

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด ได้ศึกษา แนวคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะครอบคลุม 8 เรื่อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory)
6. แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ
7. แนวคิดเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้ (1) ความหมายการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (2) รูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (3) ลักษณะการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (4) เครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.1 ความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new Public Management: NPM) ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและนิยามไว้หลายคนดังนี้

โจนาธาน บอสตัน และคณะ (Jonathan Boston และคณะ อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2547 : 450-451) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1. มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลสภาพหรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ

2. ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักของความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎหมาย เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results)

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย

4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงิน (monetary incentives)

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

เดวิด ออสบอร์น และเทด แกปเบอร์ (David Osborne and Ted Gaebler อ้างใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ 2547: 205-206) ได้เสนอแนวคิดการเปลี่ยนโฉมการราชการ (Reinventing Government) ซึ่งได้รับการยอมรับในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ดังนี้

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง

2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง มากกว่าจะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว
3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ
4. ต้องการให้ระบบราชการขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วย

กฎระเบียบ

5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงาน มากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย
6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้าย มากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง
7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งแสวงหารายได้มากกว่ารายจ่าย
8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้
9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม

10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด

เพ็ญศรี มีสมนัย (2549: 3-4) กล่าวว่า เป็นการบริหารจัดการที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (result) มากกว่าจะเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (inputs) และกระบวนการ (process) มีการวัดผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจ และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (accountability) การบริหาร หรือการดำเนินงานขององค์กร ภาครัฐภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารได้ตลอดเวลา การบริหารภาครัฐแนวใหม่จะมุ่งเน้นในเรื่อง การบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขัน การจัดการแบบองค์กะทัดรัด

จากความหมายของการจัดการภาครัฐข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นในการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานโดยเน้นความโปร่งใสในการดำเนินงาน การตัดสินใจและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลา และการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนนี้ การดำเนินงานภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่ชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นเจ้าของชุมชน ชุมชนสามารถเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา เพราะชุมชนเองที่จะรู้ว่า

ภายในชุมชนของคนนั้นจะมีปัญหา และควรที่จะหาทางแก้ไขอย่างไร ซึ่งก็จะทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จเร็วขึ้น

1.2 รูปแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

โอเวน อี ฮิวจ์ (Owen E. Hughes 1998 อ้างใน เพ็ญศรี มีสมนัย 2549 : 3-11)

ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional public administration) ที่เน้นการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบและความถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการบรรลุถึงผลลัพธ์และการตระหนักในความรับผิดชอบของผู้บริหารเพิ่มมากขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐจากระบบราชการแบบเก่า (classic bureaucracy) ที่เน้นความเป็นทางการ ระดับชั้นการบังคับบัญชา การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร เน้นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กร ฯลฯ ไปสู่การทำให้องค์กรภาครัฐ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรือการจ้างงานมีความยืดหยุ่นและเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการผ่อนคลายกฎระเบียบหรือข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น

3. การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรภาครัฐและข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จากที่กำหนดไว้คลุมเครือขาดความชัดเจนไปสู่ความเป็นธรรมและสามารถวัดได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์กรภาครัฐและข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐตามการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะการกำหนดตัวชี้วัดหลักที่สำคัญ คือ ความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

4. การเปลี่ยนแปลงบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์กรภาครัฐ ระดับสูงจากการเป็นข้าราชการและความเป็นกลางไปสู่ความรับผิดชอบต่อการเมืองต่อรัฐบาลมากกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากการจัดทำข้อตกลงการจัดทำผลผลิตระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือ Service Delivery Agreement ซึ่งเป็นเครื่องกำกับให้ผู้บริหารองค์กรภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมืองมากขึ้น

5. การเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจจากการที่องค์กรภาครัฐ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเองไปสู่การใช้หลักการทดสอบตลาด (market test) ในการดำเนินงาน เช่น การจ้างเหมาเอกชน (contract out) เป็นต้น ทำให้ลดต้นทุนหรือต้องการควบคุมค่าใช้จ่ายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้

6. การเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจขององค์กรภาครัฐที่ดำเนินการกิจกรรมสาธารณะในทุก ๆ เรื่องไปสู่การลดบทบาทภารกิจขององค์กรภาครัฐไปสู่การแปรรูป ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานหรือรูปแบบอื่น ๆ ทำให้สามารถควบคุม และ/หรือ ลดงบประมาณการดำเนินงานลงได้

จากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สรุปได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีรูปแบบ เน้นความเป็นธรรมทางสังคม ความเสมอภาค คุณค่า และจริยธรรมตอบสนองความต้องการของประชาชน ดูแลทุกกลุ่มเป้าหมาย เน้นการกระจายอำนาจ ตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Participation) เสนอทางเลือกที่หลากหลาย (ทางเลือกสาธารณะ) การเปลี่ยนแปลง (Change)

1.3 ลักษณะการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แกรแฮม ซี สก็อต (Graham C. Scott 2000 อ้างใน เพ็ญศรี มีสมนัย 2549: 3-15) ได้แสดงความคิดเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะเฉพาะดังนี้

1. บทบาทภารกิจภาครัฐที่ชัดเจน
2. กำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจน
3. ข้าราชการเป็นมืออาชีพและเป็นกลาง
4. มอบอำนาจการบริหาร
5. ใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานการดำเนินงาน
6. ตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยหน่วยงานภายนอก
7. เน้นความต้องการของลูกค้า
8. ใช้กลไกตลาด
9. การจัดโครงสร้างองค์กรและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่เอื้อต่อการ
ทำงานให้บรรลุผลสำเร็จโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน
10. การบริหารงานภาครัฐและเอกชนไม่แตกต่างกัน
11. การมอบอำนาจควบคู่กับความรับผิดชอบ
12. ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการและกฎระเบียบ
13. เน้นการจัดหน่วยงานเพื่อภารกิจเฉพาะเรื่อง
14. แปรรูปให้เป็นเอกชน/การจ้างเหมาให้ภาคอื่น ๆ รับผิดชอบดำเนินการแทนภาครัฐ
15. มีที่มาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ชัดเจน
16. มีการทำสัญญาปฏิบัติงาน หรือ “Performance Agreement”
17. ประยุกต์ใช้เทคนิคการบริหารของภาคเอกชน

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2547: 131) ได้สรุปถึงการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM นี้เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นในเรื่องต่าง ๆ 4 เรื่องดังนี้

1. ความโปร่งใสในการตัดสินใจ (Transparency) ของรัฐบาลและฝ่ายบริหารของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

2. ความรับผิดชอบในความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountability) การบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กร การปฏิบัติราชการของข้าราชการ การบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐบาลจะต้องมีความพร้อมตลอดเวลาที่จะถูกตรวจสอบจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นประชาชน สื่อมวลชน ส่วนราชการด้วยกันเอง หรือฝ่ายการเมืองในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย

3. การบริหารจัดการและการดำเนินงานของหน่วยงานราชการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะมุ่งเน้นในเรื่องผลสัมฤทธิ์ (Result) ของงาน (โดยเฉพาะ ประสิทธิภาพ (Effectiveness), ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความประหยัด (Economy) มากกว่าที่จะเน้นที่ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน หรือปัจจัยนำเข้า (Input) และวิธีการปฏิบัติงานหรือกระบวนการดำเนินงาน (Process)

4. มีการประเมินผลโดยการวัดผลลัพธ์ (Measure) การดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะในเรื่อง ปริมาณงาน (Quantity) คุณภาพของผลงาน (Quality) งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน (Cost) และกำหนดปฏิบัติงาน (Time)

จากจุดมุ่งหมายทั้ง 4 ประการของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าวข้างต้นทำให้การบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาในด้านต่างๆ ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐจะต้องเลิกและลดที่จะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะตามลำพัง หรือผูกขาดเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต คงเหลือไว้เฉพาะภารกิจที่สำคัญๆ เท่านั้น

2. ทำการประเมินความคุ้มค่าหรือ Value for money ในการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการดำเนินงานโครงการของส่วนราชการต่างๆ จะต้องประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณเช่น การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการทางด้านการเศรษฐกิจโดยใช้วิธีวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ตอบแทน (Cost-benefit analysis) ทั้งนี้จะต้องทำทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการ

3. เชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรทรัพยากรและเงินรางวัลกับผลสัมฤทธิ์ (Results)

4. เน้นความรับผิดชอบที่ผลสัมฤทธิ์ (Accountability for results) แต่จะไม่เน้นที่ความรับผิดชอบที่ผลผลิต และกระบวนการดำเนินงาน

5. ลดขนาดองค์กรหรือ Downsizing พร้อมทั้งปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสมหรือ Right sizing ในส่วนภารกิจที่ไม่ใช่งานหลักของหน่วยงานก็จะจ้างเอกชนดำเนินการแทน Outsourcing

6. บริหารจัดการแบบเอกชน

จากแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สรุปได้ว่า ลักษณะการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะประกอบไปด้วยการให้ความสำคัญกับการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม การลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มอิสระในการบริหาร หน่วยงาน การวัดผลงานและให้รางวัลตามมาตรฐานสากล การเสริมสร้างสนับสนุน บุคลากร เทคโนโลยี และเปิดกว้างเรื่องการแข่งขัน มีการปรับปรุงองค์การ

1.4 เครื่องมือในการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวโน้มปัจจุบันของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญได้แก่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเน้นการบริหารแบบมุ่งผลงาน และการตรวจสอบจากสังคม ให้ความสำคัญต่อความนิยมที่มีต่อการจัดการภาครัฐมากขึ้น และแนวโน้มที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่จะต้องปรับตัวก็คือ ระบบราชการจะต้องเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจปัจจัยนำเข้าซึ่งรัฐบาลและการบริหารภาครัฐ จะให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานมากขึ้น และเครื่องมือที่ถูกให้ความสำคัญอย่างมากต่อการวัดผลสำเร็จของการบริหารภาครัฐ ก็คือ การจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงาน (Key Performance Indicators KPI) โดยเครื่องมือดังกล่าวล้วนให้ความสำคัญต่อการกำหนดตัวชี้วัดและการกำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานให้แก่ตัวชี้วัด เพื่อนำมาใช้ในการวัดความสำเร็จของการดำเนินงาน

1.4.1 ความหมายของ Key Performance Indicators KPI ตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงาน

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2547:1-2) ได้สรุปความหมายของตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงานไว้ว่า หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวัดผลสำเร็จของงานที่เกิดขึ้น โดยนำมากำหนดเป้าหมายให้เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะนำผลงานจริงที่เกิดขึ้นมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายในตัวชี้วัดนั้น เช่น การประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ มีตัวชี้วัด KPI คือ ร้อยละของความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจากนั้นก็นำมาสู่การกำหนดเป้าหมายให้เป็นรูปธรรมเช่นกำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะต้องให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น

วันเพ็ญ ผ่องกาย (อ้างใน www.ia.psd.ku.ac.th/kpi.doc 29 มิถุนายน 2550) ได้สรุปความหมายของตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงานไว้ว่า หมายถึง ตัวแปรหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะหรือปริมาณของระบบการดำเนินงานส่วนใดส่วนหนึ่งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นสารสนเทศที่บ่งบอกสถานะหรือสภาพการณ์ใดลักษณะหนึ่งที่เราสนใจซึ่งการนำตัวแปรหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดค่าจะสะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ที่ต้องการศึกษาโดยรวม

1.4.2 ประเภทของตัวชี้วัด

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2547:3-4) ได้สรุปประเภทของตัวชี้วัดไว้ว่าระบบ KPI จะจำแนกประเภทประเภทของตัวชี้วัดออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ตัวชี้วัดประสิทธิผล (Effectiveness Indicators) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) และตัวชี้วัดการเพิ่มผลผลิต (Productivity Indicators)

ประสิทธิผล (Effectiveness) ประสิทธิภาพถือว่าเป็นเกณฑ์การวัดค่าความสำเร็จในการทำงานที่สำคัญมาก เช่น การจัดเก็บภาษีให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ประจำปี การเพิ่มยอดขายของสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การเพิ่มช่องทางการให้บริการแก่ประชาชน เป็นต้น ดังนั้นจุดเน้นในการวัดประสิทธิผลจะเป็นการประเมินการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐและข้าราชการของหน่วยงานนั้นสามารถสร้างผลงานปฏิบัติจริงออกมาเท่ากับหรือมากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดต่าง ๆ ได้หรือไม่เพียงใด

ประสิทธิภาพ (Efficiency) นอกเหนือจากการที่หน่วยงานของรัฐและข้าราชการจะต้องทำผลงานจริงให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดต่าง ๆ แล้ว ยังจะต้องกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในการทำงานของหน่วยงานของรัฐและข้าราชการในแง่ของประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้เพราะในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จนั้นมิใช่หมายความว่าการทำงานให้บรรลุเพียงเป้าหมายที่ตั้งไว้เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพด้วย ประสิทธิภาพจึงเป็นอัตราส่วนระหว่างผลงาน (output) ต่อปัจจัยนำเข้า (Input) เช่น ทุกปีภาษีที่จัดเก็บได้ 1 บาทมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีกี่บาท ข้าราชการ 1 คน รับผิดชอบให้บริการประชาชนได้กี่คน การทำงานตามโครงการมีทางเลือกใดที่มีค่าใช้จ่ายต่ำสุด การใช้จ่ายงบประมาณตามแผน คือ ทำงานได้ตามแผน แต่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ต่ำกว่าที่ได้รับอนุมัติ เป็นต้น จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพจึงเป็นการวัดระหว่างผลงาน กับปัจจัยนำเข้า ดังนั้น การวัดประสิทธิภาพจึงประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐสามารถปฏิบัติงานโดยใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรคุ้มค่ามากน้อยเพียงใดโดยเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในเป้าหมายของตัวชี้วัดต่าง ๆ ได้หรือไม่เพียงใด

ผลิตภาพหรือการเพิ่มผลผลิต (Productivity) การประเมินผลสำเร็จในการทำงานของหน่วยงานของรัฐและข้าราชการอาจจะมีการประเมินในด้านของการเพิ่มผลผลิตด้วยการเพิ่มผลผลิตจะเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานจริงใจในสองช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ถ้าพบว่าการปฏิบัติงานจริงในช่วงเวลาหลังมีค่าสูงกว่าหรือดีกว่าการปฏิบัติงานจริงในช่วงเวลาแรก แสดงว่าหน่วยงานของรัฐและข้าราชการของหน่วยงานนั้นมีผลผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น เช่น เปรียบเทียบระยะเวลาในการให้บริการแก่ประชาชนว่าให้บริการแก่ประชาชนแล้วเสร็จต่อรายไ้ระยะเวลาเฉลี่ยเท่าใด โดยถ้าพบว่าในปีนี้สามารถไ้ระยะเวลาการให้บริการไ้ลดลงกว่าปีก่อนหน้านี้ก็แสดงว่าหน่วยงานของรัฐและข้าราชการของหน่วยงานนี้ในปีนี้มีผลผลิตเพิ่มสูงขึ้น (Productivity) ในการให้บริการแก่ประชาชนโดยดีกว่าตัวเลขเดิมที่เคยทำได้ในปีที่แล้ว เป็นต้น

1.5 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.

2546

เป้าหมาย

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานราชการอย่างสม่ำเสมอ

มาตรการ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการข้างต้นให้ทุกส่วนราชการดำเนินการดังนี้

1. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
 - 1.1 กำหนดภารกิจของส่วนราชการให้สอดคล้องกับแผนนโยบายแห่งรัฐและ
 - 1.2 ปฏิบัติภารกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้
 - 1.3 ก่อนเริ่มภารกิจต้องวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย มีความโปร่งใส หากกระทบต่อ

แผนนโยบายรัฐบาล

ประชาชนต้องรับฟังความคิดเห็น และชี้แจงให้ประชาชนตระหนักในประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 - 2.1 ก่อนดำเนินการ ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ
 - 2.2 แผนปฏิบัติราชการ มีรายละเอียดขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณ ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จ
 - 2.3 มีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ
 - 2.4 เมื่อปฏิบัติตามแผนหากเกิดผลกระทบต่อประชาชนต้องรีบแก้ไขหรือบรรเทา หรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม
 - 2.5 ภารกิจใดเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ ให้ทุกส่วนกำหนดแนวปฏิบัติ เพื่อเกิดการบริหารแบบบูรณาการมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 - 2.6 พัฒนาความรู้แก่ส่วนราชการให้เกิดองค์แห่งการเรียนรู้ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ส่งเสริม พัฒนาความรู้ สร้างวิสัยทัศน์ และเปลี่ยนทัศนคติ
 - 2.7 แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผน 4 ปี สอดคล้องกับแผนบริหารแผ่นดิน และให้มีแผนปฏิบัติงานประจำปี งบประมาณ เมื่อสิ้นปีให้จัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์
3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
 - 3.1 ต้องกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลา งบประมาณเผยแพร่ให้ราชการและประชาชนทราบ
 - 3.2 ต้องจัดทำบัญชีต้นทุนและคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะ ถ้ารายจ่ายสูงกว่าส่วนราชการอื่นที่ให้บริการประเภทและคุณภาพเดียวกัน ต้องจัดทำแผนลดรายจ่าย
 - 3.3 จัดซื้อ จัดจ้าง ต้องเปิดเผย เที่ยงธรรม พิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ ราคา ประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการหากต้องมีเหตุคำนึงถึงคุณภาพการดูแลรักษา สามารถทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอราคา
 - 3.4 ภารกิจใดจำเป็นต้องได้รับการอนุญาต อนุมัติหรือความเห็นชอบส่วนราชการที่พิจารณา ต้องแจ้งผลให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายใน 15 วัน
 - 3.5 เรื่องใดมีขั้นตอนปฏิบัติเกิน 15 วัน ต้องประกาศให้ทราบ
 - 3.6 หากเกิดความเสียหายเพราะไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ให้ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
 - 3.7 ส่วนราชการต้องวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในความรับผิดชอบโดยเร็ว
 - 3.8 การตั้งคณะกรรมการขึ้นวินิจฉัยปัญหา ให้ทำเท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

3.9 มติของคณะกรรมการผูกพันทุกส่วนราชการที่มีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการ แม้ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย

3.10 การสั่งราชการ ให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ผู้บังคับบัญชามีความจำเป็นต้องสั่งด้วยวาจา ให้ผู้รับคำสั่งบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อปฏิบัติตามคำสั่งแล้วให้บันทึกรายงานอ้างคำสั่งด้วยวาจาด้วย

4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

4.1 ให้กระจายอำนาจการบริหาร การตัดสินใจแก่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ โดยตรง เพื่อให้บริการประชาชนได้รวดเร็วและลดขั้นตอน

4.2 ทุกส่วนราชการให้จัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเปิดเผย เพื่อให้ทุกคนเข้าตรวจสอบได้

4.3 ให้มีศูนย์บริการประชาชนระดับจังหวัด อำเภอ

5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

5.1 ส่วนราชการต้องทบทวนภารกิจของตนว่ามีความจำเป็นที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนบริหารราชการแผ่นดินนโยบายของ ค.ร.ม. งบประมาณ ความคุ้มค่า และสถานการณ์อื่น ๆ

5.2 ส่วนราชการต้องตรวจสอบและปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์

5.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กฎหมาย กฎระเบียบ หรือ ประกาศของส่วนราชการใดไม่เหมาะสม ให้เสนอแนะส่วนราชการนั้น ๆ ปรับปรุงแก้ไข

6. การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน

6.1 งานบริการประชาชนหรือประสานระหว่างส่วนราชการ ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของแต่ละงาน ประกาศให้ทราบทั่วกัน และเป็นหน้าที่ผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้งานเสร็จตามกำหนด

6.2 ส่วนราชการที่ได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือส่วนราชการอื่น ต้องแจ้งผลการดำเนินงานให้ทราบภายใน 15 วัน หรือตามที่ประกาศกำหนดไว้

6.3 ส่วนราชการต้องจัดตั้งระบบเครือข่ายสารสนเทศ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนสอบถาม ติดต่อขอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้

6.4 เมื่อได้รับคำร้องหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการที่เป็นปัญหา ส่วนราชการต้องปรับปรุงแล้วแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยตรง หรือผ่านระบบสารสนเทศ

6.5 การแจ้งผ่านระบบเครือข่าย ห้ามเปิดเผยชื่อผู้ร้องเรียน

6.6 โดยปกติ การปฏิบัติราชการใด ๆ ให้ทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

6.7 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาที่ได้รับการอนุมัติ ให้ประชาชนขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการ หรือระบบเครือข่าย สารสนเทศ

7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

7.1 จัดให้มีผู้ประเมินอิสระ ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความคุ้มค่าภารกิจ

7.2 อาจจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ ทั้งนี้ต้องเป็นความลับ และเกิดประโยชน์แห่งความสามัคคี

7.3 การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ให้คำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้น ในตำแหน่งที่ปฏิบัติ ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานได้รับ

7.4 ส่วนราชการใดให้บริการมีคุณภาพตามเป้าหมายและประชาชนพอใจ ให้ ก.พ.ร. เสนอ กรม. จัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบ หรือนำไปใช้ในการปรับปรุงหน่วยงาน

7.5 ส่วนราชการใดดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย มีผลสัมฤทธิ์โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจ หรือลดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ ให้ ก.พ.ร. เสนอ กรม. จัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ ให้แก่ส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปปรับปรุงงาน หรือเป็นรางวัลให้ราชการในสังกัด

เดนฮาร์ดและเดนฮาร์ด (Denhardt and Denhardt 2000:42-43 อ้างในถวิลวดี บุรีกุล 2547 : 235-236) ได้อธิบายถึงหลักการที่ให้ไว้ ดังนี้

1. การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย

2. การสำรวจความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน

3. การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง

4. การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน

5. การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม

6. การบริหารมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย

7. การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่างๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล 2547: 240) ได้กล่าวไว้ว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่นๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ว่าจะนำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ประมวลจริยธรรมประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารกิจการที่ดี

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สรุปได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีหลักดังนี้ 1. การมุ่งให้บริการแก่ประชาชน 2. เน้นความยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ 3. มีความเท่าเทียมกันอย่างชัดเจน และ 4. การมีส่วนร่วม

1.5.1 องค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้เขียนถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้

ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการใช้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

(5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยยึดแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักเพื่อนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุมชน เทศบาลนครปากเกร็ดไว้ประกอบด้วย การปฏิบัติงานด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการชุมชน เทศบาลนครปากเกร็ดคล่องตัวตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจัยที่จะสนับสนุนให้เกิดศักยภาพดังกล่าว ก็คือ แนวทางการบริหารจัดการ ทรัพยากรในการบริหารรวมทั้งกระบวนการจัดการ ที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

- (1) ความหมายของการจัดการ (2) ทรัพยากรในการบริหาร (3) ความสำคัญของการจัดการ
- (4) กระบวนการจัดการ

2.1 ความหมายของการบริหารจัดการ

พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 35 – 36) ได้กล่าวถึงความหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการคือกระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การ ควบคู่ไปด้วย องค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมคิด บางโม (2540: 60-61) ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า หมายถึงศิลปะในการ ใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ขององค์การ และนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน
2. การจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์
3. การจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

โบวี และคณะ (Bovee. C, et al 1993 : 5) ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า หมายถึง เป็นกระบวนการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal) ขององค์การโดยอาศัยการวางแผน การจัดการ การชักนำหรือการเป็นผู้นำ และการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

จากความหมายดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง การทำให้การทำงานของกลุ่มหรือขององค์การใดองค์การหนึ่งประสบผลสำเร็จได้โดยผ่านกระบวนการวางแผน การดำเนินงาน และการตรวจสอบและการควบคุม

2.2 ทรัพยากรในการบริหาร

การจัดการหรือการบริหารกิจการต่างๆ จำเป็นต้องมีทรัพยากรอันเป็นปัจจัยพื้นฐาน ทางการจัดการ โดยทั่วไปถือว่าทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญของการจัดการมีอยู่ 4 ประการ ซึ่งรู้จักกันในนามของ 4M ได้แก่

1. คน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติกิจกรรมขององค์การนั้นๆ
2. เงิน (Money) หมายถึง ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

3. วัสดุสิ่งของ (Materials) หมายถึง อุปกรณ์ เครื่องใช้ เครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้งอาคารสถานที่ด้วย

4. การจัดการ (Management) หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับการจัดการ

ปัจจัยในการบริหารทั้ง 4 ประการ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการ เพราะประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการ ขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ และคุณภาพของปัจจัย

2.3 ความสำคัญของการจัดการ

โดยนัยแห่งความสำคัญขององค์กรที่มีต่อสังคมดังได้กล่าวมาแล้ว การศึกษาเรื่องการบริหารหรือการจัดการจึงเป็นสิ่งสำคัญที่มีความจำเป็นและน่าศึกษาอย่างยิ่ง โดยเฉพาะพิจารณาในฐานะที่เราเป็นสมาชิกของสังคม แท้จริงแล้วบทบาทและความสำคัญของการบริหารนั้น มีความรู้มากับเป็นสมาชิกของสังคม มีความรู้มากับอารยธรรมและการดำรงชีพของมนุษย์ เพราะเมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นกลุ่ม มีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างพวกและเผ่าเดียวกัน โดยมีจารีตประเพณีและมีวัฒนธรรมเป็นเครื่องกำกับความประพฤติ เมื่อกลุ่มสังคมขยายตัวเติบโต มีความซับซ้อนมากขึ้น มนุษย์ก็เริ่มสร้างและวางระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ โดยเรียนรู้จากประสบการณ์และความเชื่อถือ โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จเรียบร้อย สงบสุขขึ้นในสังคมนั้น ซึ่งอาจสรุปถึงความสำคัญของการบริหารได้ดังนี้

1. การบริหารได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก
2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลทำให้องค์กรต่างๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางขึ้น
3. การบริหาร เป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมวิทยาการด้านต่างๆ ทำให้การบริการเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น
4. การบริหาร เป็นวิธีการที่สำคัญในอันจะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
5. การบริหาร จะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมในอนาคต
6. การบริหาร มีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลต่างๆ ในองค์กร ฉะนั้น ความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง

7. การบริหาร ต้องใช้การตัดสินใจสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารรวมทั้งความเจริญเติบโตของการบริหาร

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือในองค์กร ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารเสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่กล่าวกันว่า “การเมืองและการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” ดังนั้น การศึกษาด้านวิชาการบริหารจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

2.4 กระบวนการจัดการ

ฟาร์โย (Fayol 1949: 5-6) นักวิชาการเหมืองแร่ ชาวฝรั่งเศสเป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ โดยได้อธิบายกระบวนการจัดการงานประกอบด้วยขั้นตอนการบริหารไว้ 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (To Plan) หมายถึง การวางแผนปฏิบัติงานล่วงหน้า
2. การจัดหน่วยงาน (To Organize) หมายถึง การรวบรวมเครื่องมือ วัสดุ และกำลังงาน
3. การบังคับบัญชา (To Command) หมายถึง การสั่งงาน ควบคุม บังคับบัญชาให้บุคคลปฏิบัติงานตามหน้าที่
4. การประสานงาน (To Coordinate) หมายถึง การประสานกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานให้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย
5. การควบคุม (To Control) หมายถึง การควบคุมดูแลให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์

สัมพันธ์ ภูโพนบูลย์ (2540 : 44-45) กล่าวว่า Koontz & Cyrill ได้กำหนดลำดับขั้นตอนของกระบวนการจัดการให้กะทัดรัด โดยเขาได้ประยุกต์กระบวนการ 7 ขั้นตอนของ Gulick and Urwick ซึ่งเหมาะสมสำหรับระบบราชการโดยรวมการประสานงาน (Coordinating) เข้าอยู่กับการอำนวยการ (Directing) เป็นการสั่งการ (Leading) และรวมการรายงาน (Reporting) กับการงบประมาณ (Budgeting) เข้าอยู่กับการควบคุม (Controlling) กระบวนการจัดการของ Koontz (POSLC) จึงมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. P (Planning) คือการวางแผน หมายถึง การตัดสินใจในการกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต เป็นการดำเนินการเพื่อเลือกเป้าหมาย กำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรจากทางเลือกหลายๆ ทาง

2. O (Organizing) คือการจัดองค์กร หมายถึง การจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของแผนกงานต่างๆ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ การกำหนดงานและกิจกรรมต่างๆ การกำหนดสายการบังคับบัญชา เพื่อการจัดคนเข้าทำงานในขั้นตอนต่อไป

3. S (Staffing) คือการจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การพยายามเลือกสรรบุคคลที่เหมาะสม บรรจุลงในแผนกงานต่างๆตามโครงสร้างขององค์กร รวมทั้งการพัฒนาและฝึกอบรมบุคคล การพิจารณาเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง และการให้ผลประโยชน์ตอบแทน

4. L (Leading) คือการสั่งการ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารมีอิทธิพลเหนือกว่าบุคคลอื่น ปฏิบัติการจูงใจ เร้าใจให้ร่วมกันอุทิศตนให้องค์กรและเป้าหมายของกลุ่ม

5. C (Controlling) คือการควบคุม หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารคอยกำกับติดตามให้กิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามแผนที่วางไว้ หากคลาดเคลื่อนไม่เป็นไปตามแผน จะได้ทำการแก้ไขปรับแต่งเพื่อให้งานดำเนินตามแผนที่วางไว้ ผู้บริหารควรจะได้รับรายงานแผนทุกขั้นตอน

พยอม วงศ์สารศรี (2538 : 33) ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์กร (Organizing)
3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing)
4. การสั่งการ (Leading)
5. การควบคุม (Controlling)

จากแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการจัดการ สรุปได้ว่า กระบวนการจัดการประกอบไปด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การจัดการทรัพยากรบุคคล การประสานงาน และการควบคุม

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการจัดการ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการชุมชน ถือเป็นองค์หนึ่งที่จะต้องบริหารงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้นคณะกรรมการชุมชนจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงานอย่างสูง เพราะว่าการดำเนินการต่างๆ ไม่ใช่เป็นเพียงกิจกรรมที่ คณะกรรมการชุมชนจะกระทำเพียงคนเดียว แต่ยังมีผู้ร่วมงานอีกหลายคนที่มีส่วนทำให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ ซึ่งแต่ละคนจะมีความสามารถแตกต่างกันไปทั้งในด้านสติปัญญา ความสามารถ ความถนัด ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ดังนั้นคณะกรรมการชุมชนเองจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการบริหารจัดการที่จะส่งผลคณะกรรมการชุมชนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่ง ต้องประกอบไปด้วยแรงจูงใจ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้ (1) ความหมายของการจูงใจ (2) ความสำคัญของการจูงใจ (3) ประเภทของแรงจูงใจ (4) บุรณาการของทฤษฎีการจูงใจ (5) ทฤษฎีแรงจูงใจ

3.1 ความหมายของการจูงใจ

ดัฟท์ (Daft 2000 : 534) ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ว่า หมายถึง พลังหรือแรงผลักดัน ทั้งภายนอกและภายในตัวบุคคลซึ่งให้เกิดพฤติกรรมที่กระตือรือร้น รวมทั้งเป็นแรงกระตุ้นที่จะทำให้บุคคลรักษาพฤติกรรมนั้นไว้

วรูม (Vroom 1995: 7) ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ว่า หมายถึง กระบวนการ ในการควบคุมหรือครอบงำทางเลือกโดยบุคคลหรืออินทรีย์ต่ำสุด (Lower Organisms) โดยไม่เปิดโอกาสให้กลไกทางเลือกอื่นๆ ด้วยความสมัครใจ เช่น เมื่อเราเกิดความรู้สึกหิว เราก็ต้องรับประทานอาหารเพื่อตอบสนองความต้องการของร่างกายซึ่งไม่มีโอกาสเลือกทางเลือกอื่นแต่อย่างใด

กริฟฟิน (Griffin 1999: 484) ได้ให้ความหมายแรงจูงใจว่า แรงจูงใจ หมายถึง ชุดของพลังผลักดันที่เป็นสาเหตุให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมในแนวทางที่สนองต่อความต้องการ ของคน

พวงเพชร วัชรอยู่ (2537:56) ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ว่า หมายถึง สิ่งใด ๆ ที่ทำให้เกิดพฤติกรรมหรือการกระทำขึ้น และ การจูงใจในการทำงาน หมายถึง การพยายามให้ผลตอบแทนการทำงานของคนตามความต้องการของเขา และต้องประสานความต้องการของคนทำงานให้เข้ากับความต้องการของหน่วยงานด้วย เพื่อให้บังเกิดผลงานที่ดีที่สุดตามเป้าหมายของการทำงาน

มัลลิกา ต้นสอน (2544 :194) ได้ให้ความหมายของการจูงใจว่า หมายถึง ความยินดีและเต็มใจที่บุคคลจะทุ่มเทความพยายาม เพื่อให้การทำงานบรรลุเป้าหมายจูงใจจะแสดงออกมาในการแสดงออกมาในการแสดงพฤติกรรมด้วยความกระตือรือร้น มีทิศทางที่เด่นชัดและไม่ย่อท้อเมื่อเผชิญอุปสรรคหรือปัญหา

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2545 : 324) ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ว่า หมายถึง การกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายของแรงจูงใจข้างต้น สรุปได้ว่า แรงจูงใจ หมายถึง สิ่งใด ๆ ก็ตามที่ก่อให้เกิดการกระตุ้นพฤติกรรมหรือการกระทำให้บุคคลยินดีและพร้อมจะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

3.2 ความสำคัญของแรงจูงใจ

ความสำคัญของแรงจูงใจในการทำงาน ที่ส่งผลให้พนักงานเกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานที่สำคัญมีดังนี้คือ (ชูศักดิ์ เจนประโคน 2543 : 10-15)

1. มีความสำคัญต่องานขององค์กร บุคคลที่มีแรงจูงใจในการทำงานทางบวก ย่อมทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพที่ดี สามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์กรและแก่ตัวพนักงาน

2. ความสำคัญต่อตัวผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ซึ่งจะทำให้พนักงานเกิดขวัญและกำลังใจรวมทั้งเกิดสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน แม้ว่าในบางครั้งการทำงานของมนุษย์จะมีความพร้อมของบุคลิกภาพและความสามารถด้านต่าง ๆ แต่ขาดแรงจูงใจที่ดีก็ย่อมทำลายขวัญและกำลังใจในการทำงานได้ ดังนั้นผู้บริหารจึงควรตระหนักและให้ความสนใจต่อการจูงใจพนักงานในรูปแบบต่าง ๆ จึงจะเกิดผลดีต่อการปฏิบัติงานของพนักงานและต่อองค์กร

โดยสรุป องค์กรใดที่มีทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีแรงจูงใจในการทำงานสูงย่อมส่งผลให้องค์กรนั้นๆทำงานได้ บรรลุเป้าหมายที่ต้องการความเจริญก้าวหน้าเพราะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจะทุ่มเทพลังงานและความสามารถอย่างเต็มที่ และไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย เพื่อให้ผลงานสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายขององค์กร

3.3 ประเภทของแรงจูงใจ

พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 213) กล่าวว่า นักจิตวิทยาได้แบ่งการจูงใจออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. การจูงใจภายใน (Intrinsic Motivation) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่มีความต้องการจะทำบางสิ่งบางอย่างด้วยจิตใจของตนเอง โดยไม่ต้องใช้สิ่งล่อใดๆ มากระตุ้น การจูงใจประเภทนี้มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงานต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง การจูงใจประเภทนี้ได้แก่

1.1 ความต้องการ (Needs) เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าคนเราทุกคน มีความต้องการและความต้องการทำให้เกิดแรงขับ แรงขับทำให้คนเราแสดงพฤติกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งจะเกิดผลคือ ความสบายใจ ความพอใจ เช่น ความต้องการความสำเร็จทำให้บุคคลเกิดแรงจูงใจใน การกระทำพฤติกรรมต่าง เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จ

1.2 ความสนใจพิเศษ (Special Interest) ถ้าผู้ปฏิบัติงานคนใดมีความสนใจสิ่งใดเป็นพิเศษ จะมีความตั้งใจในการทำงาน ทำให้งานประสบความสำเร็จได้ในเวลาอันรวดเร็ว

1.3 ทศคติหรือเจตคติ (Attitude) ความรู้สึกนึกคิดที่บุคคลมีต่อสิ่งใด สิ่งหนึ่งนั้นจัดเป็นการแรงจูงใจภายในที่จะกระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรม เช่น ถ้าผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ดี ต่อหัวหน้างานจะมีผลต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

2. การจูงใจภายนอก (Extrinsic Motivation) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ ได้รับการกระตุ้นจากภายนอกเพื่อนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมตามจุดมุ่งหมายของผู้กระตุ้นการจูงใจ ภายนอกได้แก่ เป้าหมายหรือการคาดหวังของบุคคล ความก้าวหน้า และเครื่องล่อต่างๆ เช่น การ ชมเชย การติเตียนการให้รางวัล การประกวด การลงโทษ และการแข่งขัน เป็นต้น

3.4 บุรณาการของทฤษฎีการจูงใจ

การประยุกต์ทฤษฎีต่าง ๆ ในการทำให้การจูงใจบุคลากรมีประสิทธิภาพ ดังที่ Edwin Lock (1991) ได้เสนอลำดับและขั้นตอนการจูงใจไว้ดังนี้

1. ความต้องการ จะเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตและการมีชีวิตที่ดีของบุคคล ซึ่งจะ เป็นแหล่งที่มาของพฤติกรรมบุคคล โดยกระบวนการจูงใจจะเริ่มต้นจากการที่บุคคลรับรู้ถึงความ ต้องการ ซึ่งจะทำให้เขาแสดงออกเพื่อให้ได้ความต้องการ อย่างไรก็ตาม มนุษย์จะมีความต้องการไม่ จำกััด เมื่อความต้องการหนึ่งได้รับการตอบสนองก็จะลดแรงขับลง และมนุษย์ก็จะมีความต้องการ อื่น ๆ เพิ่มขึ้น

2. คุณค่า หรือสิ่งที่บุคคลเห็นความสำคัญ ซึ่งจะเป็ตัวเชื่อมระหว่างความ ต้องการและการแสดงพฤติกรรม เนื่องจากความต้องการเพียงอย่างเดียวจะไม่จูงใจให้บุคคล แสดงพฤติกรรม โดยคุณค่าจะเป็นปัจจัยที่บุคคลได้จากการทำงานในองค์กร เช่น เงิน ตำแหน่ง และสถานะ เป็นต้น

3. เป้าหมาย เป็นการประยุกต์คุณค่าที่บุคคลรับรู้ในสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างเป็น รูปธรรม จากคุณค่าที่เห็นความสำคัญอย่างกว้างๆ เป็นสิ่งที่เขาต้องการจริง ซึ่งจะสัมพันธ์กับทฤษฎี ตามความจริงของบุคคลว่า การแสดงพฤติกรรมของเขาจะนำไปสู่การปฏิบัติงานและการให้รางวัล ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการจูงใจบุคคล

4. การปฏิบัติงาน บุคคลจะแสดงพฤติกรรมในด้านต่างๆ เพื่อให้เขาบรรลุ เป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งจะทำให้เขาบรรลุคุณค่าและตอบสนองความต้องการที่มีอยู่

5. รางวัล บุคคลคาดหวังว่าตนจะได้รับรางวัลหรือการลงโทษจากผลการกระทำ ของเขา ซึ่งสามารถอธิบายจากทฤษฎีการเสริมแรงและการปรับปรุงพฤติกรรมว่า บุคคลจะแสดง พฤติกรรมที่นำไปสู่การได้รับรางวัลทางบวก และมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมซ้ำ ถ้ารางวัลนั้น เป็นสิ่งที่เขายังมองเห็นคุณค่า

6. ความพอใจ ความพอใจในงานและผลงานของเขา ทำให้ความต้องการของ บุคคลได้รับการตอบสนอง ซึ่งจะท้ทำให้วงจรลำดับขั้นการจูงใจสมบูรณ์ โดยบุคคลจะเกิดความ ต้องการใหม่ แต่ถ้าบุคคลเกิดความไม่พอใจในผลงานของงาน ก็จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน การ ขาดงาน และการออกจากองค์กรไปในที่สุด

สรุปได้ว่า หัวใจสำคัญของการศึกษาการจูงใจ ที่จะต้องสามารถบูรณาการทฤษฎี และมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจ และพฤติกรรมของบุคคลให้เข้ากัน รวมทั้งสามารถทำนาย และควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมในองค์กรปัจจุบัน ที่ต้องการให้สมาชิกปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอย่างเต็มที่ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

3.5 ทฤษฎีแรงจูงใจ

การจูงใจถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร โดยพิจารณากระบวนการที่มีผลเกี่ยวเนื่องกับการกระทำที่เกิดขึ้น โดยเริ่มต้นจากความจำเป็นซึ่ง ก่อให้เกิดความต้องการ และความต้องการนี้จะทำให้เกิดแรงกดดันที่จะพยายามหาหนทาง ตอบสนองความต้องการของตน จึงเกิดการกระทำต่างๆ ขึ้น หากผลการกระทำนั้นสามารถบำบัด ความต้องการได้ ก็จะก่อให้เกิดความพอใจแก่บุคคลนั้นๆ ดังนั้นความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจึง เกี่ยวข้องกับทฤษฎีแรงจูงใจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นักวิชาการได้เสนอ แบ่งกลุ่มทฤษฎีการจูงใจที่ใช้ ในการเสริมสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไว้ 2 กลุ่ม ดังนี้

1. ทฤษฎีที่เน้นเนื้อหา (Content Theories)

1.1 ทฤษฎีลำดับความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of Needs)

1.2 ทฤษฎีจูงใจ-ค่าจูน (The Motivation - Hygiene Theory) ของ เฮิร์ชเชอเบิร์ก

(Herzberg)

1.3 ทฤษฎีแรงจูงใจทางด้านความสำเร็จของ McClelland (McClelland's

Achievement Motivation Theory)

2. ทฤษฎีที่เน้นกระบวนการ (Process Theories)

2.1 ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ของวรูม (Vroom)

2.2 ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory)

3.5.1 ทฤษฎีที่เน้นเนื้อหา (Content Theories)

1) ทฤษฎีลำดับความต้องการของ Maslow (Maslow's Hierarchy of Needs)

อับราฮัม เอช มาสโลว์ (Abraham H. Maslow, 1987:143-149) ได้ศึกษา และค้นพบทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจพฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นมาใช้อธิบายให้เห็นว่าตัวของมนุษย์ถูก กระตุ้นจากความปรารถนาที่จะสนองความต้องการเฉพาะอย่างของความต้องการ และความ ต้องการที่จะตอบสนองความต้องการอันนั้น ซึ่ง Maslow ได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของ มนุษย์ไว้ดังนี้

(1) คนทุกคนมีความต้องการ และความต้องการนี้จะมียุ่ตลอดเวลาและไม่มีที่สิ้นสุด ข้อสมมติฐานดังกล่าวก็คือ เป็นข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า คนทุกคนต่างก็มีความต้องการ และความต้องการนี้จะไม่มีทางสิ้นสุดนับตั้งแต่เกิดจนตาย

(2) ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะมีใช้แรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมต่อไปอีก ตามความหมายนี้แสดงให้เห็นว่าความต้องการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมจะต้องเป็นความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการใดๆ ถ้าหากได้รับการตอบสนองเสร็จสิ้นไปแล้ว ก็จะไม่มีความหมายสำหรับบุคคลนั้น และความต้องการลำดับต่อไปที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้น ที่จะมียอิทธิพลต่อบุคคลดังกล่าวได้

(3) ความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากต่ำไปหาสูง ตามลำดับของความสำคัญ ลักษณะดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ความต้องการต่างๆ จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นตามความสำคัญ ในขณะที่ความต้องการขั้นต่ำได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการที่สูงขึ้นต่อไปก็จะตามมา

มาสโลว์ (Maslow) ได้จัดลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ไว้ 5 ขั้นดังนี้

(1) ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อน ที่พักอาศัย และความต้องการทางเพศ ความต้องการทางด้านร่างกายจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนก็ต่อเมื่อความต้องการทั้งหมดของคนยังไม่ได้รับการตอบสนองเลย

(2) ความต้องการทางด้านความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) เป็นความต้องการที่จะได้รับการคุ้มครองภัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับร่างกาย ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงในหน้าที่การทำงาน สถานะทางสังคม

(3) ความต้องการทางด้านสังคมและความรัก (Belongingness and Love Needs) เป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน การได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และ การเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคม

(4) ความต้องการที่จะได้รับยกย่องนับถือ (Esteem Needs) เป็นความต้องการเกี่ยวกับความมั่นใจในตนเองในเรื่องของความรู้ความสามารถ รวมทั้งความต้องการที่จะให้บุคคลอื่นยกย่องสรรเสริญ หรือเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคม และความต้องการในด้านสถานภาพ

(5) ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self – actualization Needs) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เป็นความต้องการที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในการทำงานในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด หรือความคาดหวังของตน

2) ทฤษฎีจูงใจ-ค้ำจุน ของเฮอริชเบอร์ก (The Motivation – Hygiene Theory)

ทฤษฎีนี้มีชื่อเรียกหลายชื่อด้วยกัน เช่น ทฤษฎีสองปัจจัย (Two – Factors Theory) ทฤษฎีปัจจัยคู่ (Dual Factor Theory) หรือทฤษฎีจูงใจ (Motivation Maintenance Theory)

เฮอริชเบอร์ก (Herzberg 1959 : 44 -115) ได้ชี้ให้เห็นถึง ความต้องการของคนเบื้องต้นในการทำงานว่ามีอยู่ 2 อย่างได้แก่

(1) ความต้องการที่จะใช้ความสามารถเพื่อให้เกิดความก้าวหน้า ความต้องการเหล่านี้จะตอบสนองได้จากปัจจัยตัวกระตุ้นประเภทต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง กล่าวคือ เป็นปัจจัยที่จูงใจให้คนชอบและรักงาน คนจะถูกจูงใจให้เพิ่มผลการปฏิบัติงานจากปัจจัย 5 ปัจจัย ดังนี้

1.1) การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition) หมายถึง การได้รับการยอมรับนับถือไม่ว่าจากผู้บังคับบัญชา จากเพื่อนร่วมงาน จากผู้มาขอคำปรึกษา จากบุคคลในหน่วยงานหรือบุคคลทั่วไป การยอมรับนับถือนี้อาจอยู่ในรูปของการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี การให้กำลังใจหรือการแสดงออกอื่นใดที่ทำให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารถ

1.2) ความสำเร็จในงาน (Achievement) หมายถึง การที่บุคคลมีความสามารถในการแก้ปัญหาต่างๆ การรู้จักป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น ครั้นผลงานสำเร็จ จึงเกิดความรู้สึกพอใจในผลงานสำเร็จของงานนั้นอย่างยิ่ง

1.3) ความก้าวหน้า (Advancement) หมายถึง ได้รับเลื่อนขั้น การเลื่อนตำแหน่งให้สูง มีโอกาสได้ศึกษาเพื่อหาความรู้เพิ่มเติม ได้รับการฝึกอบรมและดูงาน

1.4) ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานใหม่ๆ และมีอำนาจรับผิดชอบอย่างเต็มที่ไม่มี การตรวจหรือควบคุมอย่างใกล้ชิด

1.5) ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ (Work itself) หมายถึงงานที่น่าสนใจ งานที่ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำทนายให้ต้องลงมือทำหรือเป็นงานที่มีลักษณะทำตั้งแต่ต้นจนจบได้โดยลำพังผู้เดียว

(2) ความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงจากความไม่พอใจในสภาพแวดล้อมของการทำงาน ความต้องการเหล่านี้จะตอบสนองได้จากปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมประเภทต่างๆ ได้แก่ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) ซึ่งปัจจัยที่ค้ำจุนให้แรงจูงใจในการทำงานของบุคคลมีอยู่ตลอดเวลา ถ้าไม่มีหรือมีแต่ลักษณะไม่สอดคล้องกับบุคคลในองค์กร บุคคลในองค์กรจะเกิดความไม่ชอบงานขึ้น ปัจจัยค้ำจุนมีดังนี้

2.1) นโยบายและการบริหาร (Company Policy and administration)

หมายถึง การจัดการและการบริหารงานขององค์กรที่มีประสิทธิภาพ

2.2) วิธีการปกครองบังคับบัญชา (Supervision Technical) หมายถึง

ผู้บังคับบัญชามีความสามารถในการปกครองไม่มีอคติ ยุติธรรม รวมทั้งสามารถเป็นผู้นำทางวิชาการและเทคโนโลยี

2.3) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (Interpersonal Relation Superior)

หมายถึง การติดต่อไม่ว่าจะเป็นปฏิกิริยาหรืออวาทที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างดี

2.4) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Interpersonal Relation Peers) .

หมายถึง การติดต่อไม่ว่าจะเป็นปฏิกิริยาหรืออวาทที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างดี

2.5) สภาพการทำงาน (Working conditions) หมายถึง สภาพทาง.

กายภาพของงาน เช่น แสง เสียง อากาศ ชั่วโมงการนอนรวมทั้งลักษณะของสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น . อุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ

2.6) รายได้ (Income) หมายถึง เงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือนและ

ผลประโยชน์ที่ผูกพันในหน่วยงานนั้นเป็นที่พอใจของบุคคลที่ทำงาน

(3) ทฤษฎีแรงจูงใจทางด้านความสำเร็จของ แมคเคลแลนด์

(McClelland) (McClelland's Achievement Motivation Theory)

แมคเคลแลนด์ (McClelland 1961: 43-168) ได้ศึกษา เกี่ยวกับ

แรงจูงใจในการทำงานให้ประสบความสำเร็จทั้งในระดับบุคคลและระดับสังคม สรุปได้ว่าการประสบความสำเร็จของบุคคลขึ้นอยู่กับความต้องการพื้นฐานที่จำเป็น 3 ประการ (McClelland's Three Acquired Needs) ดังนี้

(1) ความปรารถนาที่จะเป็นอิสระ (Need for Achievement) หมายถึง

ความปรารถนาที่จะเป็นอิสระ ความปรารถนาที่จะประสบผลสำเร็จในงานที่ย่างยากลำบากซับซ้อน และความปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหา

(2) ความปรารถนาที่จะมีอิทธิพล (Need for Power) หมายถึง ความ

ปรารถนาที่จะมีอิทธิพลหรือควบคุมพฤติกรรมผู้อื่น ความปรารถนาที่จะแข่งขันและแสดงอำนาจ (Exercise Authority)

(3) ความปรารถนาที่จะสมาคมกับผู้อื่น (Need for Affiliation)

หมายถึง สร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่น และหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

ทฤษฎีของแมคเคลแลนด์ (McClelland's Theory) เสนอว่า ทุกคนมีความต้องการ 3 ชนิดดังกล่าวนี้นี้แต่ละบุคคลจะชอบความต้องการใดมากกว่า ซึ่งความต้องการนั้นจะมีผลกระทบต่อ การตัดสินใจและพฤติกรรมของบุคคล แมคเคลแลนด์ (McClelland) ยังเสนอด้วยว่าเขาเหล่านี้ต้องการปฏิริยาสะท้อนกลับที่เพียงพอและชัดเจนต่อผลการปฏิบัติงานของเขา พร้อมด้วยจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ชัดเจน ทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นเป็นนัยว่าผู้ที่ประสบความสำเร็จไม่ใช่ผู้จัดการที่ดีที่สุดเสมอไปเพราะว่า องค์การตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจและกิจกรรมกลุ่ม และผู้ประสบความสำเร็จมักจะเข้ากันไม่ได้กับสถานการณ์ การควบคุมและความรับผิดชอบ โดยกลุ่มท่ามกลางผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์ที่ดีที่สุดในองค์การ เขาเหล่านี้จะแยกตัวเองออกมา ดำเนินธุรกิจเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความต้องการความสำเร็จ (Need for Achievement) เหมาะสมกับผู้ประกอบการ

3.5.2 ทฤษฎีที่เน้นกระบวนการ (Process Theories)

1) ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ของวรูม (Vroom)

ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดที่พิจารณาผลกระทบที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างความสามารถของบุคคลกับปัจจัยทางองค์การที่มีผลกระทบต่อการจูงใจ ในเรื่องนี้ วิคเตอร์ เอช วรูม (Victor H. Vroom 1964: 18) และนักวิชาการอื่นๆ อีกหลายท่านได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานกับรางวัลตอบแทน โดยคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการต่อไปนี้

1. ความคาดหวัง (Expectancy) แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง

ความพยายามในการทำงานกับผลงานที่เกิดขึ้น คือ การที่บุคคลประเมินความเป็นไปได้ว่าถ้ามีความพยายามเพิ่มขึ้นหรือทำงานหนักขึ้น จะนำไปสู่ผลงานที่ดีขึ้น นั่นก็คือการประเมิน ความสามารถในการทำงานของตน ถ้าบุคคลมีความคาดหวังเช่นนี้ก็จะมีความพยายามเพิ่มขึ้น

2. สิ่งที่เป็นเครื่องมือ (Instrumentality) คือการรับรู้และหวังว่า ผลงานที่

เกิดขึ้นจากการมีความพยายามเพิ่มขึ้นจะนำไปสู่รางวัลตอบแทนที่ต้องการ ถ้าบุคคลใดคิดว่าเมื่อทำงานได้ผลดีแล้วจะไม่ได้ได้รับความสนใจและรางวัลตอบแทน บุคคลนั้นก็จะไม่เลือกทำงานหนัก องค์ประกอบนี้จึงแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผลการทำงานกับรางวัลตอบแทน

3. ความชอบพอ (Valence) เป็นความต้องการภายในของบุคคล คือ

การตีคุณค่าหรือการมีค่านิยมต่อรางวัลหรือผลได้หรืออาจเรียกว่าเป็นความชอบพอในรางวัล ตอบแทนก็ได้ ความชอบพอนี้ไม่ได้เกิดจากตัวรางวัลที่ได้ แต่เกิดจากปัจจัยภายในบุคคลจึงมีความแตกต่างออกไปตามแต่ละบุคคล คนบางคนชอบทำงานบางอย่างเพราะได้เงินเดือนดีเพราะ ตีคุณค่าของรางวัลตอบแทนที่เป็นเงินเอาไว้สูง บางคนชอบทำงานเพราะเป็นงานที่ทำสบาย มีความรับผิดชอบสูง เพราะมีค่านิยมสูงเกี่ยวกับรางวัลตอบแทนที่เป็นความสำเร็จเป็นต้น

องค์ประกอบทั้งสามประการนี้เป็นสิ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อการจูงใจ โดยต้องสัมพันธ์ต่อเนื่องกันเป็นกระบวนการ คือ การจูงใจในการทำงานนั้นเริ่มขึ้นจากการที่บุคคลมีความคาดหวังในการทำงานของตน นั่นก็คือรู้ความสามารถของตนจะนำไปสู่ผลงานที่ดี และรับรู้ว่าจะไรคือรางวัลนั้นด้วย เมื่อองค์ประกอบทั้งสามประการเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ดังนี้ แล้ว ก็จะเกิดแรงจูงใจในการทำงานซึ่งจะไปกระตุ้นความพยายามให้สูงขึ้นอีก การจูงใจในการทำงานเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด

2 ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory)

เดวิส และนิวสตรอม (Davis and Newstrom 1989: 136) กล่าวถึงทฤษฎีนี้ว่าทฤษฎีความเสมอภาคของ Adams ซึ่งให้เห็นว่าเมื่อบุคคลรับรู้ว่าอัตราส่วนของสิ่งที่เขาให้กับงานกับผลลัพธ์ที่ได้จากงานเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนกับบุคคลอื่นแล้วอยู่ในระดับเดียวกัน บุคคลก็จะรู้สึกว่าเป็นธรรม แต่ถ้าสัดส่วนไม่สมดุลย์ ความรู้สึกไม่เป็นธรรมก็เกิดขึ้น และบุคคลก็จะจูงใจให้ทำอะไรเพื่อเกิดความเป็นธรรมขึ้น ซึ่งสิ่งที่ใช้เปรียบเทียบในทฤษฎีนี้ประกอบด้วย

- ผลลัพธ์ที่ได้จากงาน (Job Outcomes) หมายถึง รางวัลที่ได้จากความสำเร็จในงานที่ทำ เช่น ค่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง การยกย่อง การยอมรับ และสถานภาพ

- สิ่งที่ให้กับงาน (Job Inputs) หมายถึง ความพยายาม การปฏิบัติงาน ทักษะคุณภาพของผลผลิต ปริมาณของผลผลิต

เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้จากงาน และสิ่งที่ให้กับงานกับบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเท่าเทียมกันอย่างคร่าวๆ ปรากฏว่า

1. อัตราส่วนทั้งสองไม่สมดุลกัน บุคคลนั้นจะได้รับการกระตุ้นหรือจูงใจให้ลดความไม่เสมอภาค โดยการเพิ่มหรือลดผลลัพธ์ที่ได้จากงานหรือสิ่งที่ให้กับงาน
2. ในกรณีที่เปรียบเทียบกันแล้วปรากฏว่าอัตราส่วนระหว่าง ผลลัพธ์ที่ได้จากงานกับสิ่งที่ให้กับงานของบุคคลผู้นั้นต่ำกว่าบุคคลที่อ้างอิง บุคคลนั้นก็อาจจะ ขอให้มีการเพิ่มผลลัพธ์ให้มากขึ้น หรืออาจจะลดสิ่งที่ให้กับงานลง
3. ถ้าอัตราส่วนระหว่างผลลัพธ์ที่ได้จากงานกับสิ่งที่ให้กับงานของบุคคลนั้นสูงกว่าบุคคลที่อ้างอิง บุคคลนั้นจะถูกจูงใจให้ลดความไม่เสมอภาคโดยการลดผลลัพธ์หรือการเพิ่มสิ่งที่ให้กับงาน
4. แต่เมื่อเปรียบเทียบแล้วปรากฏว่ามีความเสมอภาคกัน ก็จะเป็นสิ่งจูงใจที่ทำให้บุคคลนั้นเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า แรงจูงใจเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้คณะกรรมการชุมชนเกิดพฤติกรรม การเข้ามาเป็นตัวแทนของชุมชน โดยมีการคาดหวังว่าจะได้สิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นการตอบแทน โดยการวิจัยครั้งนี้เน้นศึกษาแรงจูงใจภายใน คือ สภาวะของบุคคลที่มี ความต้องการจะทำบางสิ่งบางอย่าง ด้วยจิตใจของตนเอง โดยไม่ต้องใช้สิ่งล่อใดๆ มากระตุ้น การจูงใจประเภทนี้มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงานต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง และแรงจูงใจภายนอก คือ สภาวะของบุคคลที่ ได้รับการกระตุ้นจากภายนอกเพื่อนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมตามจุดมุ่งหมายของผู้กระตุ้นการจูงใจภายนอกได้แก่ เป้าหมายหรือการคาดหวังของบุคคล ความก้าวหน้า และเครื่องล่อต่างๆ เช่น การชมเชย การได้รับ รายได้ที่เพิ่มขึ้น หรือการได้รับการยอมรับเป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นดังนี้ (1) แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรชุมชน (2) ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน (3) แนวคิดของการมีส่วนร่วม (4) ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรชุมชน

ส่วนองค์กรชุมชนนั้นมีผู้แสดงความเห็นไว้ดังนี้
 นลินี ตันธวนิตย์ (2538 : 1) ได้สรุปความหมายของ องค์กรชุมชนในมุมมองที่หลากหลาย ดังนี้

1. องค์กรชุมชนในความหมายของการรวมกลุ่มทำกิจกรรมในหมู่บ้าน เช่นกลุ่ม ออมทรัพย์ธนาคารข้าว กลุ่มเกษตรผสมผสาน กลุ่มปศุสัตว์ ฯลฯ
2. องค์กรชุมชนในความหมายของการรวมกิจกรรมหลาย ๆ กิจกรรมในหมู่บ้าน เข้าด้วยกัน
3. องค์กรชุมชนในความหมายของการประสานกิจกรรมเหมือน ๆ กันในต่าง หมู่บ้าน เป็นเครือข่ายกิจกรรมต่างหมู่บ้าน เช่น องค์กรชุมชนเพื่อการพัฒนาอีสาน กลุ่มโอได้น้อย ฯลฯ เป็นต้น
4. องค์กรชุมชนในความหมายของการต่อรองกับนโยบายรัฐหรือผลประโยชน์ ร่วมของชาวบ้านในหลาย ๆ หมู่บ้าน เช่น สมัชชาเกษตรกรรายย่อย เป็นต้น

ในขณะที่ สัมพันธ์ เทศะอธิก (2540) อธิบายว่า องค์กรชุมชน หมายถึง การรวมตัวกันของชาวบ้านตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือต้องการมีความสัมพันธ์กัน โดยอาจอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน หรือต่างหมู่บ้านก็ได้ ไม่จำกัดพื้นที่ แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีผู้นำและกิจกรรมร่วมกันภายในชุมชนทั้งทางเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และได้เสนอว่าองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรชุมชนหรือองค์กรชาวบ้านมีดังนี้

1. การมีอุดมการณ์ร่วมกัน มีทัศนคติการทำงานองค์กรร่วมกัน และยอมรับในทิศทางการทำงานขององค์กร ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในการยึดเหนี่ยวการรวมกลุ่มหรือองค์กรไว้
2. มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อให้มีความชัดเจนในการทำงานขององค์กรโดยมีการจัดทำข้อตกลงในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการทำงานองค์กรร่วมกัน
3. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นการให้ผลประโยชน์และการกระจายผลประโยชน์ที่ได้รับจากการรวมตัวกันเป็นองค์กรแก่สมาชิกอย่างเป็นธรรมและเป็นรูปธรรม
4. ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญขององค์กร ประกอบด้วยผู้นำ ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีศีลธรรม มีทักษะ มีการประสานงานที่ดี และคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักส่วนสมาชิกควรให้ความร่วมมือในการทำงานขององค์กร มีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมประเมินผล นอกจากนี้ยังรวมถึงชาวบ้านทั่วไปที่แม้ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กร แต่อาศัยอยู่ร่วมชุมชน ต่างมีบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์และพร้อมที่จะร่วมหรือไม่ร่วมกับองค์กร
5. การบริหารจัดการ ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญและเป็นตัวชี้วัดความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน โดยในด้านการบริหารจัดการ มีรายละเอียดที่สำคัญคือ การตัดสินใจร่วมกัน โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ กฎ กติการ่วมกัน สถานที่และวัสดุอุปกรณ์ การสื่อสารและการประสานงาน การควบคุมตรวจสอบและการประเมินผล
6. กิจกรรม การมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องและมีประโยชน์ต่อองค์กร สมาชิกและชุมชน เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น กิจกรรมเหล่านี้อาจเป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคมศาสนาและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
7. ทุนและงบประมาณ ต้องมีการระดมทุน ต่าง ๆ จากภายในและภายนอก เพื่อ ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร เช่น ทุนที่เป็นตัวเงิน ทุนด้านความรู้ภูมิปัญญา ทุนทรัพยากรธรรมชาติ

กรกฤษณ์ จงจัดกลาง (2551) ได้สรุปความหมายขององค์กรชุมชนว่าหมายถึง กลุ่มชาวบ้านตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มารวมตัวกันทั้งเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชนเอง หรือการรวมกลุ่มที่เกิดจากการสนับสนุนการจัดตั้งจากรัฐบาลให้ตั้งในชุมชน มีวัตถุประสงค์เดียวกันและมีกิจกรรมร่วมกัน อาจอยู่ในชุมชนหมู่บ้านเดียวกัน หรือต่างหมู่บ้านต่างชุมชนก็ได้

แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีผู้นำและกิจกรรมพัฒนาร่วมกันเพื่อสนองตอบความต้องการของตนเอง และชุมชน โดยองค์กรชุมชนควรมีความสามารถในการบริหาร 4 ประเภท คือ

1. ความสามารถในการจัดการงานขององค์กรร่วมกัน
2. ความสามารถร่วมคิดร่วมทำกับองค์กรอื่นเพื่อพัฒนา
3. ความสามารถในการร่วมมือกับองค์กรประชาชนทำกิจกรรมการพัฒนาแบบ

องค์กรร่วม

4. ความสามารถในการปรับตัวและริเริ่มงานใหม่

ซึ่งสัมพันธ์ เศรษฐกิจ (2550) ได้อธิบายถึงประเภทขององค์กรชุมชน โดยแบ่งได้ เป็น 4 ประเภท คือ

1. องค์กรที่ภาครัฐจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมตามการสนับสนุนของรัฐ อาจมีการดำเนินงานด้วยตนเองบ้าง แต่ก็ถูกควบคุมตรวจสอบและใช้กฎหมาย กฎระเบียบของรัฐ เช่น กม. อบต.ประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล เป็นต้น
2. องค์กรที่ภาคเอกชนเป็นผู้สนับสนุนหรือจัดตั้ง เช่น กลุ่ม/เครือข่ายที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนลงไปทำงานในพื้นที่ เป็นต้น
3. องค์กรที่ภาคประชาชนเป็นผู้จัดตั้งและดำเนินการด้วยตนเอง เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาองค์กรชุมชน กลุ่มป่าชุมชน กลุ่มหมอยาพื้นบ้าน/กลุ่มสมุนไพร เป็นต้น
4. องค์กรชุมชนแบบบูรณาการ/ผสมผสาน มีทั้งที่เป็นองค์กรประเภทที่ 1 ผสมผสานกับประเภทที่ 2 และ 3 เป็นองค์กรประเภท 2 บวก 3 เป็นองค์กรประเภท 1 บวก 3 เป็นองค์กรประเภท 1 บวก 2 เป็นต้น

องค์กรชุมชนต่างๆ เหล่านี้ จึงมีทั้งที่สามัคคีกันทำงานเพื่อชุมชน และมีทั้งที่ขัดแย้งกัน โดยองค์กรชุมชนที่รัฐจัดตั้ง มักมีทัศนคติไม่ดีกับองค์กรที่ภาคเอกชนจัดตั้งและองค์กรชุมชนที่จัดตั้งกันเอง เพราะทั้ง 2 ประเภทนี้ไม่ยอมรับอำนาจ มักวิพากษ์วิจารณ์การทำงานและตรวจสอบ องค์กรประเภทที่ 1 อยู่เสมอๆ ส่วนองค์กรประเภทที่ 2 และ 3 ก็ไม่ไว้วางใจองค์กรประเภทที่ 1 โดยเฉพาะการคอร์รัปชัน การเป็นทาสระบบราชการ และอยู่ใต้การอุปถัมภ์ของนักการเมือง

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรชุมชนข้างต้น สรุปได้ว่า องค์กรชุมชนจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะทำให้ชุมชนมีการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลพวงของการพัฒนาที่ผิดพลาด สำหรับกลยุทธ์การพัฒนาองค์กรชุมชนที่จะต้องศึกษาค้นคว้าต่อไปคือ จะสร้างองค์กรชุมชนให้เกิดขึ้นมาได้อย่างไร เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วจะมีโครงสร้างขององค์กรที่ดีและพัฒนาให้เติบโตเข้มแข็งได้อย่างไร และเมื่อองค์กรเหล่านั้นต้องเผชิญหน้ากับปัญหาหรือต้องพิสูจน์ตนเองท่ามกลางเวลาที่ล่วงไป องค์กรเหล่านั้นจะธำรงรักษาตัวเองไว้ไม่ให้สูญสลายได้อย่างไร

4.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการนิยามกันมากมายตามแต่บริบทของผู้ที่ศึกษาค้นต่อไป

ชัยวัฒน์ นนอร์ตัน (2546: 25) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่า คือ การให้คนจนมีโอกาสหาทางเลือกเอง มีโอกาสจัดการด้วยตนเอง มีการใช้เครื่องมือด้วยตนเอง

สมศักดิ์ สุขวงศ์ (2548: 27) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มด้วย รวมถึง

ระวีวรรณ ชินะตระกูล (2540: 11) ให้ความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ได้หมายความว่าแค่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมตามที่นักวิชาการหรือองค์กรพัฒนาตั้งขึ้น แต่ที่จริงแล้วเพียงให้ชุมชนมีกิจกรรมและวิธีการดำเนินการของเขาเองในชุมชน

กรมการปกครอง (2542: 77) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นทั้งหลักการและวิธีการในการทำงานของชุมชนช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้ด้วยการกระทำ (Learning Doing) เป็นการเสริมสร้างประสบการณ์ให้แก่ประชาชนได้รู้จักคิดเป็นทำเป็น นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจกรรมนั้น ๆ (Sense of Belonging) ทำให้เกิดความรู้สึกหวงแหน และบำรุงรักษางานที่เกิดจากความร่วมมือของตนเองด้วย

สโลคัม และโทมัส เซลเลอร์ (Slocum and Thomas-Slayer อ้างใน เทพศักดิ์ บุญยรัตนพันธุ์ 2550:254) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการปฏิบัติในกระบวนการ แผนงาน และโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2548 : 196) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย (ศึกษาชุมชน) การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามและประเมินผลตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

ศิริพร ลือวิภาสกุล (2545 : 28) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามความสามารถของตนเอง อาจมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ การเสียสละเวลาหรือทรัพย์สิน และลงมือกระทำ หรือ

การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลมาถึงตัวเอง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการหรือเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นในสังคมส่วนรวม

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2543 : 182) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการบริหาร ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับ การรวมพลังของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น ในการปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมาย วิธีการหนึ่งในการรวมพลังทางความคิด สติ ปัญญา และการกระทำนั้นคือ การให้มีส่วนร่วม

จากความหมายของการมีส่วนร่วม ข้างต้น สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้ประชาชนที่อยู่ในสังคมเป็นผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น และ ร่วมกันวางแผนกระบวนการดำเนินงาน เพื่อนำสู่ตัดสินใจบนทางเลือกที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของสังคม และมีอำนาจที่สามารถประเมินผลการดำเนินได้

4.3 แนวคิดของการมีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน คือ การนำประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่มีผลทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลหรือล้มเหลวต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คำว่า “การมีส่วนร่วม” มีนักวิชาการและนักปฏิบัติมีแนวคิด มากมาย ดังนี้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่สื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือการใช้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน (วันชัย วัฒนศัพท์, 2543: 19) การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในทางกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ

1. ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

3. ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมายการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิดกล่าวคือ เป็น การสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งยังช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (วันชัย วัฒนศัพท์, 2543 : 25-28)

สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 24) อธิบายว่าหากพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัต เราอาจแบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงเกี่ยวกับการวางแผนและร่วมวางแผนกิจกรรม

2. การปฏิบัติการ/ดำเนินการ ประกอบด้วย การเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และการตัดสินใจ

3. การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม หรือผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

4. การติดตามประเมินผล เกี่ยวข้องกับการพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลกิจกรรมต่าง ๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไป ประชาชนจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินกิจกรรม ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

ธีระพงษ์ แก้วหาญ (2543 : 149-163) ได้จำแนกลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วมไว้หลายแบบโดยใช้เกณฑ์ในการจำแนกแตกต่างกัน ได้แก่

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำก็คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้องการตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความเห็น (View) ความชอบ (Preferences) และคาดหวัง (EXpection) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

ปรัชญา เวสารัชช และเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2544 : 106-112) ได้กำหนดขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและชนบทดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการระบุถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาในแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการค้นหาถึงปัญหาของท้องถิ่นว่ามีปัญหาในลักษณะใด อาทิ มีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือปัญหาด้านผลผลิตและรายได้ หรือปัญหาด้านการสาธารณสุข หรือปัญหาด้านแหล่งน้ำหรือปัญหาอื่น เนื่องมาจากการขาดความรู้ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงาน กล่าวคือ หลังจากที่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อระบุถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้แล้ว ก็จะนำมาสู่ในขั้นตอนของการวางแผนดำเนินงาน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการร่วมกันคิดที่จะแก้ไขปัญหของท้องถิ่นตนเองที่เกิดขึ้น โดยนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้เก็บรวบรวมมาประกอบในการตัดสินใจเพื่อที่จะวางแผนดำเนินงานแก้ไขปัญหา โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้นสามารถถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ความรู้หรือเทคโนโลยีก็ตาม

การขอความสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน บ้างก็ต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีการคิดอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้แผนดำเนินงานที่กำหนดขึ้นมีความชัดเจนตั้งแต่ต้นก่อนที่จะดำเนินการ

อรรถ ก๊กผล (2551: 34-35) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ 13

ประการ คือ

1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างความฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. พัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของคนสาธาณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธาณมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
9. เกิดความรู้สึกร่วมและรู้สึกรักและแสดงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง
10. มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง
11. เห็นความสำคัญของตนเองและมีส่วนรับรู้ถึงปัญหา อุปสรรคและสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของตนเองได้
12. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และการบริการที่ดีขึ้น
13. สามารถป้องกันการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่โปร่งใสไม่ถูกต้องและไม่เกิดประโยชน์ในท้องถิ่นได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 12) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการพัฒนาท้องถิ่น ครอบคลุมความหมายหลัก ๆ 4 ขั้นตอน

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจว่า ควรจะมีการดำเนินการเรื่องอะไร และมีวิธีการในการดำเนินการอย่างไร

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ โดยอาจเป็นการให้ความสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมหรือการให้ความร่วมมือกับกลุ่มที่ดำเนินการ

3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนานั้น ๆ

4. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานของโครงการนั้น ๆ

นอกจากนี้โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen และ Uphoff 1977: 69-78) ได้แบ่งลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมออกเป็น 8 ลักษณะคือ

1. อายุและเพศ ปัจจัยนี้เป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงลักษณะส่วนบุคคล จะมีปัญหาบ้างก็อยู่ตรงที่ว่า การกำหนดอายุของคนกลุ่มต่างๆ คือ จะกำหนด อายุตามแบบปฏิทินหรือตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ความสำคัญของประชากรในการมีส่วนร่วม ก็คือ การมีส่วนร่วมเชิงเศรษฐกิจ หรือการมีประชากรกลุ่มวัยทำงานมากๆ ในชุมชน เช่น โครงการปรับปรุงพื้นที่เลี้ยงสัตว์ ก็ต้องใช้คนอายุระดับปานกลาง การสร้างสะพานก็ไม่ต้องใช้คนพวกนี้และสำหรับเรื่องเพศนั้น ในปัจจุบันจะมีแนวโน้มว่าเพศหญิงจะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น

2. ฐานะของครอบครัว มีส่วนสำคัญมากหากพิจารณาในด้านโครงสร้างของสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยทั่วไปแล้วหัวหน้าครอบครัวมักจะมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกคนอื่นๆ ในครอบครัว ฉะนั้นเราจะต้องศึกษาหัวหน้าครอบครัวของอาชีพต่างๆ หรือเผ่าต่างๆ เข้าร่วมประชุม หรือมีส่วนร่วมในการอภิปรายแตกต่างกันอย่างไร

3. การศึกษา ลักษณะด้านการศึกษานี้ จะเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ด้านเทคนิค หรือความเสมอภาคของโครงการในเขตชนบทที่กำหนดไว้ชัดเจนก็คือ คนในชุมชนจะต้องอ่านออกเขียนได้เป็นอย่างน้อย ซึ่งวัดได้โดยดูจากจำนวนปีที่เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียน แต่ในทางที่ดีแล้วควรพิจารณาปัจจัยด้านอายุและเพศประกอบด้วย เพราะคนที่ไม่รู้หนังสือที่มีอายุ 25 ปี ย่อมได้รับความช่วยเหลือในการให้อ่านออกเขียนได้มากกว่าคนที่อายุ 65 ปีขึ้นไปที่ไม่รู้หนังสือ

4. การแบ่งแยกทางสังคม เชื้อชาติ ศาสนา ชนชั้นและถิ่นกำเนิด ลักษณะด้านนี้จะมีผลอย่างมากในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมโครงการด้านนี้ จึงให้พิจารณาเฉพาะบริเวณที่มีประชากรที่มีความแบ่งแยกในเรื่องดังกล่าวนี้ที่เด่น ๆ เท่านั้น พื้นที่ใดที่ไม่มีปัญหาด้านชนกลุ่มใหญ่ชนกลุ่มน้อย ก็ไม่ต้องให้ความสำคัญอะไรมากนัก แต่เราไม่สามารถที่จะบอกได้ชัดเจนลงไปได้ว่าระหว่างความแตกต่างทางสังคมกับความแตกต่างทางวัฒนธรรม สิ่งไหนมีความสำคัญกว่ากัน

ลักษณะความแตกต่างด้านนี้จะมีความสัมพันธ์ต่อความแตกต่างด้านระดับการศึกษาและระดับของรายได้ เป็นต้น

5. อาชีพลักษณะทางอาชีพนี้กำหนดไว้เพื่อให้การกำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลประโยชน์ทำได้ง่ายขึ้น โดยทั่วไปแล้วอาชีพมักจะแยกออกเป็นอาชีพการเกษตรและไม่ใช่อุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของอาชีพในพื้นที่ที่โครงการดำเนินอยู่

6. ระดับและแหล่งของรายได้ หากพิจารณาถึงกลุ่มผู้ยากจนในชนบทแล้วการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมสามารถจะได้ในระดับรายได้ของผู้เข้ามามีส่วนร่วมแม้ก่อนข้างจะยากในการวัดก็ตามเพราะว่าข้อมูลเกี่ยวกับรายได้นี้มักจะมีไม่ติดต่อกันและเชื่อถือไม่ค่อยได้ ชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะปกปิดรายได้ที่แท้จริงเนื่องจากกลัวจะเสียภาษี ดังนั้น การวัดระดับรายได้จึงมักจะใช้การวัดตัวแทน เช่น ระดับการศึกษา หรืออาชีพ หรือการถือครองที่ดิน และอีกประเด็นหนึ่งได้แก่ แหล่งของรายได้ เพราะปัจจุบันเราได้เน้นที่จะเปลี่ยนจากการเกษตรเพียงเพื่ออุปโภคบริโภคมาเป็นการเกษตรเพื่อการค้า หากปรากฏว่าคนใดมีสินค้าการเกษตรหลายชนิดก็แสดงว่ามีแหล่งรายได้หลายทางและมีรายได้ดีขึ้น

7. ระยะเวลาที่ตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น และระยะทางจากบ้านไปยัง สถานที่ดำเนินโครงการ คนที่มีระยะเวลาในการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นนานก็จะเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าคนที่มีระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นไม่นาน ในทำนองเดียวกันหากระยะทางจากที่อยู่อาศัยไปยังสถานที่ดำเนินโครงการใกล้ คนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าคนที่ระยะทางจากที่อยู่อาศัยไปยังสถานที่ดำเนินโครงการไกล

8. การถือครองที่ดินและสถานภาพการได้รับว่าจ้าง หากพิจารณาในกลุ่มผู้ที่ยากจนที่สุดแล้ว การวิเคราะห์การเข้ามามีส่วนร่วมจากผู้ที่ไม่มียากจน หรือผู้ว่างงานในด้านการตัดสินใจ การดำเนินโครงการ และการได้รับผลประโยชน์จากโครงการนั้น จะต้องทำไปในลักษณะเฉพาะอย่าง เพราะเราถือว่าคนพวกนี้เป็นชนกลุ่มอาชีพพิเศษกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่ก็ต้องให้ความสนใจใส่เท่า ๆ กับคนพวกอื่น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มและการพิจารณาตัดสินใจการปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเองแก้ไขปัญหามาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างเป็นสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วยว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสแล้วได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

4.4 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

ธนวัฒน์ ปิ่นแก้ว (2539 : 21 - 22) ได้กล่าวถึงลักษณะทฤษฎีการมีส่วนร่วม 5 ทฤษฎี ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูด หรือการเขียนเพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา การขัดแย้งในการปฏิบัติ และ ถ้าจะให้ผลดี ผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมให้เข้าใจแจ่มแจ้ง สรุปได้ว่า การเกลี้ยกล่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยเฉพาะการเกลี้ยกล่อมเป็นเรื่องที่ต้องตรงกับความต้องการที่ประชาชนพอใจอยู่แล้ว

2. ทฤษฎีการสร้างขวัญคนในชาติ คนเรามีความต้องการทั้งทางกายและใจ ถ้าคนเรามีขวัญดี ผลการทำงานนั้นก็จะสูงตามไปด้วย ถ้าขวัญไม่ดีผลการทำงานก็จะต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่างๆ นั่นเอง การสร้างขวัญให้ดีต่างพยายามสร้างทัศนคติ ที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาเร็ดเอาเปรียบให้ทราบข้อเท็จจริง เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีก็จะเกิดความสำคัญในการรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีต่อหน่วยงานทั้งในส่วนที่บุคคลและขวัญของกลุ่ม จะเห็นได้ว่าขวัญของคนเรา โดนเฉพาะของคนที่มีขวัญดีนั้นย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้เช่นกัน

3. ทฤษฎีการสร้างความรู้สึกราชาธิปไตย ปัจจัยประการหนึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้สึกราชาธิปไตย เรื่องผลประโยชน์ของชาติ ที่มีความพอใจในชาติของตน พอใจในเกียรติภูมิ จงรักภักดีต่อท้องถิ่น

4. ทฤษฎีสร้างผู้นำ การสร้างผู้นำจะช่วยให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญในการรวมกลุ่มคนจิตใจไปยังเป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐานหรือผู้นำพลวัตร คือ เป็นผู้นำที่เคลื่อนไหว ทำงานเพื่อพัฒนาอยู่เสมอ ส่วนผู้นำที่ไม่ดีคือ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ เรียกว่า ผู้นำนิเสธ ผลของการสร้างทฤษฎีผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยดีนั่นเอง

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร การใช้ระบบบริหารราชการในการระดมความร่วมมือ เป็นวิธีหนึ่งที่ย่างและใช้กฎหมายระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่ดีในระบบใดดีที่สุด ในเรื่องการบริหารเพราะ

ธรรมชาติของคนถ้าทำงานด้วยความสมัครใจ ไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็จะไม่เป็นไปตามนโยบาย และความจำเป็นของรัฐ ดังนั้น การใช้แบบบริหารราชการเป็นการยับยั้งให้ปฏิบัติงานตามนโยบายเพื่อบรรลุถึงเป้าหมาย

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า การเข้ามาเป็นคณะกรรมการชุมชนของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นถือได้ว่าเป็นการเข้าร่วมอยู่ในระดับสูงหรือมีระดับความสำคัญค่อนข้างมาก เพราะการเข้าเป็นคณะกรรมการชุมชนนั้น สามารถสร้างผลกระทบที่มีต่อชุมชนได้มาก ทั้งนี้เป็นเพราะว่า คณะกรรมการชุมชน มีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ รับผิดชอบ และการประเมินผลนั่นเอง ซึ่งการให้องค์กรชุมชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการบ้านเมืองนั้นเป็นส่วนหนึ่งในทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่มีการจำกัดบทบาทและลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อป้องกันไม่ให้นักการเมืองหรือข้าราชการประจำมีการแสวงหาหรือฉกฉวยโอกาสในการหาประโยชน์เข้าตนเอง ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

5. ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory)

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาจากแนวความคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่ได้แย้งว่า รัฐบาลและระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อความมีอิสระของปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจหรือกำหนดทางเลือกของตนเนื่องจากการแทรกแซงของภาครัฐที่อาศัยการสั่งการมากกว่าการสร้างแรงจูงใจ จึงได้เรียกร้องให้รัฐลดบทบาทและขนาดของภาครัฐลง เสนอให้มีการนำระบบตลาดและกลไกราคาเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทดแทนการเข้าแทรกแซงของภาครัฐให้มากที่สุด จึงก่อให้เกิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1960 ได้นำหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของข้าราชการ (Downs, 1957) หากยอมรับข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ที่เป็นไปอย่างมีเหตุผลและต่างพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ตัวเองและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุดจะพบว่าแต่ละบุคคลมักจะคำนึงถึงประโยชน์ตนเป็นสำคัญ มองว่านักการเมืองเป็นผู้มีเหตุผลในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยพยายามเสนอนโยบายที่จะได้รับเลือกตั้งหรือได้รับคะแนนนิยมสูงสุด (Downs, 1967) ส่วนข้าราชการเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้ตนเองโดยการใช้โอกาสในฐานะเป็นผู้ผูกขาดการผลิตสินค้าหรือการให้บริการสาธารณะ ทำให้หน่วยงานของตนได้รับงบประมาณจำนวนมากและเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (Niskanen, 1973) จึงมีการเสนอให้มีการปฏิรูป

ระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณะเพิ่มขึ้น รวมถึงการทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ การทำสัญญาจ้างภายนอก และการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) การปรับลดลำดับชั้นของการบังคับบัญชาและการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน

ดังนั้นทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ต้องการปรับลดบทบาทและขนาดของภาครัฐลง และเปิดโอกาสให้ กลไกตลาด เข้ามาทำหน้าที่ทดแทนให้มากที่สุดโดยอาศัยวิธีการและมาตรการต่างๆ ได้แก่ การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) การทำให้ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization) การใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจทางด้านภาษีและเงินอุดหนุนมากกว่าการใช้มาตรการสั่งการและการควบคุม เป็นต้น

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2547:19-20) อธิบายไว้ว่า การนำความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมการตัดสินใจของประชาชนที่เกิดขึ้น ได้แก่ ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่มุ่งอธิบายพฤติกรรมการตัดสินใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมของรัฐซึ่งสามารถนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “ทฤษฎีอรรถประโยชน์ที่คาดคะเน” มีสาระสำคัญที่อธิบายว่าบุคคลจะเลือกทางเลือกที่ให้อรรถประโยชน์ที่คาดคะเนที่สูงที่สุด ด้วยเหตุผลนี้ จึงทำให้สามารถนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อการบริหารงานภาครัฐในเรื่องต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี เช่นทำไมกิจกรรมของภาครัฐในบางเรื่องจึงสามารถดึงดูดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มาก ในขณะที่บางเรื่องประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย เป็นต้น ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวทำให้สามารถนำไปใช้ในการกำหนดคยุทธศาสตร์เพื่อดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐได้มากยิ่งขึ้นในอนาคต

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า ปัจจุบันประชาชนมีโอกาสเลือกรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น และมีสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองเพิ่มขึ้น ดังนั้นคณะกรรมการชุมชนถือเป็นกิจกรรมหนึ่งที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชน เพื่อลดการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง ซึ่งปัจจัยที่จะสนับสนุนให้เกิดศักยภาพดังกล่าว ก็คือ กระบวนการทำงานที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output)” ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

6. แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ

แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นดังนี้ (1) นักคิดสำนักทฤษฎีระบบ (2) ความหมายของระบบ (3) องค์ประกอบของระบบ (4) ประเภทของระบบ

6.1 นักคิดสำนักทฤษฎีระบบ

การบริหารเชิงระบบ (The System Approach) ความพยายามของนักวิชาการในการแสวงหาทฤษฎีที่จะเป็นคำตอบเพื่อนำมาอธิบายปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ในสังคมได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เดิมทีเดียวการหาคำตอบเหล่านั้นมักอาศัยความรู้จากศาสตร์หรือวิทยาการในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทำให้ข้อค้นพบที่ได้มีลักษณะแยกส่วน แต่ละศาสตร์ต่างก็มีคำอธิบายในส่วนของตน ทำให้บางครั้งไม่สามารถเข้าใจภาพรวมของ การเกิดปรากฏการณ์เหล่านั้นได้ ความคิดในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่มีลักษณะกว้างและครอบคลุมสิ่งต่างๆ ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อนักชีววิทยาชื่อ Ludwig von bertalanffy เป็นบุคคลแรกที่ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ (System Theory) ขึ้นในปี ค.ศ. 1950 ด้วยการใช้ศาสตร์ในด้านชีววิทยาในการอธิบายโดยเสนอแนวความคิดว่าสิ่งมีชีวิตใดๆ ก็ตามเกิดขึ้นจากการรวมตัวของระบบต่างๆ ซึ่งมีโครงสร้างและการทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์กัน แนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นรากฐานทางความคิดที่สำคัญ ที่นักวิชาการในยุคต่อมาได้มีการนำไปพัฒนาและประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง ภายใต้อกรอบความคิดเดียวกัน คือ ทฤษฎีระบบทั่วไป (General System Theory) (เฉลิมชัย หาญกล้า ม.ป.ป.: 10-11)

แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีระบบทั่วไป ที่นักวิชาการส่วนใหญ่ได้กำหนดไว้ มักประกอบด้วยส่วนต่างๆ 5 ส่วน ดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า (Input) ประกอบด้วยทรัพยากรมนุษย์ วัตถุดิบ ข้อมูลที่ใช้เพื่อการผลิตสินค้าและบริการ
2. กระบวนการแปรรูปสภาพ (Transformation Process) ประกอบด้วยการจัดการเทคโนโลยีและการปฏิบัติการผลิตเพื่อเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิต
3. ผลผลิต (Outputs) ประกอบด้วยสินค้าและบริการ กำไร ขาดทุน พฤติกรรมพนักงานและผลลัพธ์อื่นๆ ที่คาดหวัง
4. ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและผลลัพธ์เกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรเพื่อนำมาปรับปรุงปัจจัยนำเข้า กระบวนการแปรรูปสภาพ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่พึงพอใจมากขึ้น

5. สิ่งแวดล้อม (Environment) คือ สภาพต่างๆ ที่อยู่แวดล้อมองค์การ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี ที่มีผลกระทบต่อองค์การ

สำหรับทฤษฎีการบริหารเชิงระบบได้ก่อเกิดและขยายตัวขึ้น โดยนักทฤษฎี แดเนียล คาท และ โรเบิร์ต คาน (Daniel Katz & Robert Kahn) เขาได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการประยุกต์ทฤษฎีในเชิงระบบใน 2 แนวทาง คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบปิด ซึ่งเน้นความสำคัญในการศึกษาโครงสร้างองค์การ
2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบเปิด ซึ่งเน้นการศึกษาปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงพลังของสภาพแวดล้อมให้กลายเป็นผลผลิตกลับสู่สภาพแวดล้อมอีกครั้ง นอกจากนี้การให้ข้อมูลป้อนกลับยังเป็นการช่วยรักษาระบบให้คงอยู่

การบริหารเชิงระบบเป็นการบริหารจัดการที่มององค์การในฐานะที่เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งระบบจะประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันตามหน้าที่ และมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการแต่ละส่วนที่องค์ประกอบประสานเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน มิใช่การแยกส่วนปฏิบัติการแต่ละส่วนออกจากกัน ดังนั้น การปรับเปลี่ยนแต่เพียงบางส่วนของระบบก็จะกระทบไปถึงส่วนต่างๆ ของระบบ รวมทั้งผลรวมและประสิทธิภาพของระบบ

วิธีการบริหารเชิงระบบ จะทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดขอบเขตขององค์การ และมองเห็นปัญหาในภาพรวมอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเห็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ทำให้การแก้ปัญหาทำอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

6.2 ความหมายของระบบ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของระบบ (Systems) ไว้หลายอย่างต่าง ๆ กัน เป็นที่น่าสนใจ และในที่นี้ขอนำเรียนให้ทราบเพียงบางส่วน ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2543: 66) ได้ให้รายละเอียดของระบบไว้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ความหมายที่เป็นนามธรรม และ รูปธรรม โดยความหมายที่เป็นนามธรรมของระบบ หมายถึง วิธีการ (Method) การปฏิบัติงานที่มีรูปแบบและขั้นตอนที่ไม่ตายตัว อาจผันแปรตามสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่กำหนดให้ ส่วน ความหมายที่เป็นรูปธรรม หมายถึง สรรพสิ่ง (Entity) ที่ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน โดยมีส่วนหนึ่งเป็นศูนย์กลางของระบบ

Hicks (1972: 461) Semprevivo (1976: 1) Kindred (1980: 6) กล่าวว่า ระบบ คือ การรวมตัวของสิ่งหลายสิ่ง เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแต่ละสิ่งนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หรือขึ้นต่อกันและกัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกัน เพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำหรับ Robbins, Bergman, Stagg, and Coulter (2006: 54) ให้นิยาม ระบบ คือ สิ่งที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์ซึ่งกัน ซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติให้เป็นเอกภาพ หรือ บรรลุวัตถุประสงค์

สรุป ระบบ หมายถึง กลุ่มขององค์ประกอบที่ทำงานร่วมกัน สัมพันธ์กันทั้งตัวมันเอง และสิ่งแวดล้อมภายนอก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีส่วนประกอบ 3 ส่วนที่เอื้อต่อการกระทำ คือ ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output)

6.3 องค์ประกอบของระบบ

นักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของระบบไว้คล้ายกัน ในการวิจัยครั้งนี้ขอนำเรียนให้ทราบพอสังเขป ดังนี้

จันทราณี สงวนนาม (2545 : 86-87) ได้กำหนดองค์ประกอบของระบบทางการบริหาร ประกอบด้วยส่วนประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง ทรัพยากรทางการบริหารทุก ๆ ด้าน ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุ อุปกรณ์ (Materials) การบริหารจัดการ (Management) และแรงจูงใจ (Motivations) ที่เป็นส่วนร่วมเริ่มต้น และเป็นตัวสำคัญในการปฏิบัติงานขององค์กร
2. กระบวนการ (Process) คือ การนำเอาปัจจัยทางการบริหารทุกประเภทมาใช้ในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ เนื่องจากในกระบวนการจะมีระบบย่อย ๆ รวมกันอยู่หลายระบบ ครอบคลุม ตั้งแต่การบริหารการจัดการ การนิเทศ การวัดผลและประเมินผล การติดตามตรวจสอบ เพื่อให้ปัจจัยทั้งหลายเข้าสู่กระบวนการทุกกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ผลลัพธ์ (Product or Output) เป็นผลที่เกิดจากกระบวนการของการนำเอาปัจจัยมาปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
4. ผลกระทบ (Outcome or Impact) เป็นผลที่เกิดขึ้นหลังจากผลลัพธ์ที่ได้ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งที่คาดไว้ หรือไม่เคยคาดคิดมาก่อน

สมชาย หิรัญภิตติ และคณะ (2541: 37) กล่าวว่า “องค์ประกอบของระบบมีทั้งที่สัมผัสได้คือ เป็นสิ่งที่ป็นวัตถุ สิ่งของ หรือสิ่งที่มีชีวิตที่สามารถจับต้องได้ เช่น รถยนต์ หรือบุคคล และสิ่งที่ไม่สามารถจับต้อง หรือสัมผัสได้ เช่น ข้อมูลดิบ ข่าวสาร หรือเหตุการณ์”

วีระ สุภากิจ (2539: 28) กล่าวว่า ส่วนระบบหนึ่ง ๆ ก็คือ หน่วย (Units) หรือระบบย่อย ๆ ที่กระทำการร่วมกันกับหน่วยอื่น ๆ เพื่อดัดแปลงสิ่งเข้า ผลิตสิ่งออก เช่น องค์ประกอบของระบบควบคุมการจราจรบริเวณสี่แยก ประกอบด้วย ตำรวจจราจร สัญญาณไฟเครื่องหมาย และเส้นในถนน

โดยสรุป แล้วองค์ประกอบของระบบ หรือส่วนสำคัญของระบบมี 3 ส่วนหลัก คือสิ่งที่ป้อนเข้าไป หรือข้อมูลนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Output) หรือ ผลผลิต (Product) ซึ่งจะต้องมีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทำงานร่วมกันได้ จึงจะสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.4 ประเภทของระบบ

นักวิชาการหลายท่านได้แบ่งประเภทของระบบไว้คล้าย ๆ กัน ดังนี้

ชุมพล ศฤงคารศิริ (2543: 73-75) ได้แบ่งประเภทของระบบเป็น 2 ประเภท คือระบบปิดกับระบบเปิด ดังนี้

ระบบปิด (Closed Systems) คือ ระบบที่มีทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในตัวเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนวัตถุดิบ ข่าวสาร หรือพลังงานกับสิ่งแวดล้อม เช่น ปฏิกริยาทางเคมีที่อยู่ในภาชนะที่ปิดไว้อย่างมิดชิด ซึ่งในที่สุดระบบจะค่อย ๆ สลายไปเมื่อสิ้นสุดปฏิกิริยา

ระบบเปิด (Open Systems) เป็นระบบที่มีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร วัตถุดิบ หรือพลังงานกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัจจัยที่ไม่ได้กำหนดไว้ก่อน เช่น ระบบการจัดการองค์การระบบ มีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา เพื่อการอยู่รอดเช่นเดียวกับโรงเรียนที่ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานตามแนวปฏิรูปการศึกษาทั้ง 5 ด้าน ซึ่งเรียกว่า ปัญญาปฏิรูป

ประสงค์ ปรานิตพลกรัง (2543: 68) กล่าวถึงระบบปิดและระบบเปิด ดังนี้

ระบบปิด หมายถึง ระบบที่มุ่งภายในตนเอง และไม่มีปฏิกิริยา หรือทำงานแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ข้ามเส้นแบ่งเขตของระบบกับสภาพแวดล้อมไม่มีปฏิกิริยาสัมพันธ์ระหว่างกันของส่วนประกอบในระบบนั้น

ระบบเปิด หมายถึง ระบบที่มีปฏิกิริยา และทำการแลกเปลี่ยนซึ่งกันกับสภาพแวดล้อมของมัน

โดยสรุป ระบบในชีวิตประจำวัน เช่น ระบบทางธุรกิจ ระบบการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นระบบเปิด ซึ่งต้องมีปฏิกิริยาปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม และเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบมีความเกี่ยวข้องกันหลายด้านหลายระดับ

สรุปหลักการแนวคิดทฤษฎีระบบ

1. ทฤษฎีระบบมีความเชื่อว่า ระบบจะต้องเป็นระบบเปิด (Open System) กล่าวคือ จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบตลอดเวลาจากสภาพแวดล้อม

2. มีรูปแบบของการจัดลำดับ (The Hierarchical Model) ในลักษณะของระบบใหม่ และระบบย่อยที่สัมพันธ์กัน

3. มีรูปแบบของปัจจัยป้อนเข้า และผลผลิต (Input Output Model) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของปฏิสัมพันธ์ที่มีกับสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นจากปัจจัยกระบวนการ และผลผลิตตามลำดับเป็นองค์ประกอบของระบบ

4. แต่ละองค์ประกอบของระบบจะต้องมีส่วนสัมพันธ์กัน หรือมีผลกระทบต่อกัน และกัน (The Entities Model) หมายความว่า ถ้าองค์ประกอบของระบบตัวใดตัวหนึ่งเปลี่ยนไป ก็จะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนขององค์ประกอบตัวอื่นด้วย

5. ทฤษฎีระบบเชื่อในหลักการของความมีเหตุ-ผลของสิ่งต่าง ๆ (Cause and Effect) ซึ่งเป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ ทฤษฎีระบบไม่เชื่อว่าผลของสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง เกิดจากสาเหตุเพียงสาเหตุเดียว แต่ทฤษฎีระบบเชื่อว่าปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นมักจะมาจากสาเหตุที่มากกว่าหนึ่งสาเหตุ

6. ทฤษฎีระบบจะมองทุก ๆ อย่างในภาพรวมขององค์ประกอบมากกว่าที่จะมองเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง

7. ทฤษฎีระบบคำนึงผลของการปฏิบัติที่เป็น “Output” หรือ “Produce” มากกว่า “Process” ซึ่งผลสุดท้ายของงานที่ได้รับอาจมีมากมายหลายอย่าง ซึ่งก็คือ ผลกระทบ (Outcome or Impact) ที่เกิดตามมาในภายหลังนั่นเอง

8. ทฤษฎีระบบจะมีกระบวนการในการปรับเปลี่ยน และป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feed Back) เพื่อบอกให้รู้ว่า ระบบมีการเบี่ยงเบนอย่างไร ควรจะแก้ไขที่องค์ประกอบใดของระบบ ซึ่งก็คือ การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis) นั่นเอง

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีระบบ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า คณะกรรมการชุมชนคือกลุ่มหรือองค์กรที่มีการทำงานร่วมกัน ดังนั้นการทำงานร่วมกันจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการทำงานที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นระบบ โดยการวิจัยครั้งนี้เน้นศึกษาปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ แรงจูงใจ และทรัพยากรการบริหารจัดการ กระบวนการ (Process) ได้แก่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และผลผลิต (Output) ได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการสิ่งแวดล้อม สำหรับ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการสิ่งแวดล้อมจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

7. แนวคิดเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้อาจเกิดจากหลายสาเหตุดัง เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากรพร้อม ๆ กัน การนำทรัพยากรมาใช้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดของเสียและมลพิษมากขึ้น ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในที่สุด จึงต้องมีการจัดการและป้องกันอย่างเร่งด่วน โดยผู้วิจัยได้เสนอประเด็นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 7 ประเด็น ดังนี้ (1) ความหมายของสิ่งแวดล้อม (2) ประเภทของสิ่งแวดล้อม (3) ปัญหาสิ่งแวดล้อม (4) สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม (5) ความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อม (6) หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม (7) เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

7.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2535 : 1) ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น

ภาสิณี เปี่ยมพงศ์สานต์ (2548 : 3) ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง ธรรมชาติรอบตัวเรา นั่นเอง แต่เมื่อนำแนวคิดคนเป็นจุดศูนย์กลางมาใช้สิ่งที่อยู่รอบตัวเรามีได้มีแต่ธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เท่านั้น หากแต่ยังรวมเอาสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นเข้าไปในความหมายของสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น คำว่า สิ่งแวดล้อมจึงหมายถึง 1) ธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต และ 2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น อาคารบ้านเรือน ศิลปกรรม โบราณสถาน หรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม เป็นต้น

เกษม จันทรแก้ว (2545 : 2-3) ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ ชีวภาพ และสังคม ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ยังได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมอีกว่า หมายถึง สิ่งที่เกิดตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม สิ่งที่เห็นได้ด้วยตาและที่ไม่สามารถเห็นได้ด้วยตา สิ่งที่เป็นทั้งที่ให้คุณและให้โทษ และได้จำแนกสิ่งแวดล้อมออกเป็น 4 มิติ ดังนี้

1. มิติทรัพยากร (resources dimention) หมายถึง ทรัพยากรทั้งที่เป็น

ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น มีบทบาทต่อมนุษย์ในการเอื้อให้ปัจจัยด้านอาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ให้ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน อันได้แก่ทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ (human use values) และคุณค่าคุณภาพชีวิต (life quality values)

2. มิติเทคโนโลยี (technology dimension) โดยมีบทบาทและความสำคัญต่อการใช้ทรัพยากรอย่างมาก โดยมนุษย์นำเทคโนโลยีหลายรูปแบบทั้งด้านการนำทรัพยากรมาเพิ่มมูลค่า สร้างผลผลิต และด้านการป้องกัน บำบัด มลพิษ ซึ่งทั้งนี้ก็เพื่อสนองความต้องการของตนเอง

3. มิติของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อม (waste and pollution dimension) คือ เมื่อมีการใช้ทรัพยากรด้วยเทคโนโลยีใดก็ตาม ย่อมมีของเสียและมลภาวะเกิดขึ้นเสมอ มิติทางของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อมเป็นมิติที่แสดงให้เห็นผลของการใช้ทรัพยากร

4. มิติมนุษย์ (human dimension) หรือเศรษฐกิจสังคม เกี่ยวข้องกับมนุษย์ได้สร้างพฤติกรรมของมนุษย์ต่อสภาพแวดล้อม ทั้งระบบสิ่งแวดล้อมย่อย หรือทั้งระบบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมิติมนุษย์ประกอบด้วย ประชากร การศึกษา อนามัยและสาธารณสุข เศรษฐกิจ โบราณสถาน ความปลอดภัย การเมืองและการปกครอง การนันทนาการ

จากความหมายของสิ่งแวดล้อม ข้างต้น สรุปได้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และสิ่งทีมนุย์สร้างขึ้น ทั้งที่เป็นสิ่งมีชีวิตและเป็นสิ่งที่ไม่มีชีวิต

7.2 ประเภทของสิ่งแวดล้อม

สวัสดิ์ โนนสูง (2543 : 5-6) ได้จำแนกสิ่งแวดล้อมตามการเกิดได้ 2 ประเภท คือ

1. สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (nature environment) มี 2 พวก คือ

1.1 สิ่งมีชีวิต (biotic environment) ได้แก่ มนุษย์ พืช และสัตว์

1.2 สิ่งไม่มีชีวิต (abiotic environment) ได้แก่ อากาศ แสงแดด น้ำ ดิน แร่

ภูมิประเทศ ตลอดจนปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม และฝนแล้ง เป็นต้น

2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (man made environment) เกิดจากการดัดแปลงธรรมชาติให้เหมาะสมกับความต้องการหรือให้ใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น จำแนกได้ 2 พวก คือ

2.1 สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (physical environment) คือ สิ่งที่เป็นรูปธรรมมองเห็น จับต้องได้ ส่วนใหญ่เป็นสิ่งก่อสร้าง เช่น บ้านเรือน โรงงาน ถนน รถยนต์ คอกสัตว์ สวนผลไม้ โบราณวัตถุ และโบราณสถาน ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

2.2 สิ่งแวดล้อมทางสังคม (social environment) คือ สิ่งที่เป็นนามธรรมหรือไม่มีตัวตน และจับต้องไม่ได้ อาจสร้างขึ้นโดยตั้งใจ ไม่ได้ตั้งใจ หรือเพื่อความสงบสุขในการอยู่ร่วมกัน เช่น ประเพณี ศาสนา วัฒนธรรม กฎหมาย การทะเลาะวิวาท และการศึกษา เป็นต้น

นิติ เรืองพานิช (2542 : 5) ได้แบ่งสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ

1. สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ (natural environment) ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่

1.1 สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต ได้แก่ พืช สัตว์ และมนุษย์

1.2 สิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิต หรือสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ ลมฟ้าอากาศ ดิน ภูมิประเทศ และ ไฟ เป็นต้น

2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (man made environment) ส่วนใหญ่เป็นแบบแผนวิถีการดำเนินชีวิตของสังคมมนุษย์ สิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม สิ่งก่อสร้างหรือสถาปัตยกรรม ศาสนา ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา และวิทยาการต่างๆ เป็นต้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับประเภทของสิ่งแวดล้อมข้างต้น สรุปได้ว่า ประเภทของสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ได้แก่ ดิน ไม้ น้ำ พืช สัตว์ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สถาปัตยกรรมต่าง ๆ อาคาร บ้านเรือน เป็นต้น

7.3 ปัญหาสิ่งแวดล้อม

เกษม จันทร์แก้ว (2541: 537-538) กล่าวว่า สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับทวีป และระดับโลก มีความคล้ายคลึงกันมาก นอกจากความรุนแรงของแต่ละปัญหาเท่านั้นที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งปัญหาเหล่านั้นสามารถแบ่งได้ 10 ประเภท ดังนี้

1. การเพิ่มของประชากร
2. การลดลงของพื้นที่ป่าไม้
3. การสูญพันธุ์ของสัตว์ป่า
4. การขาดแคลนน้ำ
5. การเสื่อมโทรมและพังทลายของดิน
6. ผลที่เกิดจากเกษตรกรรม เช่น สารพิษตกค้างในผลผลิต ในดิน และแหล่งน้ำ
7. เมืองและชุมชนที่ไม่มีแบบแผนที่ชัดเจน จนก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม สลัม ขยะ การจราจร น้ำเสีย อากาศเสีย
8. สาธารณสุข/อนามัย เช่น การแพร่กระจายของเชื้อโรคในอากาศทำให้เป็นภัยต่อชีวิต
9. การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

10. ภาวะโลกร้อน (greenhouse effect) ที่มีผลต่อดินฟ้าอากาศ และการผลิตอาหาร
ในอนาคต

7.4 สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม

เกษม จันทรแก้ว (2541 : 539) กล่าวว่า สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดจาก
หลายสาเหตุด้วยกัน ดังนี้

1. การใช้ทรัพยากรมากเกินไปจนความสามารถต่อการปรับตัวของระบบสิ่งแวดล้อม
เช่น การทำป่าไม้ การทำประมง ทำเหมืองแร่ ฯลฯ
2. การนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อการนำทรัพยากรมาใช้สนองความต้องการของ
มนุษย์ โดยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือเหมาะสม
3. ช่วงเวลาการใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม แทนที่จะนำทรัพยากรมาใช้ในช่วงฤดู
แล้งกลับนำมาใช้ในช่วงฤดูฝน
4. มีผู้ใช้ทรัพยากรมากเกินไป ทั้งนี้เพราะประชากรมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและ
ปริมาณมาก
5. ผู้ใช้ทรัพยากรขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ ทำให้ขาดความ
ระมัดระวังในการใช้ นอกจากจะนำมาใช้มากและไม่เหมาะสมแล้ว ยังอาจมีส่วนสร้างของเสีย และ
มลภาวะเกิดขึ้นได้
6. เกิดมลสารใหม่หรือเพิ่มขึ้นจากเดิมจากการใช้ทรัพยากร เช่น การใช้สารปราบ
ศัตรูพืชเกษตร ก่อให้เกิดการตกค้างในพืช ดิน และแหล่งน้ำ หรืออาจก่อให้เกิดการกระตุ้นในสาร
ธรรมชาติเพิ่มขึ้น
7. การผสมผสานระบบการบริหารไม่เป็นไปตามทฤษฎี หรือไม่มีการประสานงาน
แต่ละระบบสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดปัญหาแบบลูกโซ่ และเพิ่มความรุนแรง แทนที่จะแก้ไขได้แต่
ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มีการวางแผนผสมผสานระบบบริหารงานมาก่อน

7.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับสิ่งแวดล้อมมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้คือ

ส่วนที่ 1 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้ (1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ
และแหล่งน้ำ สาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณ
พื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่ (2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล (4) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป (6) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งจะต้องอาศัยหลักวิชาการกฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็น พื้นฐานและจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรา 33 ในกรณีที่เห็นสมควรให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษ สำหรับในเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตพื้นที่ตามมาตรา 45 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59

มาตรา 34 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสม ตามความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

หมวดที่ 4 การควบคุมมลพิษ

ส่วนที่ 4 มลพิษทางอากาศและเสียง

มาตรา 64 ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิดตาม มาตรา 55

มาตรา 65 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนตาม มาตรา 64 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้น โดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตาม มาตรา 55

มาตรา 66 ในการออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะตาม มาตรา 65 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทำเครื่องหมายให้เห็นปรากฏเด่นชัดเป็นตัวอักษรที่มีข้อความว่า "ห้ามใช้เด็ดขาด" หรือ "ห้ามใช้ชั่วคราว" หรือเครื่องหมายอื่นใดซึ่งเป็นที่รู้และเข้าใจของประชาชน โดยทั่วไปว่ามีความหมายอย่างเดียวกันไว้ ณ ส่วนใดส่วนหนึ่งของยานพาหนะนั้นด้วย การทำและการยกเลิกเครื่องหมายห้ามใช้ตามวรรคหนึ่ง หรือการใช้ยานพาหนะในขณะที่มีเครื่องหมายดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 67 ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 65 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบหรือเข้าไปในยานพาหนะหรือกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบเครื่องยนต์และอุปกรณ์ของยานพาหนะนั้นได้

มาตรา 68 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใด ที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตาม มาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตาม มาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 58

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าวซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสอบ และทดลองแล้วว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้ ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยหรือก่อให้เกิดเสียงหรือความสั่นสะเทือนเกินกว่าระดับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตาม มาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตาม มาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 58 ด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ 5 มลพิษทางน้ำ

มาตรา 69 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตาม มาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 58

มาตรา 70 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตาม มาตรา 69 มีหน้าที่ต้องก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดเพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษใดมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือ

ระบบกำจัดของเสียอยู่แล้วก่อนวันที่มีประกาศของรัฐมนตรีตาม มาตรา 69 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบหากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่าระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่มีอยู่แล้วยังไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด

มาตรา 71 ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้วให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตาม มาตรา 70 วรรคหนึ่งซึ่งยังมิได้ทำการก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดหรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดมีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นและมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 72 ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้วให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทเว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตาม มาตรา 70 มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นและมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเว้นแต่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้วและสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 73 ห้ามมิให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นการขอและการออกใบอนุญาตคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาตการต่ออายุใบอนุญาตการออกใบแทนใบอนุญาตการสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาตและการเสียค่าธรรมเนียมการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถือว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการ เป็นผู้รับใบอนุญาตให้ควบคุม

ด้วยในการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของผู้รับจ้างให้บริการตามวรรคหนึ่งจะเรียกเก็บค่าบริการเกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงมิได้

มาตรา 74 ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมแต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

มาตรา 75 ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ ได้ตามที่จำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้างติดตั้งและเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการเก็บรวบรวมการขนส่งหรือการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียด้วยวิธีการใดๆ ที่เหมาะสมไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่อยู่ในเขตอื่นหรืออนุญาตให้ผู้ใดได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งรับจ้างให้บริการอยู่ในเขตอื่นเข้ามาเปิดดำเนินการรับจ้างให้บริการในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นเป็นการชั่วคราวหรืออนุญาตให้ผู้ใดได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการนั้นทำการเก็บรวบรวมน้ำเสียหรือของเสียเพื่อนำขนเคลื่อนย้ายไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของผู้ใดซึ่งอยู่ในเขตท้องที่อื่นนอกเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น

มาตรา 76 น้ำเสียที่ได้รับการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการหรือระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตาม มาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตาม มาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 58

มาตรา 77 ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่ดำเนินงานและควบคุมการทำงาน of ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ส่วนราชการนั้นหรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจัดให้มีขึ้นในกรณีเช่นว่านี้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นจะจ้างผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้ดำเนินงานและควบคุมการทำงาน of ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมก็ได้หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการจัดตั้งเก็บรวบรวมและขนส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษมาสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียของทางราชการรวมทั้งข้อกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดและเงื่อนไขต่างๆสำหรับการปล่อยทิ้งและการระบายน้ำเสียหรือของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นตาม มาตรา 72 ลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ของทางราชการให้กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนที่ 6 มลพิษอื่นและของเสียอันตราย

มาตรา 78 การเก็บรวบรวมการขนส่งและการจัดการด้วยประการใดๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็งการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเลการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเลหรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่นๆจากเรือเดินทะเลเรือบรรทุกน้ำมันและเรือประเภทอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 79 ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิตการใช้สารเคมีหรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมเกษตรกรรมการสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ความควบคุมในการนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการและวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บรวบรวมการรักษาความปลอดภัยการขนส่งเคลื่อนย้ายการนำเข้ามาในราชอาณาจักรการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรและการจัดการบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย

7.6 ความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อม

เกษม จันทร์แก้ว (2544 : 293-294) ได้ประมวลผลจากการศึกษาความหมาย และ คำนิยามของคำว่าจัดการสิ่งแวดล้อมของ Jolly (1978); Dasmann (1976, 1980); Winslow and Gubby (1976); Chunkao (1981); Gopal (1977); Watt (1973) และ Moran และคณะ (1980) โดยสรุปความหมายจากทรรศนะของนักวิชาการต่างๆ ได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมจะเป็นอันหนึ่งอันใดได้จากข้อความต่อไปนี้

1. การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเหมือนกับการอนุรักษ์ แต่ต่างกันที่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเหมือนทฤษฎีและหลักการไม่ได้มีแผนงานปฏิบัติ ส่วนคำว่าจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นคำที่มีความหมายในเชิงปฏิบัติได้

2. การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการ ซึ่งหมายถึงว่าต้องมีกลไกสิ่งแวดล้อมควบคุมและมีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน มิใช่จะทำอะไรก็ได้ กล่าวคือต้องมีจุดเริ่มต้นและลงท้ายที่มีกลไกควบคุม ด้วยเหตุดังนี้ การจัดการสิ่งแวดล้อมจึงสามารถยอมรับได้ในทางปฏิบัติ และเป็นตามหลักทางวิทยาศาสตร์ทุกประการ

3. การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นเสมือนแผนงานในการดำเนินการทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกำหนดแผนงานนี้ต้องครอบคลุมนโยบาย มาตรการ แผนงาน และโครงการ หรือแผนปฏิบัติ (action plan) ที่มีขั้นตอนและกลไกควบคุมให้แผนงานดำเนินไปได้

4. การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในระบบสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักและวิธีการอนุรักษ์วิทยา ซึ่งผู้ใช้ต้องตระหนักว่าต้องมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับมวลมนุษยต่อไป ทั้งปริมาณที่เพียงพอ คุณภาพเป็นไปตามความต้องการและเวลาที่ต้องการต้องมีให้ได้ นอกจากนี้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องไม่ให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรง และทางอ้อม แต่ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ยอมให้เกิดให้น้อยที่สุด หรือเกิดได้ตามความสามารถของธรรมชาติที่จะช่วยตัวเองได้เท่านั้น ถ้าเกินกว่านี้แล้วก็จะเกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดการสิ่งแวดล้อม คือ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขึ้นแผนการปฏิบัติ หรือหาวิธีการอนุรักษ์มาประยุกต์ใช้ กล่าวคือ มีแผนการใช้ และดำเนินการต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างที่กำหนดไว้อย่างมีขั้นตอนและมีกลไกควบคุม

5. การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางหนึ่งของนิเวศพัฒนาปฏิบัติ หรือพัฒนาแบบยั่งยืน กล่าวคือ การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรได้ แต่ต้องไม่ให้คุณค่าทางนิเวศวิทยาสูญเสียไป หมายถึงว่า การนำทรัพยากรมาใช้นั้น ต้องอยู่ในวิสัยที่ธรรมชาติฟอกตัวเองฟื้นฟูตัวเอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเกินความสามารถของธรรมชาติแล้วปัญหาของเสียมีมากเกินไปจนกลายเป็นมลพิษสิ่งแวดล้อมก็จะมากตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

6. การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการและแผนปฏิบัติให้ผู้บริหารใช้ดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มโครงการและดำเนินโครงการ ทั้งนี้เป็นเพราะการจัดการสิ่งแวดล้อมมีกลไกที่กำกับ กระบวนการ และแผนงานการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม นับบริหารสามารถจะทราบแนวคิดและแนว ดำเนินงานอย่างมีขั้นตอนดังกล่าวก่อน จึงนำไปตัดสินใจ

จากความหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการ สิ่งแวดล้อม หมายถึง การวางแผน การจัดสรร การใช้ทรัพยากรและการกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น และเกิด ประโยชน์ต่อชุมชน

7.7 หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม

เกษม จันทรแก้ว (2545 : 95-97) ได้อธิบายถึงหลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อม มีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

หลักการที่หนึ่ง การกำหนดชนิด ประเภท และขอบเขตของสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ ประโยชน์ หลักการข้อนี้อาศัยพื้นฐานสมบัติเฉพาะตัวของสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีจุดเด่นเพื่อสร้างรูปแบบ การจัดการเป็นตัวนำแนวคิดในการกำหนดชนิด ประเภท กลุ่ม ระบบย่อย ระบบสิ่งแวดล้อมและ การกำหนดขอบเขต อาจโดยการทำการวางแผนการใช้ที่ดิน หรือกำหนดขอบเขตขึ้นมา ทั้งนี้เป็น เพราะสิ่งแวดล้อมอยู่บนโลก เนื่องจาก พื้นดินผิวโลกไม่สามารถขยายหรือหดไปได้เท่าที่มีอยู่ในการ ใช้ที่ดิน และ/หรือ กลุ่มทรัพยากรที่ไม่ถูกสมรรถนะและไม่เหมาะสมแล้ว จะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การวางแผนการใช้ที่ดิน ต้องดำเนินการแบ่งทั้งสมรรถนะ ที่ดิน คือ ลักษณะภูมิประเทศ และความเหมาะสมตามสมบัติของดิน และสภาพเศรษฐกิจ สังคม ควบคู่กับการสร้างกฎและมาตรการใช้ที่ดินระบุไว้ด้วย

หลักการที่สอง การกำหนดกิจกรรมเพื่อคงสภาพและ/หรือสร้างศักยภาพความ ยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม คือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หลังจากการวางแผนแบ่งเขตพื้นที่แล้ว การ กำหนดการใช้ทรัพยากรในแต่ละประเภทที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด ต้องเป็นไปตามหลักวิชาการใน แต่ละสาขา ที่สำคัญต้องเป็นไปตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอน กำหนดขนาดและทิศทางการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรม

หลักการที่สาม การควบคุมในการกำจัด บำบัดของเสียและมลพิษจากกิจกรรมการ ใช้ทรัพยากร เนื่องจากการนำทรัพยากรมาใช้ไม่ว่าลักษณะใดย่อมมีของเสีย และมลพิษเกิดขึ้นเสมอ ดังนั้น การใช้ทรัพยากรในเขตพื้นที่ใดก็ตาม จึงจำเป็นต้องมีการควบคุม บำบัด และกำจัดของเสีย และมลพิษให้หมดไป หรือลดน้อยลงจนสิ่งแวดล้อมสามารถรองรับได้ และไม่เป็นพิษภัยต่อ สิ่งมีชีวิตต่างๆ โดยนำเทคโนโลยีเข้าไปควบคุม

7.8 เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

วิธีการโดยทั่วไปที่นำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม จูไร ทัพวงษ์ (2536 : 31-32) ได้เสนอเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ได้แก่

1. กฎหมาย การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการกำหนดนโยบายและวางแผนตามหลักวิชาการว่าด้วยการจัดการและการบริหารสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็ต้องควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ เพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้ตามนโยบาย และตามแผนที่กำหนดไว้ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าหากไม่มีกฎหมายเป็นพื้นฐานในการควบคุม ซึ่งในประเทศไทยมีกฎหมายต่างๆ ป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ อีกทั้งยังมีกฎระเบียบของกระทรวง ทบวง กรม ที่รับผิดชอบตามกฎหมายอีกหลายแห่ง แต่ถึงอย่างไรกฎหมายก็เป็นเพียงตัวอักษร จะมีผลตามเจตนารมณ์หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นสามารถกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังขาดผู้เชี่ยวชาญกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมกำลังเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศมากขึ้นทุกขณะมีการประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 ซึ่งได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น แต่ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2521 และในปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2535 ที่ได้ปรับปรุงให้ทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น

2. การวางแผนสิ่งแวดล้อม การวางแผนสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติ หมายถึง การให้มีการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมในการวางแผนเสียแต่ในระยะแรก ทั้งในระดับประเทศและระดับโครงการ โดยให้คำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา และนำมาพิจารณาร่วมกันทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยในด้านตัดสินใจของรัฐบาลที่จะได้เห็นผลประโยชน์ส่วนร่วมของแผนและโครงการต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตที่กว้างขวางมากและจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของมนุษย์ในที่สุด โดยการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ได้ จำเป็นต้องมีการวางแผนควบคุมป้องกันไว้แต่เริ่มแรก การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นที่ยอมรับและได้นำมาปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้รวมถึงประเทศไทยด้วย โดยมีวัตถุประสงค์

เพื่อที่จะให้มีการศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่างๆ ที่มีต่อมนุษย์ ที่อาจถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากโครงการหรือกิจการนั้นๆ พร้อมทั้งอธิบายถึงผลกระทบ ทั้งในทางบวก ในแง่การส่งเสริมทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่างๆ ที่มีต่อมนุษย์ และผลในทางลบในแง่ของการทำลายสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่างๆ เพื่อหาทางในการลดผลเสียหาให้เหลือน้อยที่สุด และก่อให้เกิดผลดีที่สุดด้วย

4. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกเหนือไปจากด้านบริหาร ทรัพยากรตามโครงการต่างๆ ของรัฐแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง เพื่อการพัฒนาและป้องกันการเสื่อมโทรมของ สภาพแวดล้อมควบคู่กันไป งานกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมนี้ จะดำเนินการโดยการกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตัวอย่างเช่น การกำหนด มาตรฐานคุณภาพน้ำ สำหรับแหล่งน้ำต่างๆ ทั่วประเทศ สำหรับเป็นพื้นฐานในการวางแผนการ พัฒนา ซึ่งจะรวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ จะต้องคำนึงถึงแหล่ง ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและระดับความต้องการที่จะบำบัดน้ำเสีย มาตรฐานคุณภาพน้ำของแต่ละ แหล่งน้ำที่สำคัญจะถูกกำหนดขึ้น เพื่อให้การใช้แหล่งน้ำเหล่านี้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด โดยไม่ทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม เป็นต้น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้อง คำนึงถึงความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และคุณภาพของสุขภาพอนามัยของประชาชน ประกอบด้วย

5. การสนับสนุนด้านงบประมาณ ในแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกันกับ แผนพัฒนาอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมีการลงทุนทั้งทางด้านกำลังเงินและกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่เป็นของรัฐบาล ดังนั้น การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ จึงมีส่วนสำคัญยิ่งในการจัดการ สิ่งแวดล้อมและดังที่กล่าวมาแล้วว่า การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มากยิ่งขึ้น โดยให้มีการประสานงานการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างมีระบบ โดยอาศัยระบบการบริหารองค์กรในการพัฒนาชนบท และให้มีการ จัดทำเครื่องมือในการประสานงานจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ เช่น ข้อมูล แผนที่ ฯลฯ ให้อยู่ใน มาตรฐานเดียวกัน เพื่อประโยชน์การดำเนินการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การศึกษาประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาและภัยที่อาจ เกิดขึ้นถ้าหากไม่ร่วมมือกันดูแล โดยถ้าหากได้มีการร่วมมือกันทำการป้องกันและแก้ไข จะเป็น วิธีการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้ผลดีที่สุด เพราะการดำเนินการด้าน

สิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจะมาจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ การส่งเสริมให้เกิดความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม และการให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม จึงเป็นพื้นฐานของการจัดการสิ่งแวดล้อม

7. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน จะมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน จะสำเร็จได้จำเป็นต้องให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานี้ กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำหนดพื้นฐานอันมีส่วนช่วยให้โครงการดำเนินการต่อไปได้ ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติให้กับประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องกระทำ

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเทศบาลนครปากเกร็ดมีหลากหลายประการ อาทิ ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย ปัญหาเรื่องน้ำเสีย ปัญหาเรื่องน้ำท่วมขัง ปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียง ปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียง ปัญหาเรื่องพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ ปัญหาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน และ เหตุเค็ดรื้อนราคาจากปัญหามลพิษ เทศบาลนครปากเกร็ดจึงจัดให้มีคณะกรรมการชุมชนเพื่อทำการวางแผน การจัดสรร การใช้ทรัพยากรและการกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในชุมชน ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น และเกิดประโยชน์ต่อชุมชน

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โชติ จารุเมธีชน (2545) ศึกษาเกี่ยวกับการสร้างพลังประชาชนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน กรณีศึกษาบ้านแขวงว๊าน ตำบลโคกสะอาด อำเภอกุดชุมหีวจังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า การประเมิณการใช้พลังประชาชนเพื่อการจัดการ สิ่งแวดล้อมชุมชนนั้นประชาชนมีความพอใจในระดับที่มากที่สุดในระดับร้อยละ 56.50 และผลการประเมิณการเข้าร่วมโครงการปลูกป่ารอบวัด ซึ่งเป็นโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนนั้นประชาชนมีความพึงพอใจมากที่สุดร้อยละ 43

นารัตน์ เป้าบุญสม (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชน ศึกษากรณี: เทศบาลเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการชุมชน บทบาทหน้าที่ และปัญหา อุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการชุมชน เพื่อทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน โดยศึกษาในเชิงคุณภาพ ได้แก่การวิจัยข้อมูลเอกสารในส่วนงานนโยบาย

โครงการพื้นฐานในการพัฒนาชุมชนและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในเรื่องของความคิดเห็น

ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการต้องการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มีความเจริญทัดเทียมกับชุมชนอื่น ซึ่งบุคคลที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการจะมีฐานะดี เป็นที่ยอมรับและเป็นผู้ตระหนักในหน้าที่ของตนเอง แต่ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีความเหมาะสมโดยยังขาดความชัดเจนของแผนการปฏิบัติงาน เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนได้รับทราบในการดำเนินงานของชุมชนยังไม่ชัดเจนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การให้ความช่วยเหลือของเทศบาลยังขาดในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณซึ่งไม่เพียงพอ และขาดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้นโยบายการพัฒนาชุมชนยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาชุมชน ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงปัญหาด้านงบประมาณสำหรับการพัฒนาชุมชน ปัญหาความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่อยู่ในระดับน้อยมาก เพราะประชาชนยังขาดจิตสำนึกในการเสียสละให้กับส่วนรวม

ประวราดา โกชนจันทร์ และนายชนกร วัชรปาณ (2549) ได้ศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาสีงแวดล้อมชุมชนของประชาชนในจังหวัดนนทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมชุมชน ผลการศึกษาต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมส่งเสริมและรักษาสีงแวดล้อม พบว่า

1. ประชาชนมีเหตุผลการเข้าร่วมกิจกรรมด้านสีงแวดล้อมของชุมชนในจังหวัดนนทบุรี เกิดจากเห็นความสำคัญและต้องการเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ เป็นเรื่องซึ่งถึงการมีจิตสำนึกด้านสีงแวดล้อมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการสรุปพฤติกรรมที่บ่งชี้การมีจิตสำนึกมีระดับปฏิบัติค่อนข้างสูง

2. บทบาทของผู้นำท้องถิ่นต่อกิจกรรมด้านสีงแวดล้อมต่อกิจกรรมด้านสีงแวดล้อมของประชาชนในชุมชนในจังหวัดนนทบุรี พบว่าหากผู้นำชุมชนเข้มแข็งมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีก็สามารถระดมความคิดเห็นแนวร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือการจะนำโครงการทางด้านสีงแวดล้อมเข้าสู่ชุมชนขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชน

3. การปฏิบัติตนด้านการรับรู้และเผยแพร่ข่าวสารในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยพฤติกรรมการรับรู้ข่าวสารจะสูงกว่าพฤติกรรมการเผยแพร่ข่าวสารแสดงถึงประชาชนในจังหวัดนนทบุรี มีความพร้อมและให้ความสนใจในการรับข่าวสารที่ผ่านสื่อต่าง ๆ

4. พฤติกรรมการมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมชุมชนของประชาชนในจังหวัดนนทบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติมากที่สุดคือ การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อม

5. การปฏิบัติตนด้านพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนใหญ่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเอง

6. การปฏิบัติตนด้านพฤติกรรมการมีส่วนร่วม ในกระบวนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชนในจังหวัดนนทบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติมากที่สุดคือการรับทราบโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชน

7. การปฏิบัติตนด้านพฤติกรรมการร่วมมือรักษาสิ่งแวดล้อมชุมชนในจังหวัดนนทบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติมากที่สุดก็คือ การรักษาความสะอาดที่อยู่อาศัยและการไม่ปล่อยควันและฝุ่นละอองในชุมชน แสดงว่าประชาชนในจังหวัดนนทบุรีมีความคิดในการรักษาความสะอาดที่อยู่อาศัยของตนเองรวมถึงไม่สร้างมลพิษให้กับชุมชน

พฤติพงศ์ พิศาลวัชรินทร์ (2550) ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน กรณีศึกษาเครือข่ายลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ผลการศึกษาส่วนหนึ่ง พบว่า ปัจจัยที่เอื้อในการรวมกลุ่มคือ มีเป้าหมายร่วมในการที่จะอนุรักษ์ฟื้นฟูลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกคือ เวลาในการทำกิจกรรมไม่ตรงกัน ผลการศึกษาและกระบวนการสร้างและการก่อตัวนโยบายสาธารณะ พบว่า มีการใช้กิจกรรมเป็นช่องทางเพื่อประสานความร่วมมือ โดยประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ฝ่ายอื่น ๆ เคลื่อนไหวทั้งในการเรียกร้องสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพื้นที่ ผลจากการวิเคราะห์หาแนวทางในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ต้องอาศัยหน่วยงานจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนร่วมกันในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา โดยใช้ความรู้เป็นตัวขับเคลื่อนในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชนจะเป็นหัวใจสำคัญ ในการผลักดันและสร้างพลังให้ทุก ๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยการใช้ปัญหาพื้นที่เป็นตัวตั้ง การปรับใช้วิธีการที่เหมาะสมกับวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น

สมพงษ์ เจียมตัว (2551) ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองปาดองจังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมทุกปัจจัยที่ทำการศึกษา คณะกรรมการชุมชนมีความคิดเห็นมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับค่อนข้างมา แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละปัจจัยพบว่า ปัจจัยด้านนโยบายของเทศบาลเมืองปาดองมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด

รองลงมาเป็นปัจจัยด้านวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการชุมชน ถัดมาเป็นปัจจัยด้านคุณสมบัติของคณะกรรมการชุมชน ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของคณะกรรมการชุมชน ปัจจัยด้านแรงจูงใจของคณะกรรมการชุมชน และสุดท้ายปัจจัยด้านสภาพภูมิศาสตร์ของเทศบาลเมืองป่าตอง ตามลำดับ ส่วนข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุมชนเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นพบว่า เทศบาลเมืองป่าตองต้องกำหนดนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุน บทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการชุมชนอย่างจริงจังและต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถปฏิบัติได้จริง

ธนกฤต รอดเขียว (2553) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของกองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ของเทศบาลตำบล ในจังหวัดอุทัยธานี การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิผลการปฏิบัติงานและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงาน รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับประสิทธิผลการปฏิบัติงาน และอิทธิพลของตัวแปรที่สามารถพยากรณ์ประสิทธิผลการปฏิบัติงานของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ของเทศบาลตำบล ในจังหวัดอุทัยธานี ผลการวิจัยพบว่า (1) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ของเทศบาลตำบล ในจังหวัดอุทัยธานี มีระดับประสิทธิผลการปฏิบัติงานในภาพรวมระดับมาก ($X = 3.99$, $SD = .114$) (2) ปัจจัยทั้ง 7 ด้าน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงานในระดับมาก ($X = 3.95$, $SD = .205$) (3) ปัจจัยทั้ง 7 ด้าน สัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงานในเชิงบวกทุกปัจจัย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 (4) ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การและนโยบายการบริหาร สามารถร่วมกันพยากรณ์ประสิทธิผลการปฏิบัติงานของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ของเทศบาลตำบล ในจังหวัดอุทัยธานี ได้ร้อยละ 42.70 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

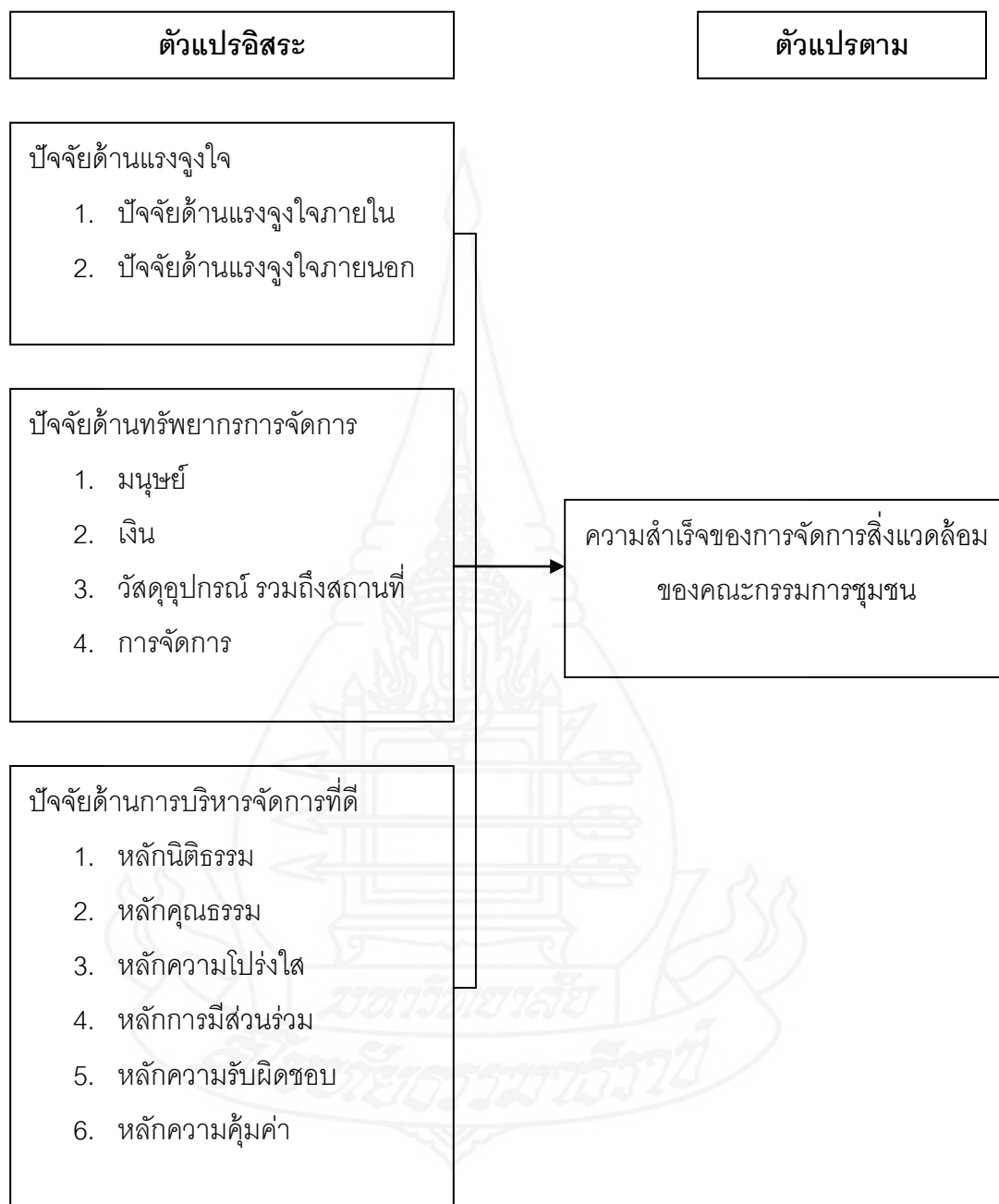
จินดา อินทร์สุวรรณ (2554) ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า โครงการรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชนของเทศบาลนครยะลา เกิดจากนโยบายของผู้บริหารที่มุ่งเน้นการจัดการสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยให้คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคนในชุมชนมาเป็นผู้รับจ้างรักษาความสะอาด และให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน และมีบทบาทหน้าที่เป็นแกนนำในการทำกิจกรรมคัดแยกขยะ ปัจจัยที่เอื้อในการดำเนินงานเกิดจากการมีเป้าหมายเพื่อสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นของการเริ่มโครงการ การทำงานของคณะกรรมการที่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนได้ รวมทั้งการมีจิตสำนึกรักท้องถิ่นของคนในชุมชน คณะกรรมการชุมชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชน ทั้งเป็น

แบบอย่างที่ดีให้กับคนในชุมชนเกี่ยวกับการจัดการขยะ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างจิตสำนึกให้คนในชุมชนได้ช่วยกันรักษาความสะอาด แล้วยังทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าส่งผลให้ปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัดลดลง สิ่งสำคัญที่ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการชุมชน ประสบความสำเร็จคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกกิจกรรมของการรักษาสีงแวดล้อม จึงทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี

จากการสำรวจวรรณกรรมทั้งในส่วนของแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอนำมาสังเคราะห์และสรุปเป็นรูปแบบ หรือกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



สรุปกรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดของการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการชุมชน ในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด

จากกรอบแนวคิดการวิจัยดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปถึงที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย ได้ดังนี้

1. ตัวแปร “ปัจจัยด้านแรงจูงใจ” ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อคณะกรรมการชุมชนที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Maslow (1987:143-149) ได้ศึกษาและค้นพบทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจพฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นมาใช้อธิบายให้เห็นว่าตัวของมนุษย์ถูกกระตุ้นจากความต้องการที่จะสนองความต้องการเฉพาะอย่างของความ ต้องการ และความต้องการที่จะตอบสนองความต้องการอันนั้น ดังนั้น Maslow จึงได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็นขั้นต่าง ๆ 5 ขั้นเหมือนบันได ซึ่งความต้องการเหล่านี้ต้องเป็นไปตามลำดับขั้นก่อนหลังไม่อาจกระโดดข้ามขั้นได้ เช่นเดียวกับ Herzberg (1959) หากความต้องการด้านการจูงใจได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่มนุษย์จะรู้สึกพึงพอใจพร้อมปฏิบัติงานด้วยความรักในหน้าที่ อุทิศตนเองอย่างหนัก รวมทั้งเสียสละทุ่มเทแรงกายและแรงใจให้กับการทำงานอย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย แต่หากไม่ได้รับการตอบสนองมนุษย์ก็จะรู้สึกเฉยๆ ไม่ยินดียินร้าย ไม่สนใจจะอุทิศตนเองแต่อย่างใด เช่นเดียวกับพยอม วงศ์สารศรี (2542 : 213) กล่าวว่า นักจิตวิทยาได้แบ่งการจูงใจออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (1) การจูงใจภายใน(Intrinsic Motivation) (2) การจูงใจภายนอก (Extrinsic Motivation) แรงจูงใจเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้คณะกรรมการชุมชนเกิดพฤติกรรมการเข้ามาเป็นตัวแทนของชุมชน โดยมีการคาดหวังว่าจะได้สิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นการตอบแทน โดยการวิจัยครั้งนี้เน้นศึกษาแรงจูงใจภายใน คือ สภาพของบุคคลที่มี ความต้องการจะทำบางสิ่งบางอย่างด้วยจิตใจของตนเอง โดยไม่ต้องใช้สิ่งล่อใดๆ มากระตุ้น การจูงใจประเภทนี้มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงานต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง และแรงจูงใจภายนอก คือ สภาพของบุคคลที่ ได้รับการกระตุ้นจากภายนอกเพื่อนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมตามจุดมุ่งหมายของผู้กระตุ้นการจูงใจภายนอกได้แก่ เป้าหมายหรือการคาดหวังของบุคคล ความก้าวหน้า และเครื่องล่อต่างๆ เช่น การชมเชย การได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้น หรือการได้รับการยอมรับ เป็นต้น

2. ตัวแปร “ปัจจัยด้านทรัพยากรการจัดการ” เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดลอม ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ พยอม วงศ์สารศรี(2542: 38) กล่าวว่า การจัดการเป็นสมองขององค์กร ซึ่งการที่องค์กรจะประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการจัดการที่ดี อาทิเช่น มีการวางแผนและตัดสินใจโดยผ่านการกลั่นกรองจากฝ่ายจัดการที่ได้พิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างใช้ดุลพินิจ ใช้สติปัญญาพิจารณาผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อองค์กรนั้น อีกทั้งการจัดการเป็นเทคนิค วิธีการ ที่ทำให้สมาชิกทุกระดับในองค์กร เกิดจิตสำนึกร่วมกันในการปฏิบัติงาน มีความตั้งใจจริง ใส่ใจและเต็มใจช่วยเหลือให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ทั้งนี้เพราะมีกระบวนการสร้างขวัญและกำลังใจ

ในการทำงาน นำทางให้องค์การไปสู่ความสำเร็จ การจัดการเป็นการกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความราบรื่น รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และการจัดการเป็นการแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานให้องค์การเกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับ รัชนิวรรณ อุทัยศรี (2540: 59) กล่าวไว้ว่า “คน” ถือเป็นทรัพยากรมนุษย์และปัจจัยการผลิตที่สำคัญประการหนึ่ง คนเป็นหัวใจของการบริหารองค์การ การบริหารงานโดยมิได้ให้ความสำคัญแก่นุเคราะห์ในการทำงานจะเป็นอุปสรรคในความก้าวหน้าขององค์การ เพราะงานที่ทำนั้นต้องอาศัยคนเป็นผู้ปฏิบัติงานจึงจะสำเร็จลงได้ นันทภพ เอื้ออารี (2539) ได้วิจัยความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร ผลการวิจัย พบว่า ทรัพยากรในการบริหารนั้น คณะกรรมการบริหารเห็นว่า มีผลต่อความสามารถในการดำเนินงานค่อนข้างมาก กล่าวคือ งบประมาณในการดำเนินงานรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ตัวแปร “ปัจจัยด้านการบริหารจัดการที่ดี” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Denhardt and Denhardt (2000:42-43 อ้างในถวิลวดี บุรีกุล 2547: 235-236) พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สรุปได้ว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็น (1) การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย (2) การสำรวจความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน (3) การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง (4) การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน (5) การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่อง ของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม (6) การบริหารมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย (7) การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่างๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล 2547: 240) การใช้หลักธรรมมาภิบาล เพื่อการมีคุณเป็นธรรม ความสุจริต

ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมภิบาลขึ้นมาได้ คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่น ๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ว่าจะนำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ประมวลจริยธรรมประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารกิจการที่ดี

