อว่า “Love’s Labour’s Lost” ซึ่งเขียนขึ้นในปี ค.ศ. 1588 นั้น มีข้อความบางตอนได้เขียนคำว่า “ผู้จัดการ” หรือ Manager เอาไว้อย่างชัดเจน ดังนี้ “Adieu, valour! Rust, rapier! Be still, drum! For your manager is in love: yea, he loveth” (Act I, scene II, 188) จากหลักฐานที่ปรากฏนี้ จะเห็นได้ว่า ในเรื่องของจัดการและการบริหารนั้น มีมานานไม่น้อยกว่า 400 ปีเศษแล้ว

หากจะดูที่มาของคำว่า “จัดการ” คำศัพท์คำนี้มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินที่เขียนว่า Manus ซึ่งหมายถึง มือ แต่ในภาษาอิตาเลียนเขียนว่า Managgiare ซึ่งมีความหมายในด้านการฝึกม้าให้อยู่ภายใต้การควบคุมของคน ต่อมาความหมายของคำ ๆ นี้ได้ขยายขอบเขตออกไปเรื่อย ๆ จนถึง การควบคุมและการจัดการในเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การควบคุมม้า แต่หมายถึงทักษะในการจัดการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ วงดุริยางค์ และการเล่นเครื่องดนตรีต่าง ๆ สำหรับชาวฝรั่งเศส คำว่า “จัดการ” นี้มีความหมายตรงกับคำว่า “Husbandry” แต่ได้มีการตีความออกไปในทำนองที่เกี่ยวข้องกับการดูแลครัวเรือน (The Art Of Running A Household)

สำหรับที่มาของความหมายของการจัดการที่ใช้กันมาจนทุกวันนี้ ถือกำเนิดมาจากหนังสือชื่อ The Wealth Of Nations ของนักเศรษฐศาสตร์เลื่องชื่อ สก็อต อดัมส์ สมิทท์ หรือเรียกกันสั้น ๆ ว่า อดัม สมิทท์ ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1776

คำว่า “จัดการ” “การจัดการ” และ “ผู้จัดการ” ได้เฟื่องฟูขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง และตรงกับทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารธุรกิจมากขึ้น ต่อมา มีนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ คือ นายจอห์น สจ๊วต มิล (John Stuart Mill) ซึ่งมีชีวิตระหว่าง ค.ศ. 1806-1873 ได้นำเอาคำต่าง ๆ ของ อดัมส์ สมิทท์ มาใช้กันอย่างแพร่หลายอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ในช่วงปลาย ค.ศ. 1800 คำ ๆ นี้จึงเป็นที่นิยมและทราบกันดีในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ในขณะนั้น

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา คำว่า “การจัดการ” นั้น วิศวกรชาวอเมริกันได้เป็นผู้นำมาใช้ในช่วงแรก จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1903 บิดาแห่งการจัดการที่มีลักษณะ นายเฟเดอริค ดับบลิว เทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor) ได้เขียนหนังสือชื่อ Shop Management ขึ้น คำว่า การจัดการจึงเป็นที่แพร่หลายในสังคมอเมริกัน และยังเพิ่มความสนใจมากขึ้น เมื่อนายเฟเดอริค ดับบลิว เทย์เลอร์ ได้เขียนหนังสือที่มีชื่อเสียงออกมาอีกเล่มหนึ่งในปี ค.ศ. 1911 นั่นก็คือ “The Principle of Scientific Management” นับตั้งแต่นั้นมา คำว่า “การจัดการ” ก็เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ นักบริหารธุรกิจ หรือแม้แต่คนที่อยู่นอกวงการนี้

แนวคิดการจัดการเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในส่วนขององค์กรภาคธุรกิจที่ฝรั่งเศสโดย Henri Fayol ผู้นำกิจการด้านถ่านหินขนาดใหญ่ของยุโรป ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 (ค.ศ.1880) โดยคิดค้นทฤษฎีชื่อ “typical manufacturing enterprise” ซึ่งเขาเห็นว่า การจัดโครงสร้างการจัดการเพียงรูปเดียวที่เหมาะสมกับธุรกิจ คือ การแบ่งองค์กรออกเป็นฝ่ายตามแต่ละหน้าที่ (Functional) เพราะขณะนั้นการจัดการภายในองค์กรเริ่มปรากฏแรงงานประเภทเฉพาะทาง (Specialist) ขึ้นมา

ยุโรปและอเมริกาเริ่มรู้จักทฤษฎีการจัดการ เป็นครั้งแรกจากธุรกิจของบางองค์กร เช่น John D. Rockefeller, Sr., J. P. Morgan และ Andrew Carnegie แต่ช่วงนั้นผู้จัดการองค์กรเองก็ยังไม่มีความรู้ว่าจะบริหารองค์กรอย่างไรดี เพราะยังไม่มีตำรา และหลักสูตรสอนการบริหารจัดการ จึงต้องใช้วิธีเรียนรู้กันเอง George Siemens ผู้ก่อตั้งธนาคาร Deutsche Bank แห่งเยอรมัน ก็ได้นำหลักการจัดการแบบเดียวกับ Fayol มาใช้กับ Line ธุรกิจใหม่คือ Siemens Electric Co.

ส่วนภาครัฐนั้น การจัดการเริ่มถูกนำมาใช้อย่างจริงจังมากขึ้น เมื่อกองทัพสหรัฐมีความต้องการที่จะจัดองค์กรใหม่ในปี 1901 โดย Elihu Root ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐในรัฐบาล Theodore Roosevelt

แต่เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งขึ้น การบริหารกองทัพขนาดใหญ่ที่ต้องวิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจเพื่อข้อมูลไปสู่การผลิตอาวุธได้ตามความต้องการ ทำให้จำเป็นต้องมีการจัดการองค์กรอย่างเป็นทางการขึ้น แต่การบริหารกองทัพกลับไม่เหมาะสมกับทฤษฎีตามหน้าที่ (Functional) ของ Fayol เพราะเป็นการบริหารแบบ Centralization ที่รวมศูนย์อำนาจไว้จุดเดียว การแก้ไขก็คือต้องการเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจออกไปในแต่ละหน่วยแบบลดหลั่นกันหรือ Decentralization

หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง Pierre S. Du Pont และ Alfred P. Sloan ได้พัฒนาการจัดการแบบ Decentralization ขึ้นมา ซึ่งกลายเป็นหลักการสำคัญหนึ่งในประวัติศาสตร์ของการจัดการ ในเชิงศาสตร์นั้นก่อนทศวรรษ 1930 มีนักคิดเพียงไม่กี่คนที่เริ่มสนใจศาสตร์การจัดการสมัยใหม่ในเชิงวิชาการ เริ่มจาก Frederick Winslow Taylor ในช่วงก่อนการเปลี่ยนศตวรรษ และ

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง พวกเขานิยามว่า “การจัดการ” ถูกนิยามว่า คือ “สิ่งที่ทำด้วยองค์กร ไม่ใช่แค่ธุรกิจ แต่ละองค์กรจะแตกต่างกันเพียงวิธีการเท่านั้น” นั้นแสดงว่าสมมติฐานการจัดการแบบเดิมเริ่มถูกท้าทายจากนักคิดหัวก้าวหน้ากลุ่มหนึ่งบ้างแล้ว

ช่วงทศวรรษที่ 1950 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง คำว่า “ธุรกิจ” มีนัยสำคัญขึ้นมาอย่างมาก จากการที่นักธุรกิจอเมริกันประสบความสำเร็จจากการจัดการธุรกิจระหว่างสงคราม ทำให้หลักการจัดการธุรกิจได้รับความสนใจมากขึ้น เริ่มมีสถาบันศึกษาการจัดการขึ้น แต่ก็ยังคงเป็นการสอนบนมติเดียวคือ การจัดการทางธุรกิจ อยู่นั่นเอง

ในสมัยโบราณลักษณะของการผลิตและกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจมีสภาพเป็นเศรษฐกิจแบบเกษตร กิจกรรมที่มีได้มีปัญหาทางด้านการจัดการแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในโลก (ประมาณปี ค.ศ. 1880 เป็นต้นมา) จึงทำให้สังคมเศรษฐกิจก้าวเข้าสู่ยุคโรงงาน และมีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้ ปัญหาด้านการจัดการจึงเป็นสิ่งจำเป็นก่อนที่ระบบโรงงานจะเกิดขึ้นในยุโรปและสหรัฐอเมริกา การผลิตแบบในครัวเรือนมักจะดำเนินไป โดยการติดต่อโดยตรงระหว่างผู้ผลิตกับผู้ซื้อ ซึ่งข้อปัญหาต่างๆ จะไม่เกิดขึ้นเลย เพราะเป็นการผลิตตามคำสั่ง และยังไม่มีการผลิตแบบขนานใหญ่ (Mass Production) เพื่อขายให้กับผู้บริโภคทั่วไป การจัดการจึงแทบจะไม่จำเป็นเลย ต่อเมื่อได้เกิดระบบโรงงานขึ้นมาโดยมีการลงทุน มีการใช้เครื่องจักร มีการผลิตแบบผลิตขนานใหญ่ รวมทั้งการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีผลกระทบทำให้รูปแบบการผลิตและการจัดการยุ่งยากและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

บทบาทของเจ้าของกิจการที่ต้องทำงานด้านการจัดการจึงสำคัญมากขึ้น และเริ่มมีการแยกหน้าที่การจัดการออกจากเจ้าของกิจการ โดยแบ่งเป็นหน้าที่งานการจัดการ สำหรับผู้บริหารกลุ่มใหม่ ที่เรียกว่า ผู้บริหารมืออาชีพ (Professional manager) เกิดขึ้นมามีด้วย และจากช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเอง การจัดการจึงกลายเป็นเรื่องสำคัญและความรู้ด้านการจัดการที่เรียกว่า “การจัดการที่มีหลักเกณฑ์” โดย Frederick W. Taylor จึงได้เกิดขึ้นมาเป็นครั้งแรก และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาตามลำดับ ได้แบ่งวิธีการศึกษาแนวความคิดต่าง ๆ ทางการจัดการเป็น 3 แนวความคิดดังนี้

2. ทฤษฎีการจัดการ

Henri Fayol มีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่เราจะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ (Management sciences) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล Fayol ได้สรุปสาระสำคัญตามแนวความคิดของตนไว้ ดังนี้ คือ เกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ (Management Functions) Fayol ได้อธิบายถึงกระบวนการจัดการงานว่าประกอบด้วย หน้าที่ (Functions) ทางการจัดการ 5 ประการ คือ 1) การวางแผน (Planning) หมายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อ

ธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต 2) การจัดการองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจำต้องให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้ 3) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งกระทำให้สำเร็จผลด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน 4) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน 5) การควบคุม (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้ล่วงหน้าทั้ง 5 หน้าที่ที่ Fayol ได้วิเคราะห์ไว้นี้ ถือได้ว่าเป็นวิถีทางที่จะให้ผู้บริหารทุกคนสามารถบริหารงานของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้

ในส่วนเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะพร้อมความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้ เทคนิคในการทำงาน และประสบการณ์ต่าง ๆ Fayol ให้ความเห็นว่าคุณสมบัติทางด้านเทคนิควิธีการนั้น สำคัญที่สุดในระดับคนงานธรรมดา แต่สำหรับระดับสูงขึ้นไปกว่านั้นความสามารถทางด้านบริหาร จะเพิ่มพูนความสำคัญตามลำดับ และมีความสำคัญมากที่สุดในระดับผู้บริหารระดับสูง (Top executive) ควรจะได้มีการ อบรม (Training) ความรู้ทางด้านบริหารควบคู่กันไปกับความรู้ทางด้านเทคนิคในการทำงาน

ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการจัดการ (Management Principles) Fayol ได้วางหลักทั่วไปที่ใช้ในการบริหารไว้ 14 ข้อ ซึ่งใช้สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ (Guides) สำหรับผู้บริหาร หลักต่าง ๆ ดังกล่าวมีดังนี้คือ

1. หลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority & Responsibility) เป็นสิ่งที่แยกจากกันมิได้ ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกคำสั่งได้นั้น ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงานที่คนนำไปทำด้วย

2. หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity Of Command) ในการกระทำใด ๆ คนงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งด้วยการปฏิบัติตามหลักข้อนี้ ย่อมจะช่วยให้สามารถจัดสาเหตุแห่งการเกิดข้อขัดแย้งระหว่างแผนงานและระหว่างบุคคลในองค์การให้หมดไป

3. หลักของการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Unity Of Direction) กิจกรรมของกลุ่มที่มีเป้าหมายอันเดียวกันจะต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกัน เป็นไปตามแผนงานเดียวกัน

4. หลักของสายงาน (Scalar Chain) สายงานอันนี้คือสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงมายังระดับต่ำสุด ด้วยสายการบังคับบัญชาดังกล่าวจะอำนวยความสะดวกให้การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และช่วยให้เกิดระเบียบในการส่งทอดข่าวสารข้อมูลระหว่างกันอีกด้วย

5. หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization) คือ การแบ่งแยกงานกันทำตามความถนัด เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ของบุคลากรในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเศรษฐศาสตร์

6. หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline) โดยถือว่าระเบียบวินัยในการทำงานนั้นเกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงในการทำงาน ทั้งนี้โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการเคารพเชื่อฟัง และทำงานตามหน้าที่ด้วยความตั้งใจ เรื่องดังกล่าวนี้ จะทำได้ก็โดยที่ผู้บังคับบัญชาต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นตัวอย่างที่ดี ข้อตกลงระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะต้องเป็นไปอย่างยุติธรรมมากที่สุด และจะต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติอย่างคงเส้นคงวา

7. หลักของการถือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of individual to general interest) หลักข้อนี้ระบุว่าส่วนรวมย่อมสำคัญกว่าส่วนย่อย เพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามเป้าหมายของกลุ่ม (องค์การ) นั้น ผลประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของกลุ่มย่อมต้องสำคัญเหนืออื่นใดทั้งหมด

8. หลักของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) การให้และวิธีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนที่ควรจะยุติธรรม และให้ความพอใจมากที่สุดทั้งแก่ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง

9. หลักของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization) หมายถึงว่า ในการบริหารจะมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดศูนย์กลาง เพื่อให้ควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การไว้ได้เสมอ และการกระจายอำนาจจะมากน้อยเพียงใดก็ย่อมแล้วแต่กรณี

10. หลักของความมีระเบียบเรียบร้อย (Order) ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าสิ่งของหรือคนต่างต้องมีระเบียบและรู้ว่าคนอยู่ในที่ใดของส่วนรวม หลักนี้ก็คือหลักมูลฐานที่ใช้ในการจัดตั้งของและตัวคนในการจัดองค์การนั่นเอง

11. หลักของความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารต้องยึดถือความเอื้ออารีและความยุติธรรมเป็นหลักปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งความจงรักภักดีและการอุทิศตนเพื่องาน

12. หลักของความมั่นคง (Stability of Tenure) ทั้งผู้บริหารและคนงานต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง เพื่อเรียนรู้งานจนทำงานได้ดี การที่คนเข้าออกมากย่อมเป็นสาเหตุให้ต้องสิ้นเปลืองและเป็นผลของการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

13. หลักของความคิดริเริ่ม (Initiative) เนื่องจากว่าคนฉลาดย่อมต้องการที่จะได้รับความพอใจจากการที่คนได้ทำอะไรด้วยตัวเอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาควรจะให้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้ใช้ความคิดริเริ่มของตนบ้าง

14. หลักของความสามัคคี (Esprit De Corps) เน้นถึงความจำเป็นที่คนต้องทำงานเป็นกลุ่ม ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Teamwork) และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการติดต่อสื่อสาร (Communication) เพื่อให้ได้มาซึ่งกลุ่มงานที่ดี

3. แนวความคิดการจัดการตามแนวมุขสัมพันธ์ (Human Relations)

3.1 การจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ แนวความคิดนี้เป็นการโต้แย้งแนวความคิดของการจัดการสมัยเดิม คือหลังจากที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้อัตราการว่างงานมีมากนั้น สหภาพแรงงานได้เรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งนับว่าเป็นยุคทองของสหภาพและกลุ่มผู้สนับสนุนสิทธิในการรวมตัวทางแรงงานและผลประโยชน์ของคนงาน ด้วยเหตุที่แรงงานได้รับความสนใจมากขึ้นนี้เอง จึงมีการให้ความสำคัญกับเรื่องของคน ซึ่งได้เคยถูกละเลยไปในอดีตให้กลับมามีบทบาทมากขึ้น เพราะเชื่อว่าการจัดการใด ๆ จะบรรลุผลสำเร็จได้ จะต้องอาศัยคนเป็นหลัก ทำให้เรื่องของการจัดการได้มีการศึกษาพัฒนาทฤษฎี วิธีการ และเทคนิคต่าง ๆ ทางด้านสังคมศาสตร์ เพื่อเข้าช่วยศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน และกลุ่มคนในองค์กรต่าง ๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือ เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคล (Interpersonal Relations) ให้ถูกต้องยิ่งขึ้น เรื่องราวของมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) กลับมามีบทบาทสำคัญมากขึ้น

ดังนั้น ด้วยความเข้าใจข้างต้นนี้เองที่ชี้ให้เห็นว่า การเน้นหนักเรื่องมนุษยสัมพันธ์ที่ดี โดยวิธีการจูงใจโดยไม่บีบบังคับเพื่อให้คนงานมีขวัญสูงนั้น เป็นวิธีที่ผิด และจะไม่ก่อให้เกิดผลผลิตที่สูงขึ้นเสมอไป บางครั้ง การเลือกวิธีการควบคุมที่เหมาะสมและความจำเป็นที่จะต้องมีการระเบียบวินัย เพื่อให้พฤติกรรมของคนที่อาจผันแปรได้ในทางต่าง ๆ ให้อยู่ในแนวทางที่ต้องการควบคุมไปกับการจูงใจนั้นยังเป็นสิ่งจำเป็น จากเหตุที่วิธีการของมนุษยสัมพันธ์ที่ไม่รัดกุมในแง่ตัวเอง ที่ทำให้นักวิชาการในสมัยต่อมา พยายามเรียกวิธีการตามแนวความคิดนี้ว่า การจัดการโดยวิธีการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach To Management) เป็นการศึกษาการจัดการองค์กรในแนวใหม่ ฉะนั้นจึงมีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีคลาสสิกใหม่ (New Classical Theory) การศึกษาเชิงพฤติกรรมให้ข้อคิดเห็นว่า ความต้องการทางอารมณ์และร่างกายของมนุษย์ประกอบเป็นพื้นฐานขององค์กร ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เองจากการรวมตัวของมนุษย์ ซึ่งมีความต้องการผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน นอกจากนี้ พฤติกรรมศาสตร์อาศัยวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และมนุษย์วิทยา และดึงความสนใจต่อองค์กรโดยทั้งหมด เช่นเดียวกันกับพิจารณาพฤติกรรมของแต่ละบุคคลและกลุ่มภายในองค์กรนั้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาองค์กรตามแนว

3.2 การจัดการแบบพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Sciences) นักทฤษฎีองค์การสมัยใหม่หรือนักพฤติกรรมศาสตร์ เชื่อว่ามนุษย์ไม่เพียงแต่เป็นสัตว์เศรษฐกิจ มนุษย์ยังมีความต้องการทางสังคม มีความต้องการส่วนตัว และมีเป้าหมายที่แตกต่างกันในการเข้ามาอยู่ร่วมกันในองค์การ การใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเป็นเครื่องจูงใจ จึงไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ ความต้องการทางสังคม มีความต้องการส่วนตัว และมีเป้าหมายที่แตกต่างกันในการเข้ามาอยู่ร่วมกัน ในลักษณะของความต้องการส่วนตัวของมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อที่จะบำบัดความต้องการที่แตกต่างกันของมนุษย์ อันจะเป็นผลนำไปสู่ความพอใจในการทำงาน นำมาซึ่งความจงรักภักดีและความรู้สึกรักตัวเองเสมือนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

การศึกษาของนักทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ นำโดย Hugo Munster berg ชาวเยอรมัน จึงมุ่งสนใจในรายละเอียดและคุณสมบัติของปัจจัยเหล่านี้ 1) ลักษณะเฉพาะของบุคคล (The Individual) 2) สมมติฐานเกี่ยวกับลักษณะทางธรรมชาติของมนุษย์ (Assumptions Of Human Behavior) 3) พฤติกรรมของกลุ่มในองค์การ (Group Behavior) 4) การจูงใจในการทำงาน (Motivation Factors)

ดังนั้น แนวทางการศึกษาของพฤติกรรม คือ การพยายามที่เพิ่มประสิทธิภาพองค์การ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตาม เทคนิคของการปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงานของคน ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบ การให้พนักงานมีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น เทคนิค คิวซี เซอร์เกิล เหล่านี้ ต่างก็สามารถนำไปใช้ได้เหมาะสมกับบางคน และในบางสถานการณ์เท่านั้น และไม่อาจจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะนำไปใช้ทั่วไปทุกแห่งทุกสถานการณ์

ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นที่ยอมรับกันในบรรดานักพฤติกรรมศาสตร์ว่า การเข้าใจสถานการณ์นับว่าเป็นเรื่องจำเป็นยิ่ง ที่จะมผลต่อการบริหารงานของนักบริหาร การก้าวเข้าสู่การศึกษาการบริหารตามสถานการณ์โดยพฤติกรรมเป็นเครื่องมือประกอบ และมีสภาพแวดล้อมใหม่ คือ ข้อมูลและเครื่องคอมพิวเตอร์อยู่ในทุกจุดของการทำงาน จึงเป็นแนวทางการบริหารแบบ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ผ่านมา มีทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคธุรกิจได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กร โดยเฉพาะภาครัฐ ได้นำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ในขณะที่องค์กรภาคธุรกิจก็รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ไม่มุ่งหวังแต่ผลกำไรอย่างเดียว

ดังนั้น ในบทนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอ ความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ ของหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นที่มาที่ไปได้ชัดเจนมากขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัย เพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian¹ ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และ กองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” เมื่อย้อนยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ.1980-1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ว่าได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย องค์กร

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้าง และกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่หมายถึงรัฐบาล (Weiss 2000) โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม (The Urban Governance Initiative, 1999; The Express India Group, 1997)

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริการที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมือง และเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้ความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการ จะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่

2. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และ อภิบาล ซึ่งคำว่า “ธรรม” หมายถึง คุณ ความดี ความถูกต้อง และหลักประเพณีปฏิบัติในศาสนา กฎเกณฑ์ ความจริง ความยุติธรรม ส่วนคำว่า “อภิบาล” หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ดังนั้น เมื่อนำมารวมกัน ธรรมาภิบาล จึงน่าจะหมายถึง การปกครองและบริหารบนพื้นฐานของหลักธรรม ความดี ความถูกต้อง ซึ่งสะท้อนถึงแนวความคิดปรัชญาที่เน้นเรื่องความดี ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good Governance ซึ่งความหมายที่น่าจะสอดคล้องและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปคือ ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหาร โดยยึดหลักธรรม ความดี ความถูกต้อง

หลักธรรมาภิบาล เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ (Modern Management) เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยวิธีดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ก็คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความโปร่งใส มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ และสิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวได้ก็คือ การมีกฎระเบียบ มีแนวปฏิบัติที่รองรับการดำเนินการนั้น ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติชัดเจนเรื่องการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ทางการเมือง ทำให้ประชาชนได้รับโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม หรือแสดงสิทธิและเสรีภาพที่พึงมีพึงได้ในทางการเมือง เนื่องจากมีกฎหมายรองรับให้สามารถดำเนินการได้นั่นเอง เป็นต้น

หลักธรรมาภิบาล ยังให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการตัดสินใจทางการบริหาร ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติจำนวนมาก (Actors) และเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทั้งหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรประชาชน ซึ่งผู้ปฏิบัติทั้งหลายเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม (Civil Society) รัฐบาลเองก็เป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล การตัดสินใจในการดำเนินงาน อาจมีปัญหาจากการถูกอิทธิพลครอบงำและอาจนำไปสู่ การคอร์รัปชัน การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict Of Interests) หากกระบวนการตัดสินใจขาดหลักธรรมาภิบาล (วารสารทหารพลร่ม, 2549 : 28)

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

1. ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ใน รายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล, 2541) โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

2. องค์กรสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

3. United Nations and Development Programme (UNDP) ให้นิยามของคำว่าธรรมาภิบาลว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกับบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บน

ความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิตต์ นิमितกุล, 2543 : 13-24)

4. ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรสิทธิ์คะพันธ์, 2541)

5. องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA กล่าวถึงธรรมเนียมปฏิบัติใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2543 : 68-81)

6. Kofi Annan เลขาธิการองค์การสหประชาชาติคนปัจจุบัน กล่าวว่าธรรมเนียมปฏิบัติเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย และมีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Weiss 2000)

ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่เล็กลงน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475) อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิ และสภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติ

ในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตราย ที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (สุจิต นิมิตรกุล, 2543 : 13-24)

2. อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 5) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

3. ชีรยุทธ บุญมี (2541 : 52) ชี้ว่า ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครอง แบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐคือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลังทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ

ชีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ที่อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น ชีรยุทธ บุญมีเสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

4. นายแพทย์ประเวศ วะสี (2542:15)อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาล ก็จะรวมถึงความ

โปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมนูญบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศไทย

5. ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 123) ให้ความหมายธรรมนูญบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

6. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543 : 2) ได้ให้ความสำคัญองค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหาร การจัดการที่ดีเป็นกลไก เชื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

จะเห็นว่าความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมนูญบาล” มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และ วัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านั้น มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง ที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็น

จากการศึกษา พบว่า คำนิยามที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี นายแพทย์ประเวศ วะสี ศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้นั้นมีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ จึงอาจสรุปได้ว่า “ธรรมนูญบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศไทยที่ยั่งยืน”

3. องค์ประกอบของธรรมนูญบาล

องค์ประกอบของธรรมนูญบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมนูญบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมนูญบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของรัฐ จะได้พิจารณาถึงสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

3.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543 : 3-12) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า

สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

3.2 กระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์ประกอบคือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรมความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุจิต นิมิตรกุล, 2543 : 13-24)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

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

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

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

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

3.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อ วันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐ

4. ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบขององค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจน องค์กรอิสระ (Independent Organization) องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคล ภาคนอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society)

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหาร ราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมา

เพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ ร่วมกันแก้ปัญหา เพื่อพัฒนานำพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ-สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลดัง พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ที่ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม"

สิ่งที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล คือการตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ดีงาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชน สังคมระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์กร ภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบ ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบราชการและรัฐบาล จึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไปกลับกลายมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกล่าวคือ

ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/ กลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชนโดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตร

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดคกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีกติกากการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า ความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการ ที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลและร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่ม ประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทาง เศรษฐกิจสังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการ ของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมรัฐให้เกิดขึ้นและทำนุ บำรุงรักษาให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

5. ธรรมเนียมปฏิบัติกับการจัดการภาครัฐ

แนวคิดด้านการจัดการ มีพัฒนาการสอดคล้องกับการพัฒนาสังคมมาเป็นลำดับ ขณะเดียวกันสังคมได้ก้าวเข้าสู่สังคมสารสนเทศ บทบาทของวิทยาการคอมพิวเตอร์เข้ามามีบทบาทในการจัดการอย่างมาก และล่าสุดปัจจุบัน สังคมได้เข้าสู่ยุคสังคมแห่งความรู้ (Knowledge Society) เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีแนวคิดธรรมเนียมปฏิบัติเป็นกรอบการปฏิบัติ

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การจัดการก้าวมาสู่จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ สิ่งที่เกิดขึ้นคือ บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน จากยุคดั้งเดิมที่ความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนเป็นแบบผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง ความสัมพันธ์เป็นแบบบนสู่ล่าง (Top Down Approach) รัฐมีบทบาทชี้นำสังคมอย่างมาก แต่แนวทางปัจจุบัน ที่เน้นธรรมเนียมปฏิบัติ หมายถึง บทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชน มีความสำคัญเด่นชัดมากขึ้น ในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge based society) และส่งผลต่อทิศทางในการบริหารจัดการยุคใหม่มากขึ้น เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) จากรัฐบาลและการปกครอง (Government) มาเป็นแบบธรรมเนียมปฏิบัติ (Good Governance)

ดังนั้น ในส่วนนี้ จึงได้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการปกครอง (Government) และธรรมเนียมปฏิบัติ (Governance) เพื่อให้เห็นว่า การปกครองกับความแตกต่างกันอย่างไร

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการปกครองและธรรมเนียมปฏิบัติ

การปกครอง (Government)	ธรรมเนียมปฏิบัติ (Governance)
1. กฎเกณฑ์ของสังคมเน้นการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐ 2. กฎเกณฑ์กำหนดโดยอำนาจจากส่วนกลาง 3. บทบาทของรัฐบาลสามารถควบคุมกลไกทางการค้าและเศรษฐกิจได้ • การใช้อำนาจโดยรัฐ • การรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง • บทบาทรัฐกับการควบคุมกลไกการบริหารงาน 4. ความรู้จำกัดอยู่ในวงรัฐบาล	1. กฎเกณฑ์ของสังคมเน้นการสนับสนุนกิจกรรมที่มีเป้าหมายร่วมกันของกลุ่มทางสังคมหลาย ๆ รูปแบบ 2. กฎเกณฑ์ทางสังคมต้องเป็นที่ยอมรับของคนส่วนมาก บทบาทของอำนาจส่วนกลางลดลง 3. กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยองค์กรหรือกลไกระหว่างประเทศ • บทบาทและอำนาจส่วนกลางลดลง • สนับสนุนกิจกรรมสังคมที่หลากหลาย • ยอมรับกลไกการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก 4. ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ทำให้เกิดการเรียนรู้

อย่างไรก็ตาม จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า สาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐ และเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไก และฟื้นฟูเพื่อการบริหาร จัดการต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนให้ทันต่อสถานการณ์ได้

2. ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการหรือเทคโนแครต (Technocrats) คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะนโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้

4. ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา

5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการร่วมกันการกระทำทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ จากสาเหตุดังกล่าว หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกันโดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการ ฟันตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทย อาจต้องใช้เวลาานานกว่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้นการแก้ไขปัญหา อย่างยั่งยืนก็คือ การขจัดสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น และสร้างธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้ปรากฏเป็นจริง

ในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงได้นำหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ มาใช้ในการบริหารงาน คือ

1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการธำรงค้ำเพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่าซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมาย ไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชน โดยส่วนรวม

อย่างไรก็ดี ในการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับภาครัฐในเรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Public Participation) การมีกระบวนการงานที่โปร่งใส (Transparency) การพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ (Political Legitimacy) มีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework) การบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness And Efficiency)

ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับระบบราชการ นำไปสู่ที่มาของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยเฉพาะในมาตรา 6 ระบุว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุ

เป้าหมาย ดังต่อไปนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

6. หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues on Governance โดยรับการสนับสนุนเงินทุนจากกรมวิเทศสหการ และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการโดยทดลองพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการนี้ อบต. ชมพู่ อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ถูกเลือกให้เป็นพื้นที่ศึกษา มีการนำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไปใช้พัฒนากลไกในระดับท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ประกอบด้วยกรอบแห่งหลักต่าง ๆ 6 ประการคือ กรอบแห่งหลักนิติธรรม กรอบของความโปร่งใส กรอบความรับผิดชอบ กรอบของประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน และกรอบคุณธรรมข้อเสนอนะที่โครงการเสนอไว้มีทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ ในส่วนของ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มีดังต่อไปนี้

1. การส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลควรให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและพัฒนาอบต. ที่มีธรรมาภิบาลเพื่อให้วาระแห่งชาติประสบความสำเร็จ
3. แนวทางนโยบายและข้อปฏิบัติสำหรับ อบต. ควรกำหนดให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
4. รัฐบาลควรเน้นนโยบายการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนที่เข้มแข็งจริงจัง

5. ควรบรรจุกรอบนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและระดับท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาลควรทำความเข้าใจและศึกษาหลักธรรมาภิบาล หามาตรการในการปฏิบัติ และกำหนดแผนพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์

2. จัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาลเพื่อที่จะได้เป็นแกนนำในการผลักดันและส่งเสริมการมีธรรมาภิบาลใน อบต. ต่อไป

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งทบทวน ปรับปรุง และแก้ไขแนวทางปฏิบัติสำหรับ อบต. ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลต่าง ๆ

4. สร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในระเบียบแนวทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

5. จัดทำคู่มือการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบล

6. เผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับงานพัฒนาศักยภาพของ อบต. ให้แก่หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

7. ควรกระตุ้นให้สื่อมวลชนท้องถิ่นเสนอข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบในการทำงานของ อบต.

8. สร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องและชุมชนเพื่อสร้างกระแสความต้องการพัฒนา อบต.

9. สร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับตำบล

10. ขยายผลการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล

11. หน่วยงานที่กำกับดูแลควรพัฒนาตัวชี้วัดผลสำเร็จและผลงานของ อบต. ซึ่งควรมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลด้วย

12. ศึกษาประเด็นการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล และศึกษาเพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับชุมชน

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าถ้าระบบบริหารราชการ มีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหา เรื้อรังของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กรของทางราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการศึกษาได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่ายังอยู่ในช่วงของการใช้ได้ไม่นานนัก ซึ่งจะต้องติดตามเพื่อประเมินระดับ

ความสำเร็จของการมีธรรมาภิบาลต่อไป ในอนาคต แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญ เช่นความโปร่งใส การมีการตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กำลังจะถูกประเมินถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อจะมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ต่อไป จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามว่าหลักธรรมาภิบาลที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะถูกเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดในอนาคต

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นภคล สุรนครินทร์ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่” พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกันและเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.

เบญจวรรณ วันดีศรี (2554 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด” ผลวิจัยพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลต่ำ สำหรับปัจจัยต่างๆซึ่งได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

พระจริญ จิรสุโก (เมืองประทับ) (2555 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ทั้ง 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า พบว่า

บุคลากรมีความคิดเห็นว่า เทศบาลเมืองบางกรวย มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายละเอียดแต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกด้านปัญหาในการบริหารงานพบว่า บุคลากรบางส่วนยังไม่ทราบข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานในแต่ละส่วนของเทศบาลบุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และบางส่วนยังเห็นแก่พวกพ้องของตนเอง การทำงานในบางเรื่องไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมบุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานตามความรู้สึกของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลงานที่ออกมา การจัดสรรงบประมาณของเทศบาล ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตการปกครองซึ่งมีแนวทางในการบริหารงานดังนี้คือ เทศบาลควรจัดอบรมให้บุคคลบางส่วนที่ยังไม่ทราบในข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลไปในทิศทางเดียวกัน คือยึดหลักความถูกต้องตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ ที่ชอบธรรม เทศบาล ควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร ส่งเสริมให้บุคลากรเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เสริมสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรของเทศบาล เทศบาลควรเปิดเผยงบประมาณประจำปีในการนำไปใช้จ่ายในแต่ละด้าน และการนำงบประมาณไปใช้นั้นให้มีความคุ้มค่ากับประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ กระบวนการบริหารงานของเทศบาลนั้นพร้อมที่จะตรวจสอบได้ เทศบาลควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามา มีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บุคลากรของเทศบาลควรปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ ต่อสังคมและให้บริการต่างๆ ด้วยความจริงใจ เทศบาลควรจัดสรรงบประมาณในการบริหารงานให้มีความคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน และจัดสรรงบประมาณไปพัฒนาชุมชนให้ทั่วถึงตามความเร่งด่วนของชุมชนนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

มัทนา เหลืองนาคทองดี (2555 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย” โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารจากบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ผลการศึกษาพบว่า อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานบริหารมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้บริหารที่มีอายุมากกว่า 40 ปี การศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และเป็นผู้บริหารระดับสูงมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาล มากกว่าผู้บริหารที่มีอายุน้อย การศึกษาระดับปริญญาตรี และเป็นผู้บริหารระดับกลาง นอกจากนี้พบว่า ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจากสื่อต่างๆ ก่อนข้างน้อยมากและยังพบว่าผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2555 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารตำบลบ้านฉาง พนักงานเทศบาล และผู้นำชุมชน จำนวน 6 คน ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการของเทศบาลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล ได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่า เทศบาลตำบลบ้านฉาง มีความเสมอภาคและการกระจายพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาการจัดซื้อจัดจ้างกระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ชุมชน แต่จะเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

สุภัทรา วิมลสมบัติ (2554 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย อำเภอยะรัง จังหวัดนครสวรรค์” ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชยประสบความสำเร็จได้ เกิดจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำหรือผู้บริหาร ปัจจัยด้านทีมงานหรือองค์กร และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะร่วมมือร่วมใจพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งนี้ในการดำเนินงานของทั้ง 3 ปัจจัยนั้น มีการนำหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวนโยบายในการปฏิบัติ อันได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังเน้นหนักในเรื่องของความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการบริหารองค์กร เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินกิจการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยความต้องการของประชาชนสะท้อนถึงการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นว่าเกิดประโยชน์ ต่อประชาชนเพียงใด องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถผูกขาดรวมอำนาจทางการเมืองไว้กับผู้บริหารได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องเปิดกว้าง เพื่อให้องค์กรชุมชนเข้ามารับรู้ความเป็นไปและเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดและลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองที่รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และเมื่อได้ประยุกต์หลักการบริหารงานให้เข้ากับหลักธรรมาภิบาล ก็จะสามารถนำพาองค์กรสู่ความสำเร็จ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง