

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง “การพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวาง” ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตลอดจนการรวบรวมแนวคิด และผลงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบและเข้าใจว่า (1) เรื่องที่กำลังศึกษา ได้เคยมีใครศึกษาไว้ก่อนแล้วมากน้อยเพียงใด (2) มีปัญหาใดบ้าง และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร และ (3) ควรศึกษาซ้ำหรือศึกษาเรื่องอื่นใดเพิ่มขึ้น และหากไม่เคยมีใครศึกษา อาจารย์เริ่มศึกษาได้ นอกจากนั้น ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องยังมีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์ หรือสอดคล้องกับหัวข้ออื่นหรือส่วนอื่น ๆ ของการศึกษาก็ด้วย ผู้ศึกษาได้นำข้อมูล และแนวคิดทั้งหลายที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างหรือกำหนด (1) กรอบแนวคิดการวิจัย (2) วัตถุประสงค์การวิจัย และขอบเขตของการวิจัย (3) นิยามศัพท์เฉพาะ (4) วิธีดำเนินการวิจัย (5) แบบสอบถาม และ (6) ปัญหา ตลอดจนข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไข หรือการพัฒนาของการศึกษา เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 15) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร)) สำหรับการจัดแบ่งหรือกำหนดหัวข้อของบทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดให้สอดคล้องกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ วัตถุประสงค์การวิจัย และกรอบแนวคิดการวิจัย โดยครอบคลุม 4 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา การบริหารจัดการ สวัสดิการ และยุทธศาสตร์
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M หรือกรอบแนวคิด 11M
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขัง
4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเรือนจำกลางบางขวาง

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา การบริหารจัดการ สวัสดิการ และยุทธศาสตร์

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนา การบริหารจัดการ สวัสดิการ และยุทธศาสตร์ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดหรือความหมายของคำ โดยนำเสนอเรียงตามลำดับปี พ.ศ. จากปี พ.ศ. เก่าสุดถึงใหม่สุด รวมทั้งเริ่มจากนักวิชาการไทย และตามด้วยนักวิชาการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในบางแห่งได้นำความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน มาแสดงไว้ด้วยในหัวข้อแรก เนื่องจากต้องการให้ทราบและเข้าใจความหมายอย่างเป็นทางการของความหมายของคำนั้น ๆ ก่อน หัวข้อนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่

- 1.1 ความหมายของการพัฒนา
- 1.2 ความหมายของการบริหารจัดการ
- 1.3 ความหมายของสวัสดิการ
- 1.4 ความหมายของยุทธศาสตร์

### 1.1 ความหมายของการพัฒนา มีนักวิชาการ ได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526: 1) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท” (กรุงเทพมหานคร : บางกอกบลิ๊อค) ได้ให้ความหมายของการพัฒนา หมายถึง การกระทำให้เกิดขึ้นคือ เปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า

บรรพต วีระสัย (2515: 201) (อ้างใน กมล อุดลพันธ์ (2543: 18-19) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารการพัฒนา” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง)) ให้ความเห็นไว้ว่า การพัฒนา ไม่มีความหมายที่แน่ชัด แต่มีแนวกว้างทางด้านความเจริญ ความมั่งคั่ง การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี

จ่านง วิบูลย์ศรี (2544: 6) ในรายงานวิจัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทนวิชัย กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง “แนวโน้มการพัฒนาการเรียนการสอนด้านนิเทศศาสตร์ สาขาภาควิชาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยในทศวรรษหน้า” ให้ความหมายของการพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

พะยอม วงศ์สารศรี (2551: 156) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารทรัพยากรมนุษย์” (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต) กล่าวไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง การทำให้มีคุณภาพขึ้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลคือ การดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ

และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบให้มีคุณภาพประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจแก่องค์กร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2551: 9) ในหนังสือ เรื่อง “การพัฒนาเมืองและชนบทประยุกต์” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช) กล่าวว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบทำให้เกิดขึ้น หรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดี ก็ไม่เรียกว่าการพัฒนา ขณะเดียวกัน การพัฒนามิได้หมายถึงการเพิ่มขึ้นปริมาณสินค้าหรือรายได้ของประชาชนเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการเพิ่มความพึงพอใจ และเพิ่มความสุขของประชาชนด้วย

นอร์มัน เจคอบ (Norman Jacob) (1971: 9) (อ้างใน จารึก สุกใจ (2529: 9) วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร เรื่อง “นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 2501-2506”) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเสรีภายในสังคมหนึ่ง ๆ โดยมีได้มีการกำหนดวิธีการหรือวางเป้าหมายไว้ และการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนี้จะมีขอบเขตกว้างขวางและระยะเวลาช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการทำให้ทันสมัย (modernization)

ฮูจเว็ลท์ (Hoogvelt) (1982: 11) ในหนังสือ เรื่อง “The Third World in Global Development” (London: Macmillan Publisher) เชื่อว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้การแบ่งโลกออกเป็นโลกที่พัฒนาและไม่พัฒนา ซึ่งฮูจเว็ลท์อธิบายว่า การพัฒนามีอยู่ 3 ฐานะ ได้แก่

1) การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ ในความหมายนี้หมายถึงกระบวนการวิวัฒนาการของความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์ รวมทั้งขององค์กรทางวัฒนธรรมด้วย การพัฒนาในฐานะนี้เกี่ยวกับทฤษฎีวิวัฒนาการทั้งแนวเก่า แนวใหม่ ความแตกต่างทางสังคม การผสมผสานและการปรับตัวด้วยการทำให้ดีขึ้น ตลอดจนขั้นตอนของวิวัฒนาการทางสังคม

2) การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิสัมพันธ์ ในฐานะนี้ เป็นการมองการพัฒนาว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงและความเจริญเติบโตของสังคมด้วยการติดต่อสัมพันธ์กับสังคมฮูจเว็ลท์ ได้อธิบายถึงการพัฒนาของสังคมที่ด้อยพัฒนาด้วยการติดต่อสัมพันธ์ทางการค้า ระบบพาณิชย์ ระบบอาณานิคม อาณานิคมยุคใหม่ การแปลงสภาพโครงสร้างของสังคมดั้งเดิมด้วยการเป็นสมัยใหม่ภายใต้ลัทธิอาณานิคม การแพร่กระจายทัศนคติ ค่านิยม สถาบัน ภายใต้ลัทธิอาณานิคม และการขาดตอนของกระบวนการวิวัฒนาการ

3) การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิบัติการ การพัฒนาในฐานะนี้ถือว่า การพัฒนาจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ ตรวจสอบกระบวนการแห่งความเจริญเติบโต และการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายให้ถือสำหรับการพัฒนาหลาย ๆ เป้าหมาย รวมทั้งรูปแบบของการพัฒนา เป็นต้น

สรุปและวิเคราะห์ จากการศึกษาความหมายของ คำว่า “การพัฒนา” ของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของ การพัฒนา หมายถึง การกำหนดทิศทาง หรือการวางแผนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์ ผู้ศึกษามีความเห็นว่ นักวิชาการแต่ละคนได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้แตกต่างกัน เช่น สุจเวีลท์ อธิบายความหมายของการพัฒนาไว้ 3 ฐานะ คือ การพัฒนาในฐานะที่เป็น (1) กระบวนการ (2) การปฏิสัมพันธ์ และ (3) การปฏิบัติการ ขณะที่ ยูวัฒน์ วุฒิเมธี กล่าวว่า การพัฒนา คือ การกระทำให้เกิดขึ้น คือ เปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า ส่วน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เห็นว่า การพัฒนา หมายถึง การกระทำที่มีการกำหนด หรือมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า โดยมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น มุ่งเน้นการเพิ่มความพึงพอใจและความสุขของประชาชน เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า สุจเวีลท์ ให้ความหมายของการพัฒนานั้นไปทางด้านปัจเจกภายนอก ไม่ได้คำนึงถึงความรู้สึกในจิตใจของประชาชน ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพทุกวันนี้ ในขณะที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ให้ความหมายของการพัฒนาได้เป็นระบบมากกว่า กล่าวคือนอกจากจะทำให้ประชาชนมีความสุขในทุกด้านแล้ว ยังต้องเป็นการกระทำที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า และมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของการพัฒนาของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดความหมายของการพัฒนา ที่เป็นความคิดเห็นของผู้ศึกษาเองและใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การกำหนด และการวางแผนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า โดยมุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวางตามกรอบแนวคิด 11M”

สำหรับเหตุผลที่นำความหมายของการพัฒนาของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดความหมายของการพัฒนาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการให้ความหมายของคำว่า การพัฒนา ที่มุ่งเน้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น เข้าใจง่าย และสะดวกต่อการนำมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาครั้งนี้

## 1.2 ความหมายของการบริหารจัดการ มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: 21-22) ในหนังสือ เรื่อง “องค์การและการบริหาร” (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช) ได้บรรยายลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

- 1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ
- 2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรในองค์การ และการประสานกิจกรรมเข้าด้วยกัน
- 3) ในด้านความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลเข้าด้วยกัน

นิรมิต เทียมทัน (2548: 61-62) ในหนังสือ เรื่อง “ยุทธศิลป์การบริหารจัดการ ศาสตร์และศิลป์สำหรับผู้สร้างอนาคตใหม่” (ปทุมธานี : โรงพิมพ์พิมพ์ตะวัน) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารจัดการ เป็นการแปลความมาจากภาษาอังกฤษอยู่ 2 คำ ได้แก่ administration และ management โดยมีการแปลความหมาย administration หมายถึง การบริหาร ส่วน management หมายถึง การจัดการ ซึ่งทั้งสองคำมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญคือ ความรับผิดชอบ (accountability) กล่าวคือ การจัดการจะมีความรับผิดชอบในระดับความเข้มข้นที่มากกว่าการบริหาร (degree) การบริหารมักจะใช้กับการปฏิบัติที่เป็นเรื่องของกระบวนการที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนปกติตามคู่มือ ตามกฎระเบียบ และกฎหมาย โดยเฉพาะการบริหารองค์กรภาครัฐ หรือลักษณะการทำงานของผู้บริหารทั่วไป เพราะความรับผิดชอบของเขาจะสัมผัสเพียงรับรู้ว่าได้เอาใจใส่งานในหน้าที่แล้ว แต่ผลสำเร็จจะเกิดหรือไม่ไม่สำคัญ (responsibility) ในทางปฏิบัติของการทำงานส่วนใหญ่จะมีลักษณะงานที่ต้องบริหารคืองานปกติ (routine work) และงานที่ต้องแก้ปัญหาหรือพัฒนา จำเป็นต้องเข้าไปจัดการ ลงมือทำหรือร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน (involvement) ลักษณะการทำงานเช่นนี้ เรียกว่า การจัดการ สำหรับไทยใช้ทั้งสองคำ บางครั้งใช้คำว่า การบริหาร บางครั้งใช้คำว่า การจัดการ บางครั้งใช้รวมกันเรียกว่า การบริหารจัดการ และก็มีบ่อยครั้งใช้คำว่า การบริหาร แต่หมายถึง การจัดการ โดยเฉพาะการพูดกันในแวดวงธุรกิจเอกชน และการพูดในวงการทั่วไป ดังนั้น ในบางตอนบางข้อความอาจจะมีการพูดรวมถึงการบริหารจัดการรวมกันไปได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 5) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอกซ์เปอร์เน็ท จำกัด) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการ

บริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า และมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนา นโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

นอกจากนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 2-4) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร การจัดการ และการบริหารจัดการ อาจกล่าวได้ว่ามีความหมายใกล้เคียงกันและอาจนำมาใช้แทนกันได้ ถึงแม้ว่าแต่ละคำจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางประการ เช่น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยคำว่า การบริหารส่วนใหญ่ใช้ในภาครัฐหรือหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน ขณะที่คำว่า การจัดการนิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) โดยผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (by product) ส่วนคำว่า การบริหารจัดการ นำมาใช้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เฉพาะการบริหารจัดการภาครัฐ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลายแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น สำหรับความหมายของคำว่า การบริหารจัดการที่ใช้ในที่นี้หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงาน และ/หรือบุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ คำว่า การบริหารและการบริหารจัดการ อาจใช้แทนกันได้ และยังสามารถใช้คำอื่นที่มีความหมายคล้ายคลึงกันแทนกันได้ อีก เช่น การจัดการ

ไม่เพียงเท่านั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2551: 10) ในบทความ เรื่อง “การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ” ค้นคืนวันที่ 4 เมษายน 2553 จาก <http://www.wiruch.com> มีความเห็นว่า การบริหารในฐานะที่เป็น

กระบวนการ หรือกระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสคอร็บ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของลูเทอร์ กุลิก (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 7 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)

นอกจากนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2551: 36) ในบทความเดียวกัน ยังได้อธิบายไว้อีกว่า คำว่า การบริหารจัดการ (management administration) นำไปใช้ทั้งหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐและภาคเอกชน เป็นการผสมผสานแนวคิดการบริหารภาครัฐและการจัดการภาคเอกชนเข้าด้วยกัน ถ้านำคำนี้ไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ชัดเจนมากขึ้น อาจใช้คำว่า การบริหารจัดการภาครัฐ (public management administration)

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 1) ในบทความเรื่อง “แนวคิดและความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ” (ค้นคืนวันที่ 4 เมษายน 2553 จาก <http://www.wiruch.com>) อธิบายว่า คำว่า “การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administratae” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยการ (direct) การบริหาร มีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือผลพลอยได้ (by product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (management administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชนหมายถึง

หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากร) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องเช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอรบ (PAMS-POSDCoRB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 33-35) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด) ยังได้กล่าวไว้ว่า เมื่อศึกษาค้นคว้าเอกสารจากต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และแคนาดา พบว่า ได้มีการนำคำว่า การบริหารจัดการ ซึ่งตรงกับคำว่า management administration มาใช้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ใช้ในวงการศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ในหน่วยงานของรัฐ และในหน่วยงานของเอกชน ตัวอย่างเช่น

1. หนังสือ เรื่อง “Union-Management Administration of Employee Training: the Experience of Tennessee Valley Authority” เขียนโดย William J. McGlothlin ในปี ค.ศ. 1943

2. หนังสือ เรื่อง “Organizational Management Administration for Athletic Program” เขียนโดย Thomas M. Kinder จัดพิมพ์โดย Eddie Bowers Publishing, U.S.; พิมพ์ครั้งที่ 4, ธันวาคม ค.ศ. 1998

3. หนังสือ เรื่อง “Guide to Collection Development and Management Administration, Organization, and Staffing” เขียนโดย Mary H. Munroe, John M. Haar, Peggy Johnson จัดพิมพ์โดย Lanham, Md.: Scarecrow Press, 2001

4. วารสาร “Educational Management Administration & Leadership” Tony Bush (บรรณาธิการ) จาก University of Lincoln, UK (สหราชอาณาจักร) จัดพิมพ์โดย Sage Publications และได้รับความร่วมมือจาก British Educational Leadership, Management & Administration Society, 2005-2007

5. มหาวิทยาลัยได้นำคำว่า Management Administration มาใช้ เช่น

5.1 Fairleigh Dickinson University ในเมืองแวนคูเวอร์ (Vancouver) ประเทศแคนาดา

5.2 Missouri State University ในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา

5.3 Villanova University ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย สหรัฐอเมริกา

5.4 University of Northwestern Connecticut ในมลรัฐคอนเนตทิคัตสหรัฐอเมริกา

5.5 University of West Texas A&M ในมลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา

5.6 University of Southwestern Medical Center ในเมืองดัลลัส (Dallas) มลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา

6. หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการของสหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้ เช่น

6.1 กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) ในมลรัฐแมริแลนด์

สรุปและวิเคราะห์ จากการศึกษาความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ” ของ นักวิชาการที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของ การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือแนวทางการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงาน หรือบุคลากรของ ภายใต้งานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านใดด้านหนึ่งให้สำเร็จ

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์พบว่า นักวิชาการให้ความหมายของ การบริหารจัดการแตกต่างกัน กล่าวคือ ชงชัย สันติวงษ์ กล่าวถึงลักษณะของการบริหารจัดการไว้เพียง 3 ด้าน คือ (1) ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน (2) ด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ และ (3) ด้านของความ รับผิดชอบ ในขณะที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ให้แนวคิดและความหมายของ การบริหารจัดการ ว่า เป็น แนวทาง หรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ใน การปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ โดยครอบคลุมเรื่อง 11 ด้าน เช่น การบริหารนโยบาย การบริหารอำนาจหน้าที่ และการบริหารคุณธรรม เป็นต้น เช่นนี้ ผู้ศึกษามี ความเห็นว่า วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ให้แนวคิดและความหมายของ การบริหารจัดการได้ครอบคลุม ขึ้นตอนและสาระสำคัญของการบริหารจัดการ เหมาะกับการนำมาปรับใช้กับหน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสภาพทุกวันนี้ แต่ ชงชัย สันติวงษ์ ให้แนวคิดและความหมายของ การบริหาร จัดการไม่ครอบคลุมขึ้นตอนและสาระสำคัญของการบริหารจัดการ รวมทั้งไม่เหมาะกับการนำไป ปรับใช้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสภาพทุกวันนี้ด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดคำว่า การบริหารจัดการ ที่เป็นความเห็นของผู้ศึกษาเองและใช้ในการ ศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การดำเนินงาน หรือแนวทางการปฏิบัติงานของเรือนจำกลางบาง ขวาง หรือบุคลากรของเรือนจำกลางบางขวางที่เกี่ยวกับการสวัสดิการผู้ต้องขังตามกรอบแนวคิด 11M” สำหรับเหตุผลที่นำความหมายของการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาเป็นพื้นฐานใน การกำหนดคำว่า การบริหารจัดการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการให้ ความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ ที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน

ชัดเจน ตรงประเด็น เข้าใจง่าย และสะดวกแก่การนำไปปฏิบัติ และเหมาะแก่การนำมาประยุกต์ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาคั้งนี้

**1.3 ความหมายของสวัสดิการ** มีหน่วยงานและนักวิชาการและหน่วยงานให้ความเห็นไว้ ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 1143) (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด) ได้ให้ความหมายว่า สวัสดิการ หมายถึง “การให้สิ่งที่เป็นประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย”

ศรีทับทิม พาณิชพันธ์ (2541: 412-413) ในหนังสือ เรื่อง “ความรู้เบื้องต้นทางสังคมสงเคราะห์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหธรรมิก จำกัด) ให้ความหมายของสวัสดิการ หมายถึง การมีวิถีชีวิต หรือการดำเนินชีวิต เพื่อสภาพความเป็นอยู่ราบรื่นมั่นคง ตลอดจนการกินดีอยู่ดี และมีมาตรฐานในการครองชีพสูงขึ้น โดยเฉพาะการมีสุขภาพอนามัย มีความสุข หรืออยู่เย็นเป็นสุข

พิรยุทธ์ หุยนันท์ (2545: 8) ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานสวัสดิการผู้ต้องขัง : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและทัณฑสถานภายในแขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร” ได้ให้ความหมาย สวัสดิการ หมายถึง รูปแบบ ผลประโยชน์ และผลตอบแทนที่พึงจะได้รับจากกรมราชทัณฑ์ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดหาให้แก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความพึงพอใจตามความต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสถานที่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ตามความเหมาะสม เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสุขภาพที่ดี ได้รับความสะดวกสบาย เพื่อจะได้กลับตนเป็นพลเมืองดีเข้าสู่สังคม

อาร์เธอร์ คับบลิว. เซอร์แมน และจอร์จ คับบลิว. โบฮาแลนด์เดอร์ (Arther W. Sherman and George W. Bohalander) (1992: 380-381) ในหนังสือ เรื่อง “Managing Human Resource” (Ohio: South-Western Publishing Co.) ได้กล่าวว่าสวัสดิการหมายถึง รูปแบบในการจ่ายผลตอบแทนในการทำงานทางอ้อมให้แก่พนักงาน โดยผู้จ่ายผลตอบแทนมีความคาดหวังที่จะเพิ่มผลผลิต และได้รับความจงรักภักดีต่อองค์กร

เดล เอส. บีช (Dale S. Beach) (1971: 80) ในหนังสือ เรื่อง “Personnel The Management of People at Work” (New York: The Mcminllan Co.) อธิบายว่า สวัสดิการ หมายถึงผลประโยชน์ด้าน ที่หน่วยงานจัดให้ลูกจ้างของตน ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจหมายถึงเงินที่นอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือนที่หน่วยงานจัดให้ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครอง ช่วยเหลือ สวัสดิภาพให้แก่พนักงานในเรื่องการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การออกจากงานไม่ว่าจะเป็นลาออกหรือไล่ออก การพ้นจากงานเนื่องจากเกษียณอายุ หรืออาจรวมไปถึงการให้ความสะดวก สบายเช่น การลาพักผ่อนตาม

ความเหมาะสมโดยยังคงได้รับค่าจ้าง และการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานให้มีความเหมาะสม

เปอร์เฟคโต เอส. ซิมมอน (Perfecto S. Simon (1965: 286) ในหนังสือ เรื่อง “Employee Benefits and Services in Personnel Management” (Oeson City: Simon Printing Press Co.) ได้กล่าวว่า สวัสดิการ หมายถึง สิ่งตอบแทนที่ลูกจ้างจะได้รับนอกเหนือไปจาก เงินเดือน ค่าจ้าง ซึ่งจะได้รับในเวลาที่ทำงานเพื่อการครองชีพ และจะได้รับความช่วยเหลือให้สะดวกสบาย ซึ่งสวัสดิการไม่เป็นข้อผูกมัดที่หน่วยงานจะจัดทำให้ แต่เป็นไปตามความสมัครใจของหน่วยงานหรือ อาจเกิดจากการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

สรุปและวิเคราะห์ จากการศึกษาความหมายของ คำว่า “สวัสดิการ” ของหน่วยงานและนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของสวัสดิการ หมายถึง ประโยชน์และบริการ ที่หน่วยงานจัดให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เพื่อความสะดวกสบาย เพื่อความพอใจ มีขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำงาน มีสภาพแวดล้อมที่ดี เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดี มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีประสิทธิภาพในการทำงานยิ่งขึ้น

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์ ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า หน่วยงานและนักวิชาการแต่ละคนได้ให้ความหมายของสวัสดิการไปในทิศทางเดียวกัน เช่น พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่า สวัสดิการ หมายถึง การให้สิ่งทีเื้ออำนวยความสะดวกและเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ขณะที่ ศรีทับทิม พานิชพันธ์ ให้ความหมายของสวัสดิการ หมายถึงการมีวิถีชีวิต หรือการดำเนินชีวิต เพื่อสภาพความเป็นอยู่ราบรื่นมั่นคง ตลอดจนการกินดีอยู่ดี และมีมาตรฐานในการครองชีพสูงขึ้น โดยเฉพาะการมีสุขภาพอนามัย มีความสุข หรืออยู่เย็นเป็นสุข ในขณะที่ พิริยุทธ์ หุชนะนันท์ เห็นว่า สวัสดิการ หมายถึง รูปแบบ ผลประโยชน์ และผลตอบแทนที่พึงจะได้รับจากกรมราชทัณฑ์ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดให้แก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความพึงพอใจตามความต้องการ เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของสวัสดิการของหน่วยงานหรือนักวิชาการทั้ง 3 คน คือ (1) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2) ศรีทับทิม พานิชพันธ์ และ (3) พิริยุทธ์ หุชนะนันท์ มาเป็นพื้นฐาน ในการกำหนดคำว่า สวัสดิการผู้ต้องขัง ที่เป็นความคิดของผู้ศึกษาเองและใช้ในการศึกษาค้นคว้า โดยหมายถึง “ประโยชน์และบริการที่เรื่อนำจากบางขวางจัดให้ผู้ต้องขังในเรือนจำเพื่อความสะดวกสบาย ความพอใจ การมีขวัญและกำลังใจ รวมทั้งการมีคุณภาพชีวิตที่ดีในการดำรงชีวิตในเรือนจำ”

สำหรับเหตุผลที่นำความหมายของสวัสดิการของหน่วยงานหรือนักวิชาการดังกล่าว มาเป็นพื้นฐาน ในการกำหนดคำว่า สวัสดิการ ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการให้ความหมายของคำว่า สวัสดิการ ที่เมื่อนำมารวมกันแล้ว ช่วยให้เข้าใจง่าย ครอบคลุม สาระสำคัญ และสะดวกต่อการนำมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของ การศึกษาค้นคว้า

**1.4 ความหมายของยุทธศาสตร์** มีหน่วยงานและนักวิชาการและหน่วยงานให้ความเห็นไว้ ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 911) (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น) ได้ให้ความหมายว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง “วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยาและกำลังรบทางทหารตามความจำเป็น ทั้งในยามสงบและยามสงคราม”

ธงชัย สันติวงษ์ (2539: 190) (อ้างใน วุฒิพงษ์ ไชยทิพย์ (2550: 10) วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ เรื่อง “การศึกษา ประสิทธิภาพ และปัญหาการใช้กระบวนการการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของสารเสพติดในโรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 24 อำเภอจุน จังหวัดพะเยา”) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์เป็นส่วนผสมของเป้าหมาย และนโยบายหลัก ซึ่งรวมกันเป็นการกระทำอย่างใดและมักจะต้องการจัดการทรัพยากรด้วย

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์และคณะ (2546: 18) (อ้างใน ประเสริฐ ลิงขรเขียว (2550: 50) วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาวะผู้นำให้กับทหารกองประจำการหน่วยจังหวัดทหารบกจังหวัดเลย”) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง ชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์เชิงปฏิบัติการและนโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานรัฐบาล ซึ่งองค์การภาครัฐบาลกำหนดโดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้ และสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงาน

พสุ เดชะรินทร์ และคณะ (2548: 20) ในหนังสือ เรื่อง “Strategy Map แผนที่ยุทธศาสตร์” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ก.พลพิมพ์ (1996) จำกัด) ให้ความหมายไว้ว่า ยุทธศาสตร์ คือ สิ่งที่ต้องกระทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ โดยความสำเร็จนั้นของแต่ละองค์กรก็ไม่เหมือนกัน ถ้าเป็นองค์กรเอกชน ความสำเร็จอาจจะอยู่ที่ตัวเลขทางการเงิน แต่ถ้าเป็นหน่วยงานราชการ ความสำเร็จนั้นก็อยู่ที่การบรรลุวิสัยทัศน์

พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร (2552: 107-108) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปัญญาชน) ให้ความหมายว่า ยุทธศาสตร์ คือ การกำหนดเป้าหมายเพื่อที่จะนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมาย ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดแนวทางปฏิบัติโดยรู้จักข้อจำกัดและความแตกต่างระหว่างกิจกรรมที่กระทำลงไปนั้นให้บรรลุเป้าหมายหลัก และเป้าหมายรอง การกำหนดนโยบาย การวางแผนกำหนดโครงการและโครงการงาน หน่วยวิเคราะห์ การประเมิน การวัด และขั้นตอนปฏิบัติ ที่เรียกว่า กลยุทธ์ เพื่อความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

สันติธนะ นามวงษา (2552: 30) ในรายงานการศึกษาอิสระปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง “ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น” กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง การวางแผนเพื่อนำกองทัพเข้ารบโดยใช้กำลังที่มีอยู่และกลอุบายให้เกิดประโยชน์สูงสุด

วิลลี ไพเตอร์เซน (Willie Pietersen) (2002: 41) (อ้างใน ปิยะนิตย์ โอนพรัตน์วิบูล (2552: 187) ในหนังสือ เรื่อง “ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ หน่วยที่ 1-5” (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช)) กล่าวว่า ระบบทหาร Strategy หมายถึง แผนการขนาดใหญ่สำหรับผู้บัญชาการรบที่จะมุ่งมั่นต่อสู้ให้ชนะสงคราม ในองค์กรภาคธุรกิจ Strategy หมายถึง “How you will win” คือ ทำอย่างไรให้เราชนะ แต่หากอธิบายให้เฉพาะเจาะจงมากขึ้น Strategy จะหมายถึง ทำอย่างไรให้เราใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการแข่งขัน ซึ่งหากทรัพยากรมีอยู่อย่างไม่จำกัดแล้ว ก็จะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกลยุทธ์

อลัน วอเทอร์ สตีล (Alan Walter Steiss) (2003: 1) ในหนังสือ เรื่อง “Strategy Management for Public and Nonprofit Organization” (New York: Marcel Dekker, Inc.)” อธิบายว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรและนำมาใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดไว้ แต่ถ้าเป็นภาครัฐ ยุทธศาสตร์จะถูกใช้เป็นวิธีการในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรภาครัฐ

สรุปและวิเคราะห์ จากการศึกษาความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์” ของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมาสรุปเป็นความหมายของ ยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดทิศทางเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยการกำหนดแผนงาน และโครงการ พร้อมทั้งแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนา

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์พบว่า นักวิชาการแต่ละคนได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ชงชัย สันติวงษ์ ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ว่า วิธีการที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์เป็นส่วนผสมของเป้าหมายและนโยบายหลัก ซึ่ง

รวมกันเป็นการกระทำอย่างใดและมักจะต้องการจัดการทรัพยากรด้วย ส่วน พสุ เดชะรินทร์ และคณะ กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ คือ สิ่งที่ต้องกระทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ ในขณะที่ พิเชษฐ วงศ์เกียรติขจร เห็นว่า ยุทธศาสตร์ คือ การกำหนดเป้าหมายเพื่อที่จะนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าหมาย เป็นต้น เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ธงชัย สันติวงษ์ และ พิเชษฐ วงศ์เกียรติขจร ให้ความหมายอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ พสุ เดชะรินทร์ และคณะ ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจนและตรงประเด็น

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของยุทธศาสตร์ของ พสุ เดชะรินทร์ และคณะ มาเป็นพื้นฐานของการกำหนดคำว่า ยุทธศาสตร์ ที่เห็นความเห็นของผู้ศึกษาเองและใช้ในการศึกษาคำนี้ โดยหมายถึง “วิธีการ หรือแนวทางที่หน่วยงานทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวาง”

สำหรับเหตุผลที่นำความหมายของยุทธศาสตร์ของ พสุ เดชะรินทร์ และคณะ มาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดความหมายของยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการศึกษาคำนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการให้ความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ชัดเจน กะทัดรัด ตรงประเด็น เข้าใจง่าย และสะดวกต่อการนำมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาคำนี้

สรุป ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา การบริหารจัดการ สวัสดิการ และยุทธศาสตร์ ข้างต้นนี้ไปใช้ในการสร้างแบบสอบถาม และในการศึกษา เรื่องการพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวางด้วย

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M หรือกรอบ

### แนวคิด 11M

เนื่องจากการศึกษาคำนี้ ผู้ศึกษาได้นำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M มาเป็นกรอบแนวคิด แต่นำมาปรับใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา การพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวางเพียง 10 ด้าน โดยตัดด้านการให้บริการประชาชนออก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

2.1 ความหมาย ความสำคัญ และการเปรียบเทียบปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M หรือกรอบแนวคิด 11M กับกรอบแนวคิดอื่น

2.2 ประโยชน์ของปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M หรือกรอบแนวคิด 11M

**2.1 ความหมาย ความสำคัญ และการเปรียบเทียบปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M หรือกรอบแนวคิด 11M กับกรอบแนวคิดอื่น**

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M มาเป็นกรอบแนวคิด โดยได้จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

วิเชียร วิทญูตม (2551: 2) (อ้างใน สุวณี จรุงโรจน์ ณ อยุธยา (2551: 25-26) วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การวิเคราะห์การบริหารจัดการด้านการให้บริการประชาชนด้วยระบบพิธีการศุลกากรนำเข้าและส่งออกทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารของกรมศุลกากร”) กล่าวถึง ทรัพยากรในการบริหาร (management resources) ว่า โดยทั่วไปทรัพยากรในการบริหารหรือปัจจัยในการบริหารที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการบริหาร (Management) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า 4M ทรัพยากรในการบริหาร หรือปัจจัยในการบริหารเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็น หรือเป็นพื้นฐานในการบริหารที่จะขาดเสียมิได้ ถ้าขาดเสียแล้วไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการ หรือการบริหารธุรกิจก็ตาม งานก็ไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 24-26) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช) ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดทางวิชาการที่นำมาใช้ในการจัดกลุ่ม เป็นกรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย “กลุ่มคำ” หลายด้าน หรือหลายขั้นตอน กรอบแนวคิดแบบนี้นำมาใช้ในการศึกษา การทำวิจัย หรือการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งรวมทั้งใช้ใน “การจัดกลุ่มหรือการจัดกลุ่มปัญหา” ด้วย ดังนี้

ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 3M-11M (หรืออาจเรียกว่า ทรัพยากรบริหารจัดการ หรือทรัพยากรการจัดการ (management resources)

1. 3M เช่น Man (การบริหารทรัพยากรมนุษย์) Money (การบริหารงบประมาณ) Management (แปลว่า การบริหารงานทั่วไป หรือการจัดการทั่วไป เช่น การวางแผน การควบคุมดูแล การตัดสินใจ และการประชาสัมพันธ์)

2. 4M เช่น Man Money Management Material (การบริหารวัสดุอุปกรณ์) หรือ Man Machine Medium Mission

3. 5M เช่น Man Money Management Material Morality (การบริหารคุณธรรม หรือจริยธรรมของบุคลากรในหน่วยงาน) หรือ Machinery Manpower Material Method Measurement

4. 6M เช่น Man Money Management Material Morality Market (ตลาด ผู้รับบริการ หรือประชาชนผู้รับบริการ)

5. 7M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message (การบริหารข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสาร)

6. 8M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method (วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือเทคนิค)

7. 9M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute (การบริหารเวลา หรือกรอบเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน)

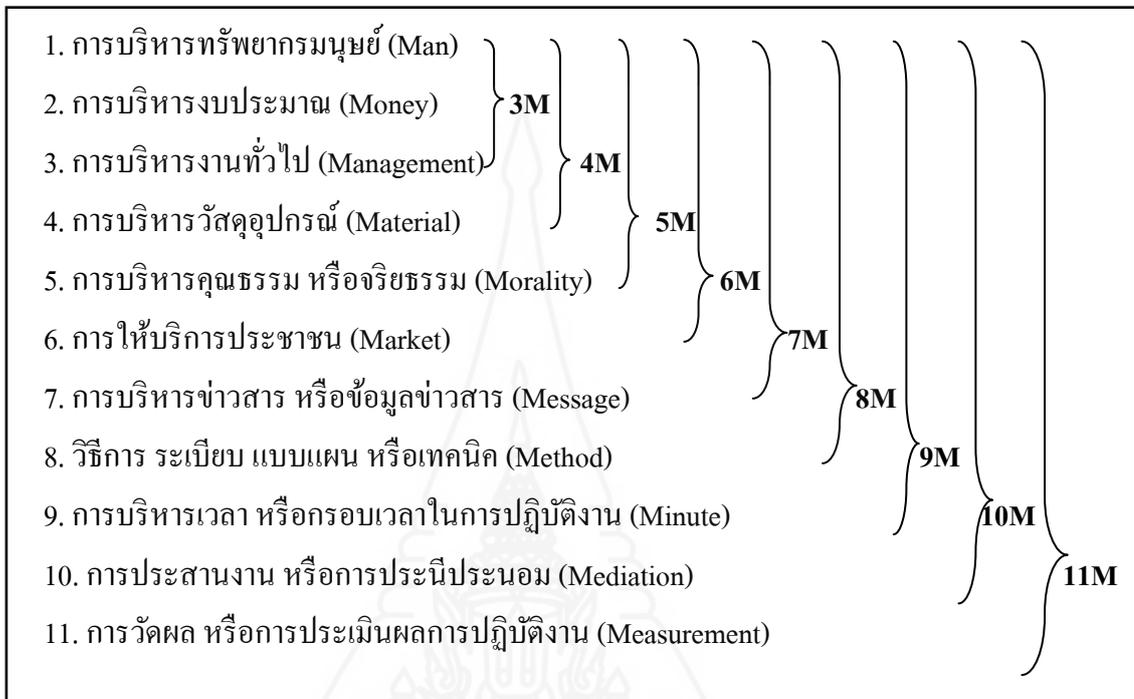
8. 10M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute Mediation (การประสานงาน หรือการประนีประนอม)

9. 11M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute Mediation Measurement (การวัดผล หรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน)

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 11) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร) ยังได้กล่าวถึง การจัดแบ่งตัวชี้วัด การบริหารจัดการออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า (input) หมายถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการหรือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หรือทรัพยากรการจัดการ (management resources) ตัวอย่างเช่น 3M ที่ประกอบด้วย คนหรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man) เงินหรือการบริหารงบประมาณ (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) ที่ถูกนำเข้าไปในระบบการบริหารจัดการ ตัวชี้วัดดังกล่าวนี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการบริหารจัดการมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น จนเป็น 11M ตัวอย่างเช่น (1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man) (2) การบริหารงบประมาณ (Money) (3) การบริหารงานทั่วไป (Management) (4) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (5) การบริหารคุณธรรม (Morality) (6) การให้บริการประชาชน (Market) (7) การบริหารข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสาร (Message) (8) วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือเทคนิค (Method) (9) การบริหารเวลา หรือกรอบเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (Minute) (10) การประสานงานหรือการประนีประนอม (Mediation) และ (11) การวัดผล หรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Measurement) ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เป็นทรัพยากรการจัดการเหล่านี้อาจจะ

เพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ครอบคลุมที่ระบบการบริหารจัดการยังคงพัฒนา และก้าวไปอย่างไม่หยุดยั้ง โปรดดูภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้า 3-11 ด้านที่เรียกว่า 3M-11M

2. กระบวนการ (process) หมายถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย การดำเนินงานหลายขั้นตอนที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงดำเนินการ หรือหมายถึง ตัวชี้วัดที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่อยู่ในระบบการบริหารจัดการ โดยนำแต่ละขั้นตอนมาใช้เป็น เครื่องมือในการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิตตามเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่อไป เช่น พอลค์ (POLC) ที่ประกอบด้วย 4 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ การ วางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การชี้นำ (Leading), และการควบคุม (Controlling) ตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการนี้ ได้มีพัฒนาการตลอดมา โดยในสมัยของ เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol) ปี ค.ศ. 1916 ประกอบด้วย 5 ด้าน/ขั้นตอน เรียกว่า พอลค์ (POCCC) ที่ประกอบด้วย การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การสั่งการ (Commanding), การประสานงาน (Coordinating), และการควบคุม (Controlling) ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 กุลิกและเออร์วิค (Gulick และ Urwick) เรียกว่า โปสคอร์ดบ (POSDCoRB) ซึ่งประกอบด้วย 7 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การบริหารงานบุคคล (Staffing), การอำนาจการ

(Directing), การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting), และการงบประมาณ (Budgeting) ครั้นถึงปี ค.ศ. 1972 แฮร์โรลด์ คูนต์ซ์ (Harold D. Koontz) เห็นว่า ประกอบด้วย 5 ด้าน/ขั้นตอน เรียกว่า โปสคอล์ (POSDC) ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing), การอำนวยการ (Directing), และการควบคุม (Controlling) จากนั้น แนวคิดได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยในปี ค.ศ. 1988 คูนต์ซ์ และ เวียห์ริช (Koontz และ Wehrich) ได้ร่วมกันเขียนหนังสือ เรื่อง Management โดยได้เปลี่ยนขั้นตอนจากตัว D (Directing) เป็น L (Leading) เรียกว่า โปสลล์ (POSLC) พัฒนาการของตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการที่กล่าวมานี้ยังคงก้าวต่อไปไม่หยุดยั้ง เช่น ได้มีการพัฒนาเป็น แฟ้มส์-โพสคอล์บ (PAMS-POSDCoRB) ที่ประกอบด้วย 11 ด้าน/ขั้นตอน โดยพัฒนามาจาก โปสคอล์บ ข้างต้น และได้เพิ่มเติมเข้าไปอีก 4 ด้าน/ขั้นตอน ได้แก่ การบริหารนโยบาย (Policy) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) การบริหารคุณธรรม (Morality) และการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) ในอนาคตตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการดังกล่าวนี้ อาจมีจำนวนด้านหรือขั้นตอนเพิ่มมากขึ้นอีก หรืออาจลดลงก็ได้

3. ปัจจัยนำออก (output) หมายถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เป็นผลลัพธ์ ผลผลิต ผลการดำเนินงาน หรือเป็นจุดหมายปลายทาง (end(s)) เป้าหมาย (goal(s)) หรือ วัตถุประสงค์ (objective(s)) ของหน่วยงานที่ออกมาจากกระบวนการในขั้นตอนที่สองตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยนำออก หรือเป็นเป้าหมายของหน่วยงานนี้ อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ตัวชี้วัดที่มีเป้าหมายที่มุ่งแสวงหากำไร (profit) และตัวชี้วัดที่มีเป้าหมายไม่มุ่งแสวงหากำไร (non-profit) หรือแบ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตสินค้าหรือผลผลิต (products) และตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (services) ก็ได้ ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา 6 โดยบัญญัติให้เป็นจุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายที่ประกอบด้วย 7 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.2



- 3M  
- 4M  
- 11M

- POCCC  
- POSDCoRB  
- PAMS-  
- POSDCoRB

ตัวชี้วัดที่เป็นผลผลิต  
เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์  
ของหน่วยงาน เช่น ตัวชี้วัด  
การบริหารจัดการตาม  
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย  
หลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร  
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.  
2546 มาตรา 6 โดยบัญญัติ  
ให้เป็นเป้าหมายที่  
ประกอบด้วย 7 ด้าน

ภาพที่ 2.2 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และปัจจัยนำออก

ไม่เพียงเท่านั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 62-65) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช) ยังได้วิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมตัวชี้วัดการบริหารจัดการ 5 ตัว ได้แก่ (1) 11M (2) PAMS-POSDCoRB (3) SWOT (4) Benchmarking และ (5) Balanced Scorecard โดยจัดแบ่งตามด้านวัตถุและด้านจิตใจ รวมทั้งจัดแบ่งตามงาน (Management) เงิน (Money) คน (Man) และคุณธรรม (Morality) พบว่า

หนึ่ง เมื่อจัดแบ่งตามด้านวัตถุและจิตใจ ตัวชี้วัดการบริหารจัดการหรือตัวชี้วัดหลักทั้ง 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด ล้วนให้ความสำคัญกับด้านวัตถุมากกว่าด้านจิตใจ กล่าวคือ (1) 11M หรือตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย 11 ด้าน ได้เน้นด้านวัตถุมากถึง 10 ด้าน ขณะที่เน้นด้านจิตใจเพียง 1 ด้าน คือ คุณธรรมหรือจริยธรรมเท่านั้น (2) PAMS-POSDCoRB หรือตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการ หรือตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย 11 ด้าน/ขั้นตอน ได้เน้นด้านวัตถุ 9 ด้าน และเน้นด้านจิตใจเพียง 2 ด้าน คือ ด้านการบริหารคุณธรรมและด้านการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (3) SWOT หรือตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยที่มี

ส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้เน้นด้านวัตถุทั้ง 4 ปัจจัย (4) **Benchmarking** หรือตัวชี้วัดที่ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้เน้นด้านวัตถุทั้ง 5 ด้าน และ (5) **Balanced Scorecard** หรือตัวชี้วัดที่ประกอบด้วย 4 ด้าน/ปัจจัย ได้เน้นด้านวัตถุ 3 ด้าน และเน้นด้านจิตใจ 1 ด้าน คือ ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต

สอง ถ้าจัดแบ่งตามงาน เงิน คน และคุณธรรม พบว่า (1) 11M และ (2) PAMS-POSDCoRB ครอบคลุมครบทั้งด้านงาน เงิน คน และคุณธรรม ในขณะที่ (3) SWOT และ (4) **Benchmarking** ครอบคลุมเฉพาะด้านงานเท่านั้น ส่วน (5) **Balanced Scorecard** ครอบคลุมด้านงาน เงิน และคน โดยไม่ครอบคลุมด้านคุณธรรม ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการ 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด จำแนกตามด้านวัตถุ และด้านจิตใจ รวมทั้งงาน เงิน คน และคุณธรรม

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	ด้านวัตถุ			ด้านจิตใจ
	งาน (Management)	เงิน (Money)	คน (Man)	คุณธรรม (Morality)
การบริหาร จัดการ 5 ตัว/ ชุดตัวชี้วัด				
1. 11M หรือ ตัวชี้วัดที่เป็น ปัจจัยที่มี ส่วนสำคัญ ต่อการ บริหาร จัดการ 11 ด้าน	(3) การบริหารงานทั่วไป (Management) (4) การบริหารวัสดุ อุปกรณ์ (Material) (6) การให้บริการ ประชาชน (Market) (7) การบริหาร ข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสาร (Message) (8) วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือ เทคนิค (Method) (9) การบริหารเวลา หรือกรอบเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (Minute) (10) การประสานงาน หรือ การประนีประนอม (Mediation) และ (11) การวัดผล หรือการประเมินผลการ ปฏิบัติงาน (Measurement)	(2) การ บริหารงบ ประมาณ	(1) การ บริหาร ทรัพยากร มนุษย์ (Man)	(5) การ บริหาร คุณธรรม (Morality)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	ด้านวัตถุ			ด้านจิตใจ
	งาน (Management)	เงิน (Money)	คน (Man)	คุณธรรม (Morality)
การบริหาร จัดการ 5 ตัว/ ชุดตัวชี้วัด	(1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (8) การ	(11)การงบประมาณ (Budgeting)	(7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)	(3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)
2. PAMS- POSDCoRB หรือตัวชี้วัด ที่เป็น กระบวนการ หรือตัวชี้วัด ที่เป็นปัจจัย ที่มีส่วน สำคัญต่อ การบริหาร จัดการ 11 ด้าน/ขั้นตอน	อำนาจการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) และ (10) การรายงาน (Reporting)			
3. SWOT 4 ด้าน/ปัจจัย	(1) จุดแข็ง (Strength) คือ ข้อดี หรือ ปัจจัยที่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (2) จุดอ่อน (Weakness) คือ ข้อด้อย หรือ ปัจจัยที่ไม่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (3) โอกาส (Opportunity) คือ ข้อดี หรือ ปัจจัยที่สนับสนุนภายนอกหน่วยงาน และ (4) ข้อจำกัด หรืออุปสรรค (Threat) คือ ข้อด้อย หรือปัจจัยที่ไม่สนับสนุนภายนอกหน่วยงาน			

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	ด้านวัตถุ			ด้านจิตใจ
การบริหาร จัดการ 5 ตัว/ ชุดตัวชี้วัด	งาน (Management)	เงิน (Money)	คน (Man)	คุณธรรม (Morality)
<b>4. Bench- marking 5 ด้าน</b>	(1) การปฏิบัติงาน หรือผลของการ ปฏิบัติงาน (2) กระบวนการดำเนินงาน (3) ผลิตภัณฑ์ (4) ความพึงพอใจของ ผู้รับบริการ และ (5) ยุทธศาสตร์			
<b>5. Balanced Scorecard 4 ด้าน</b>	(1) ด้านภายนอกองค์กร เช่น ประชาชน ผู้รับบริการ และ (2) ด้าน ภายในองค์กร เช่น กระบวนการ บริหารงานภายในหน่วยงาน	(4) ด้าน การเงิน	(3) ด้าน การเรียนรู้ และการ เจริญเติบโต	

หมายเหตุ การนำเสนอตารางที่ 2.1 ข้างบนนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความครอบคลุมของกรอบแนวคิด 11M เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดอื่น

สรุป จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกรอบแนวคิด 11M ดังกล่าวข้างต้นนี้ พบว่า ได้ให้ความหมายและกำหนดปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการเลือกหรือกำหนดว่าปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M” ของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดความหมายของกรอบแนวคิด 11M ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการ 11 ด้านที่นำมาใช้ในการศึกษาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวาง”

สำหรับเหตุผลที่นำแนวคิดของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาใช้ในการกำหนดความหมาย เนื่องจากเป็นกรอบแนวคิดที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมการบริหารจัดการมากถึง 11 ด้าน มีความชัดเจน มีการเผยแพร่ และนำไปใช้อย่างกว้างขวางพอสมควร รวมทั้งนำมาปรับใช้กับวัตถุประสงค์

การวิจัยของการศึกษานี้ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสม ถึงแม้จะมีข้อจำกัดบางประการ เช่น เป็นกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นโดยนักวิชาการไทย โดยพัฒนามาจาก 3M จนกระทั่งเป็น 11M จึงอาจทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการไทยบางส่วนก็ตาม

## 2.2 ประโยชน์ของปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า 11M หรือกรอบแนวคิด 11M

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 20-29) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร) ได้กล่าวถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า 3M-11M หรือทรัพยากรการจัดการเป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากร หรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารจัดการ หรือการดำเนินงานของหน่วยงานที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 3-11 ด้าน ตามลำดับ ดังนี้

1. 3M ได้แก่ Man (การบริหารทรัพยากรมนุษย์) Money (การบริหารงบประมาณ) Management (แปลว่า การบริหารงานทั่วไป หรือการจัดการทั่วไป เช่น การวางแผน การควบคุมดูแล การตัดสินใจ และการประชาสัมพันธ์)

2. 4M เช่น Man Money Material Management หรือ Man Machine Medium Mission

3. 5M ได้แก่ Man Money Material Management Market (การให้บริการประชาชน)

4. 6M ได้แก่ Man Money Material Management Market Morality (การบริหารคุณธรรม)

5. 7M ได้แก่ Man Money Material Management Market Morality Message (การบริหารข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสาร)

6. 8M ได้แก่ Man Money Material Management Market Morality Message Method (วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือเทคนิค)

7. 9M เช่น Man Money Material Management Market Morality Message Method Minute (การบริหารเวลา หรือกรอบเวลาในการปฏิบัติงาน)

8. 10M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute Mediation (การประสานงาน หรือการประนีประนอม)

9. 11M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute Mediation Measurement (การวัดผล หรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน)

สำหรับตัวอย่างตัวชี้วัดรองของตัวชี้วัดหลัก หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความหรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลักแต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M หรือตัวชี้วัดหลัก ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง และตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<b>บริหารจัดการ</b> <b>ที่เรียกว่า 11M</b> <b>ที่ประกอบด้วย</b> <b>ตัวชี้วัดหลัก</b> <b>11 ด้าน</b>	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผลการ ดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือ เป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของ ตัวชี้วัดรอง)
<b>1. การบริหาร</b> <b>ทรัพยากร</b> <b>มนุษย์ (Man)</b>	1.1 หน่วยงานบรรจุแต่งตั้งและใช้ บุคลากรอย่างเหมาะสมกับงาน  1.2 หน่วยงานเห็นความสำคัญของ การพัฒนาคุณภาพของบุคลากร โดยให้บุคลากรเข้ารับการพัฒนา หรือการฝึกอบรมเป็นประจำ  1.3 หน่วยงานเชิญบุคคลภายนอก เช่น ผู้มีประสบการณ์ เข้ามาช่วย พัฒนา หรือให้คำแนะนำปรึกษา แก่บุคลากรเป็นประจำ  1.4 หน่วยงานแลกเปลี่ยน หรือยืม ตัวบุคลากรจากหน่วยงานอื่น	1.1 การร้องเรียนเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง การเข้าสู่ตำแหน่ง และการใช้บุคลากร ของหน่วยงานลดน้อยลง และ หน่วยงานได้รับความเชื่อมั่น คำชม และการยอมรับเพิ่มมากขึ้นด้วย  1.2 บุคลากรของหน่วยงานมีคุณภาพ มี ประสิทธิภาพ มีระดับการศึกษา มีการ ตื่นตัว และมีความมั่นใจในการปฏิบัติ หน้าที่สูงขึ้นด้วย  1.3 บุคลากรของหน่วยงานมีความรู้ และมีความคิดที่กว้างขวางเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งความร่วมมือกับบุคคลภายนอกมี เพิ่มมากขึ้นด้วย  1.4 บุคลากรของหน่วยงานที่ แลกเปลี่ยนกันมีความสามัคคี ติดต่อกัน และมีความสัมพันธ์ที่ดีกันมากขึ้นด้วย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผลการ ดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือ เป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของ ตัวชี้วัดรอง)</p>
<p>2. การบริหาร งบประมาณ (Money)</p>	<p>1.5 ผู้บริหารของหน่วยงานทำตัว เป็นแบบอย่างที่ดีด้านการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ เช่น ไม่สนับสนุน ระบบพวกพ้อง หรือระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น</p> <p>2.1 หน่วยงานได้รับการจัดสรร งบประมาณเพียงพอแก่การบริหาร จัดการ</p> <p>2.2 การรายงานการบริหาร งบประมาณของหน่วยงานถูกต้อง ตามระเบียบ</p> <p>2.3 หน่วยงานสนับสนุนให้ ตรวจสอบภายในด้านงบประมาณ อย่างเข้มงวด</p>	<p>1.5 การร้องเรียน และความขัดแย้งเรื่อง ทรัพยากรมนุษย์ลดน้อยลง ความ ร่วมมือภายในหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น  อีกทั้งผู้บริหารได้รับคำชม และได้รับ การยอมรับเพิ่มมากขึ้นด้วย</p> <p>2.1 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ดำเนิน กิจกรรมหรือ โครงการด้วยความสบาย ใจมากขึ้น บุคลากรของหน่วยงาน ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสะดวก และ รวดเร็วเพิ่มมากขึ้นด้วย</p> <p>2.2 ข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดของ รายงานลดน้อยลง ระบบการควบคุม ตรวจสอบด้านงบประมาณได้รับความ เชื่อมั่น คำชม และการยอมรับเพิ่มขึ้น ด้วย</p> <p>2.3 ความระมัดระวังในการใช้จ่าย งบประมาณของบุคลากรเพิ่มขึ้น ข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดในการ ใช้จ่ายงบประมาณลดลง และ หน่วยงานได้ดำเนินการลงโทษ บุคลากรที่กระทำความผิดด้าน งบประมาณอย่างจริงจังด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผลการ ดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือ เป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของ ตัวชี้วัดรอง)</p>
	<p>2.4 หน่วยงานสนับสนุนให้ หน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วน ร่วมในการตรวจสอบงบประมาณ</p> <p>2.5 หน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณ อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด</p>	<p>2.4 หน่วยงานภายนอกได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการตรวจสอบ และให้ ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณเพิ่มมาก ขึ้น การร้องเรียนเรื่องการทุจริต งบประมาณลดน้อยลง หน่วยงานได้รับ ความเชื่อมั่น คำชม รวมทั้งการยอมรับ ด้านการควบคุม และตรวจสอบ งบประมาณเพิ่มมากขึ้นด้วย</p> <p>2.5 การร้องเรียนเรื่องการทุจริต งบประมาณลดน้อยลง หน่วยงานได้รับ ความเชื่อมั่น คำชม และการยอมรับ ด้านการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ด้วย</p>
<p>3. การ บริหารงาน ทั่วไป (Management)</p>	<p>3.1 หน่วยงานวางแผน ปฏิบัติตาม แผน และประเมินผลแผนอย่างเป็น ระบบ</p> <p>3.2 หน่วยงานมีการบังคับบัญชา อย่างเป็นเอกภาพ</p>	<p>3.1 ข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดด้าน การวางแผนของหน่วยงานและ บุคลากรลดน้อยลง และหน่วยงาน ได้รับคำชมและการยอมรับด้านการ วางแผนเพิ่มมากขึ้นด้วย</p> <p>3.2 ความซ้ำซ้อน และความขัดแย้ง ภายในหน่วยงานลดน้อยลง หน่วยงาน มีผู้รับผิดชอบ หรือเจ้าภาพชัดเจนด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผลการ ดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือ เป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของ ตัวชี้วัดรอง)
	3.3 หน่วยงานประชาสัมพันธ์อย่าง ต่อเนื่อง	3.3 ความชัดเจนหรือข้อบกพร่องด้าน การรับข้อมูลข่าวสารลดน้อยลง ผู้รับบริการหรือประชาชนรับทราบ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักหน่วยงาน ตลอดจนการบริหารจัดการของหน่วยงาน เพิ่มมากขึ้น หน่วยงานได้รับคำชมด้าน ประชาสัมพันธ์เพิ่มมากขึ้นด้วย
	3.4 ผู้บริหารของหน่วยงานมีภาวะ ผู้นำสูง เช่น กล้าตัดสินใจ กล้า แสดงออก และกล้าปรับปรุง เปลี่ยนแปลง	3.4 ผู้บริหารของหน่วยงานได้รับความ ร่วมมือ และยอมรับจากบุคลากรเพิ่ม มากขึ้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หน่วยงานเกิดง่ายขึ้น ชัดเจนขึ้น และ การสร้างสรรค์สิ่งใหม่เกิดมากขึ้นด้วย
	3.5 ผู้บริหารของหน่วยงานมี ลักษณะเป็นผู้นำมืออาชีพ เช่น มี วิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ใช้ ความรู้ในการปฏิบัติราชการ และ คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นหลัก	3.5 ผู้บริหารของหน่วยงานมีความเป็น สากล และได้รับการยอมรับเพิ่มมาก ขึ้น การบริหารจัดการสมัยใหม่ หลัก วิชาการ และนักวิชาการได้รับการ สนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการของหน่วยงานเพิ่มมาก ขึ้น รวมทั้งประชาชนหรือส่วนรวม ได้รับผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้นด้วย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
<p>4. การบริหาร วัสดุอุปกรณ์ (Material)</p>	<p>4.1 หน่วยงานมีวัสดุอุปกรณ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ และคอมพิวเตอร์ที่มี คุณภาพเพียงพอแก่การปฏิบัติงาน</p> <p>4.2 หน่วยงานมีวัสดุอุปกรณ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ และคอมพิวเตอร์มาก เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน</p> <p>4.3 หน่วยงานปฏิบัติตามระเบียบการ พัสดุอย่างเคร่งครัด</p> <p>4.4 หน่วยงานมีระบบการบำรุงรักษา วัสดุอุปกรณ์อย่างชัดเจน</p>	<p>4.1 วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในหน่วยงานมี ความคงทน และใช้ประโยชน์ได้นาน เพิ่มมากขึ้น ค่าร้องเรียนเกี่ยวกับการ ด้อยคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ลดลง ด้วย</p> <p>4.2 ปริมาณวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ใน หน่วยงาน รวมทั้งบุคลากรของ หน่วยงานและประชาชนได้ใช้ ประโยชน์จากวัสดุอุปกรณ์อย่าง ชัดเจน และมากเพียงพอด้วย</p> <p>4.3 การใช้จ่ายงบประมาณด้านวัสดุ อุปกรณ์เป็นระบบ ประหยัด และเกิด ประโยชน์คุ้มค่าเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานได้รับความเชื่อมั่น และ การยอมรับเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม ระเบียบการพัสดุเพิ่มมากขึ้นด้วย</p> <p>4.4 การใช้วัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงาน เป็นระเบียบ สอดคล้อง และประหยัด เพิ่มมากขึ้น หน่วยงานได้รับความ เชื่อมั่น และการสนับสนุนจากบุคลากร เกี่ยวกับระบบการบำรุงรักษาวัสดุ อุปกรณ์เพิ่มมากขึ้นด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<b>บริหารจัดการ</b> <b>ที่เรียกว่า 11M</b> <b>ที่ประกอบด้วย</b> <b>ตัวชี้วัดหลัก</b> <b>11 ด้าน</b>	<b>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ</b> <b>ข้อความที่ขยายความ</b> <b>หรือขยายการดำเนินงานของ</b> <b>ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน</b> <b>ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</b>	<b>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล</b> <b>การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ</b> <b>หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน</b> <b>ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง</b> <b>ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</b>
	4.5 ผู้บริหารของหน่วยงานมีความคิดริเริ่มที่จะนำวัสดุอุปกรณ์ใหม่มาใช้ในหน่วยงาน	4.5 ผู้บริหารของหน่วยงานมีแนวโน้มที่จะมีและใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย บุคลากรของหน่วยงานมีความหวังที่จะได้ใช้วัสดุอุปกรณ์ใหม่เพิ่มมากขึ้นด้วย
<b>5. การบริหาร</b>	5.1 บุคลากรของหน่วยงานนำหลักธรรม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริตมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่	5.1 บุคลากรของหน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความราบรื่น ความขัดแย้งและการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ลดน้อยลงด้วย
<b>คุณธรรม</b> <b>(Morality)</b>	5.2 บุคลากรของหน่วยงานมีจิตสำนึกที่ดีงามในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และเอาใจใส่งานอย่างสม่ำเสมอ	5.2 บุคลากรของหน่วยงานมีความสุข มีความสามัคคี และความร่วมมือภายในหน่วยงานมีเพิ่มมากขึ้น ประชาชนผู้รับบริการพึงพอใจการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเพิ่มมากขึ้นด้วย
	5.3 หน่วยงานวางตัวบุคลากรได้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่	5.3 บุคลากรของหน่วยงานได้ใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่เพิ่มขึ้นด้วย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	5.4 บุคลากรของหน่วยงานปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ วินัย อย่างเคร่งครัด	5.4 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของบุคลากรเพิ่มมากขึ้น ผู้บริหารได้ นำหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบมาใช้ บังคับจริงเพิ่มมากขึ้น และการ ร้องเรียนบุคลากรเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ลดน้อยลงด้วย
	5.5 บุคลากรของหน่วยงานใช้ ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่แสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตน หรือให้พวก พ้อง	5.5 ประชาชนได้รับความเดือนร้อน ขาดความไว้วางใจ และการร้องเรียน บุคลากรของหน่วยงานที่ใช้ตำแหน่ง หน้าที่หรืออำนาจอย่างไม่สุจริตเพิ่ม มากขึ้น และเกิดความแตกแยก หรือ ความไม่ไว้วางใจกันภายใน หน่วยงานเพิ่มมากขึ้นด้วย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
6. การให้บริการ ประชาชน (Market)	6.1 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ ประชาชนแสดงความคิดเห็น	6.1 ประชาชนได้เข้าร่วมกิจกรรม แสดงความคิดเห็น รวมทั้งติดตาม และตรวจสอบการบริหารจัดการหรือ การให้บริการของหน่วยงานเพิ่มมาก ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอ ประเด็น เสนอปัญหา และเสนอแนว ทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร จัดการของหน่วยงาน อีกทั้งการ กล่าวหาและการร้องเรียนเรื่อง หน่วยงานไม่เปิดโอกาสให้ ประชาชนแสดงความคิดเห็นลด น้อยลงด้วย
	6.2 หน่วยงานให้บริการในลักษณะที่ ตอบสนองความต้องการของ ประชาชน	6.2 ผู้รับบริการหรือประชาชนพึง พอใจ ชื่นชม และให้ความร่วมมือกับ บุคลากรของหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น ด้วย
	6.3 หน่วยงานดำเนินงานโดยยึดถือ ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก	6.3 ผู้รับบริการหรือประชาชนได้รับ ผลประโยชน์ เกิดความพึงพอใจ ให้ คำชมและให้ความร่วมมือเพิ่มมาก ขึ้นด้วย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
	6.4 หน่วยงานค้นหาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการให้บริการประชาชน	6.4 ปริมาณข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลสำหรับการให้บริการเพิ่มมากขึ้น บุคลากรของหน่วยงานได้ให้บริการด้วยความมั่นใจ และตรงกับความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้นด้วย
	6.5 หน่วยงานประเมินผลความต้องการของประชาชน	6.5 ผู้บริหารของหน่วยงานคำนึงได้ถึงความสำคัญของความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานได้นำตัวชี้วัดทางวิชาการมาใช้ในการประเมินผล และได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลความต้องการของประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย
7. การบริหาร ข่าวสาร หรือ ข้อมูลข่าวสาร (Massage)	7.1 หน่วยงานนำข่าวสารหรือข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมากเพียงพอ	7.1 ผู้บริหารของหน่วยงานได้เห็นถึงความสำคัญของข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสารสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้น ปริมาณข้อมูลข่าวสารมีเพิ่มขึ้น และบุคลากรของหน่วยงานได้แสดงถึงความพร้อมของข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนด้วย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
	<p>7.2 ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน เชื่อถือได้</p> <p>7.3 หน่วยงานมีวัสดุอุปกรณ์ที่ ทันสมัยเพียงพอต่อการสนับสนุน การรับและส่งข้อมูลข่าวสาร</p> <p>7.4 หน่วยงานแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารเป็นเครือข่ายและเป็นระบบ</p>	<p>7.2 หน่วยงานได้รับความเชื่อมั่น และคำชมด้านข้อมูลข่าวสารจาก ผู้รับบริการหรือประชาชนเพิ่มขึ้น และผู้รับบริการหรือประชาชนขอรับ ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานเพิ่ม มากขึ้นด้วย</p> <p>7.3 จำนวนวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย สำหรับการรับส่งข้อมูลข่าวสารของ หน่วยงานมีให้เห็นอย่างชัดเจน มี หลักฐานที่ปรากฏว่าหน่วยงานรับ และส่งข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งบุคลากรของหน่วยงานได้ใช้ วัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการรับส่ง ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องด้วย</p> <p>7.4 ผู้บริหารของหน่วยงานได้เปิดเผย แผนผังหรือความสัมพันธ์อย่างมี ระบบเป็นเครือข่ายของการ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่อ สาธารณะ รวมทั้งปริมาณข้อมูล ข่าวสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารของเครือข่ายมีเพิ่มมากขึ้น ด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<b>บริหารจัดการ</b> <b>ที่เรียกว่า 11M</b> <b>ที่ประกอบด้วย</b> <b>ตัวชี้วัดหลัก</b> <b>11 ด้าน</b>	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)	(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)
<b>8. วิธีการ</b> <b>ระเบียบ แบบ</b> <b>แผนหรือเทคนิค</b> <b>(Method)</b>	7.5 หน่วยงานมีระบบการควบคุม และการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร อย่างมีมาตรฐาน	7.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม และ การตรวจสอบข้อมูลข่าวสารอย่าง ชัดเจน รวมทั้งยึดถือปฏิบัติอย่าง ต่อเนื่อง และเคร่งครัดด้วย
	8.1 หน่วยงานบริหารจัดการบน พื้นฐานของกฎหมาย หรือยึดถือหลัก นิติธรรม	8.1 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ กำหนดอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการ ปฏิบัติราชการไว้ในกฎหมายหรือ ระเบียบอย่างชัดเจน รวมทั้งได้ ปรับปรุงขั้นตอน และหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติหน้าที่ให้ทันสมัยและ สอดคล้องกับสถานการณ์ อีกทั้ง ผู้บริหารของหน่วยงานได้ใช้ระเบียบ และกฎหมายเป็นหลักในการบริหาร จัดการมากกว่าใช้ดุลพินิจส่วนตัว ด้วย
	8.2 หน่วยงานยึดถือและปฏิบัติตาม กฎระเบียบของการปฏิบัติราชการ อย่างเคร่งครัด	8.2 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมดูแลบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ การลงโทษบุคลากรที่ฝ่า ฝืนมีเพิ่มมากขึ้นด้วย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
	<p>8.3 หน่วยงานเห็นถึงความสำคัญและ ได้พัฒนาวิธีการ หรือเทคนิคในการ ปฏิบัติราชการอยู่ตลอดเวลา</p> <p>8.4 หน่วยงานจัดการฝึกอบรม บุคลากรเรื่องวิธีการ และเทคนิคใน การปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำ</p> <p>8.5 ผู้บริหารของหน่วยงาน สนับสนุนให้บุคลากรนำวิธีการ หรือ เทคนิคมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่</p>	<p>8.3 บุคลากรของหน่วยงานได้ กำหนดวิธีการ หรือเทคนิคในการ ปฏิบัติราชการเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้ง ได้ประเมินผลวิธีการ หรือเทคนิค เป็นประจำด้วย</p> <p>8.4 บุคลากรของหน่วยงานได้รับการ ฝึกอบรมเรื่องวิธีการ และเทคนิคใน การปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ทำให้ เข้าใจวิธีการ และเทคนิคในการ ปฏิบัติหน้าที่เพิ่มมากขึ้น พร้อมกับ นำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมนั้น ไปปรับใช้อย่างชัดเจนด้วย</p> <p>8.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ ควบคุมดูแลบุคลากรในเรื่องการนำ วิธีการ หรือเทคนิคมาใช้ในการ ปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง และนำมา ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้น ตำแหน่งของบุคลากรด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
<p>9. การบริหาร เวลา หรือกรอบ เวลาที่ใช้ในการ ปฏิบัติงาน (Minute)</p>	<p>9.1 หน่วยงานมีนโยบายสนับสนุน การปฏิบัติราชการด้วยความรวดเร็ว และทันเวลา</p> <p>9.2 หน่วยงานกำหนดระยะเวลาใน การปฏิบัติราชการแล้วเสร็จที่ชัดเจน และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด</p>	<p>9.1 ผู้บริหารของหน่วยงานมี ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของ บุคลากรด้วยความรวดเร็ว และทัน ต่อเหตุการณ์ ในเวลาเดียวกัน ได้ สนับสนุนให้บุคลากรนำไปปฏิบัติ อย่างจริงจังด้วย</p> <p>9.2 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ กรอบ เวลา หรือระยะเวลาในการปฏิบัติ ราชการทุกขั้นตอน และทุกกิจกรรม ที่ชัดเจน พร้อมทั้งควบคุมดูแลให้ บุคลากรปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด ต่อเนื่อง และเพิ่มมากขึ้นด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
	<p>9.3 หน่วยงานลดขั้นตอนการปฏิบัติ ราชการเพื่อให้งานหรือกิจกรรมแล้ว เสร็จโดยเร็ว</p> <p>9.4 บุคลากรของหน่วยงานพักผ่อน หรือเลื่อนวันเวลาการปฏิบัติราชการ เป็นประจำ</p>	<p>9.3 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ กำหนดมาตรการ และได้สนับสนุน ให้บุคลากรนำไปปฏิบัติ รวมทั้งได้ ประเมินผลการลดขั้นตอน และลด ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ ละกิจกรรมของบุคลากรอย่างชัดเจน และต่อเนื่อง อีกทั้งการกล่าวหาหรือ การร้องเรียนเรื่องบุคลากรปฏิบัติ หน้าที่ล่าช้าลดน้อยลงด้วย</p> <p>9.4 ผู้รับบริการหรือประชาชนไม่ได้ รับการอำนวยความสะดวกและการ บริการที่ดีในเรื่องการปฏิบัติราชการ ตามกำหนดเวลาเท่าที่ควร ประชาชน ขาดความเชื่อมั่นในการนัดหมายของ หน่วยงาน นอกจากนั้น การร้องเรียน เรื่องการเลื่อนวันเวลา หรือความ ล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของ บุคลากรเพิ่มมากขึ้นด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
<p>10. การ ประสานงาน หรือการ ประนีประนอม (Mediation)</p>	<p>9.5 ผู้บริหารของหน่วยงานให้ ความสำคัญกับเวลา หรือความ รวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่</p> <p>10.1 หน่วยงานประสานงานภายใน และภายนอกของหน่วยงานอย่าง ชัดเจน</p> <p>10.2 หน่วยงานวางระบบการ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อลด ขั้นตอน และเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการ</p>	<p>9.5 ผู้บริหารของหน่วยงาน ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ บุคลากรให้แล้วเสร็จตาม กำหนดเวลาอย่างใกล้ชิด และ ต่อเนื่องอีกทั้งการลงโทษบุคลากรที่ ปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จตาม กำหนดเวลาดน้อยลงด้วย</p> <p>10.1 ผู้บริหารของหน่วยงานและ บุคลากรได้ติดต่อสื่อสาร มี ความสัมพันธ์ และร่วมมือกับ หน่วยงานและบุคลากรอื่นทั้งภายใน และภายนอกอย่างเด่นชัดเพิ่มมากขึ้น ความสามัคคีชัดเจนมากขึ้น ขณะที่ ความแตกแยก หรือความขัดแย้งลด น้อยลงด้วย</p> <p>10.2 ผู้บริหารของหน่วยงานและ บุคลากรได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ รวดเร็วเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการ กล่าวหา และการร้องเรียนบุคลากร ลดน้อยลงด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
	<p>10.3 หน่วยงานให้เวลาสำหรับการ ประสานกับหน่วยงานอื่นอย่างมาก เพียงพอ</p> <p>10.4 หน่วยงานจัดการฝึกอบรม บุคลากรเรื่องการประสานงานในการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำ</p> <p>10.5 หน่วยงานปรึกษาหารือกับ หน่วยงานอื่นเพื่อจัดแบ่งหน้าที่การ ปฏิบัติราชการที่ซ้ำซ้อนกัน หรือ คล้ายคลึงกันของแต่ละหน่วยงานให้ ชัดเจนขึ้น</p>	<p>10.3 หน่วยงานได้กำหนดเวลา ประชุมเรื่องการประสานงานร่วมกับ หน่วยงานอื่นเป็นประจำและต่อเนื่อง โดยการประชุมร่วมกันมีจำนวนเพิ่ม มากขึ้น</p> <p>10.4 บุคลากรของหน่วยงานได้รับ การฝึกอบรมเรื่องการประสานงาน ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ทำ ให้เข้าใจเรื่องการประสานงานเพิ่ม มากขึ้น พร้อมก็นำความรู้ที่ได้จาก การฝึกอบรมนั้นไปปรับใช้อย่าง ชัดเจนด้วย</p> <p>10.5 การปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ ซ้ำซ้อนกัน หรือคล้ายคลึงกันระหว่าง หน่วยงานลดน้อยลง อีกทั้งความ ขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานในเรื่อง การปฏิบัติราชการที่ซ้ำซ้อนกันลด น้อยลงด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<p>บริหารจัดการ ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 11 ด้าน</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ ข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของ ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>	<p>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</p>
<p>11. การวัดผล หรือการ ประเมินผลการ ปฏิบัติงาน (Measurement)</p>	<p>11.1 หน่วยงานมีระบบการวัดผล หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ ได้มาตรฐาน และชัดเจน</p> <p>11.2 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ ประชาชน หรือหน่วยงานภายนอก เข้ามามีส่วนร่วมในการวัดผล หรือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน</p> <p>11.3 หน่วยงานควบคุมตรวจสอบ การวัดผล หรือการประเมินผลการ ปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างเข้มงวด หรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วน ร่วมในการวัดผล หรือการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน</p>	<p>11.1 ผู้บริหารของหน่วยงานได้นำ ระบบการวัดผล หรือการประเมินผล ที่เป็นสากลและทันสมัยเข้ามาปรับ ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากร พร้อมกันนั้น ขั้นตอน ของมาตรการและหลักเกณฑ์สำหรับ การวัดผล หรือการประเมินผลชัดเจน ขึ้นและเพิ่มมากขึ้นด้วย</p> <p>11.2 ประชาชนหรือหน่วยงาน ภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ วัดผล หรือประเมินผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากรเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ คิด ตัดสินใจ รับรู้ แสดงทัศนะ เสนอ ประเด็น เสนอปัญหา</p> <p>11.3 ผู้บริหารของหน่วยงานได้กำหนด หลักเกณฑ์ มาตรการในการวัด หรือ การประเมินผลการปฏิบัติงานเพิ่ม มากขึ้น รวมทั้งได้ดำเนินการเพื่อให้ มีการควบคุม และการตรวจสอบการ วัดผล หรือการประเมินผลอย่าง จริงจัง และต่อเนื่องด้วย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการ	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง	ตัวอย่างตัวชี้วัดผลสำเร็จ
<b>บริหารจัดการ</b> <b>ที่เรียกว่า 11M</b> <b>ที่ประกอบด้วย</b> <b>ตัวชี้วัดหลัก</b> <b>11 ด้าน</b>	<b>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของ</b> <b>ข้อความที่ขยายความ</b> <b>หรือขยายการดำเนินงานของ</b> <b>ตัวชี้วัดหลักแต่ละด้าน</b> <b>ให้เห็นชัดเจนขึ้น)</b>	<b>(หมายถึง ระดับความสำเร็จของผล</b> <b>การดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ</b> <b>หรือเป้าหมายที่ออกมาที่หน่วยงาน</b> <b>ต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึง</b> <b>ความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง)</b>
	11.4 หน่วยงานฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากรในเรื่องการวัดผล หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นประจำ	11.4 บุคลากรของหน่วยงานได้รับการฝึกอบรม หรือการพัฒนาในเรื่องการวัดผล หรือการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ทำให้เข้าใจเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับการนำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรม และการพัฒนานั้นไปปรับใช้อย่างชัดเจนด้วย
	11.5 ผู้บริหารของหน่วยงานเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการวัดผล หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน	11.5 ผู้บริหารของหน่วยงานได้ควบคุมดูแลบุคลากรในเรื่องการวัดผลหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหารได้นำผลการประเมินมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นตำแหน่งของบุคลากรด้วย

นอกจากนี้ ยังได้มีการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวไปใช้อย่างกว้างขวางอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ราชพงศั สัตยัญโชติ (2551: 4) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาเพลิงไหม้ของเจ้าหน้าที่ดับเพลิง สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร” และสุวณี จรุงโรจน์ ณ อุษยา (2551: 5) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การวิเคราะห์การบริหารจัดการด้านการให้บริการ

ประชาชนด้วยระบบพิธีการศุลกากรนำเข้าและส่งออกทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารของกรมศุลกากร”

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขัง

เนื่องจากการศึกษาเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขัง หรือในทำนองใกล้เคียงกัน ยังไม่เคยมีผู้ศึกษาไว้ อีกทั้งงานวิจัยทางสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มีการกล่าวถึงความหมายของแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังน้อย ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดที่มีความหมายใกล้เคียงมาเสนอไว้ ดังนี้

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2542 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 220) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร)) ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการงบประมาณ ไว้ว่า “การควบคุม และตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประชาชนทั้งชาติ ผู้ทำงานนี้จึงต้องกำหนดแน่แคงใจอยู่เป็นนิตย์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนด้วยความอุตสาหพยายาม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและด้วยความละเอียดถี่ถ้วนระมัดระวังอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดเสียหายและให้มั่นใจได้ว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และบังเกิดผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย”

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2540 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 220) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร)) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานที่ครอบคลุม อีกทั้งเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้และเทคนิคในการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยอาศัยและเกื้อกูลสนับสนุนกันอย่างสอดคล้องพอเหมาะพอดี

วิณา มโนหมั่นศรัทธา (2548: 132) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร” ได้เสนอแนะไว้ว่า

กรุงเทพมหานครควรปลูกฝังข้าราชการกรุงเทพมหานครให้มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และเสียสละเพื่อส่วนรวม

สุพจน์ ทรายแก้ว (2545: 32) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (พระนครศรีอยุธยา : โรงพิมพ์เทียนวัฒนา) มีความเห็นว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายระยะยาว กลยุทธ์การดำเนินงาน และตัวชี้วัดผลงาน พร้อมทั้งการจัดให้มีการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่กำหนด การวัดผลการปฏิบัติงานและจัดทำรายงานประจำปี และการประเมินผลสำเร็จของแผนงาน โครงการตามแผนกลยุทธ์เพื่อรายงานให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบผลงานที่เกิดขึ้นจริง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

อาวุธ วรรณวงศ์ (2551: 38-39) ในประมวลสาระชุดวิชา “การบริหารภาครัฐ” หน่วยที่ 11 กระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) ได้อธิบายถึงกระบวนทัศน์ของระบบราชการไทยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดขึ้นเพื่อให้เหมาะกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ก็คือ “ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงาน มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย และทำงานมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศสามารถรับรองการพัฒนาประเทศได้ในยุคโลกาภิวัตน์ หรือที่เรียกว่า “I AM READY”

I = Integrity	การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
A = Activeness	ขยัน ตั้งใจ ทำงานเชิงรุก
M = Morality	มีศีลธรรม คุณธรรม
R = Relevancy	รู้เท่าทันโลก ปรับตัวทันโลกตรงกับสังคม
E = Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
A = Accountability	มีความรับผิดชอบต่อผลงานสังคม
D = Democracy	มีใจที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส
Y = Yield	มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน

อุทัยวรรณ ทิพย์เนตร (2551: บทคัดย่อ) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนของสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีและสาขา” ได้สรุปผลการศึกษาไว้ว่า ปัญหาที่สำคัญคือ สำนักงานที่ดินจังหวัด

นนทบุรีและสาขาไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มาติดต่อราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานอำนวยความสะดวกและให้บริการของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการที่สำคัญคือ สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีและสาขาควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการการประเมินผลการปฏิบัติงาน พร้อมกับนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนของบุคลากรด้วย และหากผู้บริหารทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการมีภาวะผู้นำสูงในการตัดสินใจและการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 28) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทร์เพช) ที่อธิบายไว้ว่า หน่วยงานควรยึดถือและปฏิบัติตามกฎระเบียบของการปฏิบัติราชการอย่างเคร่งครัด และให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิธีการหรือเทคนิคในการปฏิบัติราชการอยู่ตลอดเวลา

สุริวัฒน์ สงวนสิน (2552: บทคัดย่อ) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “ปัญหาและการพัฒนาการบริหารจัดการของสำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง” สรุปผลการศึกษาไว้ว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าปัญหาการบริหารจัดการที่สำคัญคือ ผู้บริหารบางส่วนของสำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบังไม่ได้หาข้อมูลข่าวสารหรือข้อเท็จจริงจากประชาชนก่อนวางแผนและลงมือดำเนินงาน ดังนั้น สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบังควรกำหนดเป็นนโยบายและแผนที่ชัดเจนในเรื่องการหาข้อมูลข่าวสาร หรือข้อเท็จจริงจากประชาชนก่อนวางแผน และลงมือดำเนินงาน พร้อมทั้งควรจัดฝึกอบรมผู้บริหารทุกระดับในเรื่องดังกล่าวด้วย ส่วนปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาการบริหารจัดการประสบผลสำเร็จคือ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และระบบเครือข่ายมาใช้ในการปฏิบัติงาน

สำราญ บุญชิต (2552: 149) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนของสำนักงานเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร” ได้เสนอแนะไว้ว่า สำนักงานเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการนำอุปกรณ์การปฏิบัติงานที่ทันสมัย และมีคุณภาพมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน โดยควรสำรวจความต้องการของบุคลากรเพื่อนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสรรหาวัสดุอุปกรณ์ประจำปี

ฉันทนา หาญกมลฤกษ์ (2552: 147) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง

“แนวโน้มการบริหารจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการให้บริการประชาชนของกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ท่าอากาศยานแห่งชาติ” มีความเห็นว่า กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ท่าอากาศยานแห่งชาติ และผู้บริหารของกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ท่าอากาศยานแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญและมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ คอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย เพื่อช่วยลดความผิดพลาดสำหรับงานตรวจหนังสือเดินทาง โดยต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

โรเบิร์ต เอส. แคปเพลน และ เดวิด พี. นอร์ตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) (1996: 9) ในหนังสือ เรื่อง “The Balanced Scorecard: Translation Strategy into Action” ที่ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านภายนอกองค์กร (2) ด้านภายในองค์กร (3) ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต และ (4) ด้านการเงิน (อ้างอิงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 28-29) ในหนังสือเรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร)) ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวาง มีความสมบูรณ์ และครอบคลุมเพิ่มมากขึ้น

จอห์น ดี. มิลเล็ท (John D. Millet) (1954: 397) ในหนังสือ เรื่อง “Management in the Public Service: The Quest for Effective Performance” (New York: McGraw-Hill Book Company) ได้ให้ทัศนะว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานของรัฐนั้น ควรจะพิจารณาจากสิ่งเหล่านั้น คือ

1) การให้บริการอย่างเสมอภาค (equitable service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่า คนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่มุมของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกศักดิ์กันในการให้บริการประชาชนจะได้รับปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2) การให้บริการอย่างทันเวลา (timely service) หมายถึง การให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ จะถือว่าไม่มีประสิทธิภาพเลย ถ้าไม่มีการตรงเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจ ให้แก่ ประชาชน

3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีลักษณะ มีจำนวนให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (the right quantity at the right geographical location) มิลเล็ท เห็นว่า ความเสมอภาคหรือการตรงเวลา จะไม่มีความหมายเลย ถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอ และสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service) หมายถึง การให้บริการ สาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักไม่ใช่ยึดความพอใจของ หน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (progressive service) หมายถึง การให้บริการ สาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพ และผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเพิ่มประสิทธิภาพ หรือสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

ปีเตอร์ เอ็ม เซงเก (Peter M. Senge) (1994: ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า) (อ้างใน พร้อมบุญ พานิชภักดิ์ (2552: 77) ในหนังสือ เรื่อง “พัฒนาในงานพัฒนา” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด)) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบหรือหลักความรู้ 6 ประการที่จะ นำไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ได้แก่

1) Systems Thinking หรือ การคิดเป็นระบบเป็นการสร้างแนวความคิด (concept) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน

2) Personal Mastery หรือ การแสวงหาความเป็นเลิศในงานจากภายในตัวเอง ความใฝ่หาความรู้ และผลงานที่ลึกซึ้งซึ่งเป็นผลงานที่แท้จริงมากกว่าการทำงานสักแต่ให้เสร็จ

3) Mental Models หรือ การมองภาพองค์กร มองภาพโครงการด้วยการวิเคราะห์ พิจารณา การเสริมสร้างบรรยากาศที่มีการคิดอย่างมีประสิทธิภาพ และคิดอย่างเปิดเผย

4) Building Shared Vision หรือ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันของสมาชิกขององค์กร โดยทุกคนมีความเข้าใจ และยึดมั่นในวิสัยทัศน์นั้นด้วยกัน

5) Team Learning หรือ การเรียนรู้เป็นทีม การเป็นทีมที่มีผลผลิตสูง และสมาชิก ในทีมมีการเรียนรู้อย่างรวดเร็ว โดยการเรียนรู้นั้นจะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีทีมร่วมกัน หรือการประสาน ความคิดร่วมกัน

6) Thinking Together หรือ การคิดร่วมกัน ซึ่งต่างกับการเรียนรู้รายบุคคล เนื่องจากความรู้ของทีมงานเป็นหน่วยความรู้พื้นฐานและสำคัญที่สุดขององค์กร

เดวิด การ์วิน (ไม่ปรากฏปี : ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า) (อ้างใน นิรมิต เทียมพัน (2548: 77) ในหนังสือ เรื่อง “ยุทธศิลป์การบริหารจัดการ ศาสตร์และศิลป์สำหรับผู้สร้างอนาคตใหม่” (ปทุมธานี : โรงพิมพ์พิมพ์ตะวัน)) อธิบายไว้ว่า องค์กรแห่งการเรีนรู้นั้นจะต้องกำหนดกิจกรรม แห่งการเรีนรู้ออกเป็น 5 กิจกรรม ได้แก่ (1) การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ (2) มีการคิดค้นทดลอง หากกรรมวิธีการปฏิบัติงานใหม่อยู่เสมอ (3) ใช้บทเรียนจากประสบการณ์ในอดีต (4) ใช้บทสอนจาก สิ่งที่ประสบผลสำเร็จในอดีต และ (5) มีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากความรู้เหล่านั้นอย่างรวดเร็วและทั่วทั้งองค์กร

สรุป ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และการพัฒนาการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของนักวิชาการและหน่วยงานข้างต้นนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้งอภิปรายผล และเสนอข้อเสนอนี้ในบทที่ 5 ด้วย

#### 4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเรือนจำกลางบางขวาง

เพื่อให้ทราบและเข้าใจการบริหารจัดการที่สนับสนุนสวัสดิการผู้ต้องขังของเรือนจำกลางบางขวางเพิ่มมากขึ้น ผู้ศึกษาขอแบ่งการเสนอเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความเป็นมา และ (2) โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

**4.1 ความเป็นมา** (2545: 16-21) ในหนังสือ เรื่อง “72 ปี เรือนจำกลางบางขวาง กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด) เรือนจำกลางบางขวางได้เริ่มจัดตั้งขึ้นตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริที่จะทรงสร้างเรือนจำขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงแข็งแรง เพื่อรองรับผู้ต้องขังคดีอุกฉกรรจ์มหันตโทษจากเรือนจำหัวเมืองทั่วราชอาณาจักรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 จึงได้ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดซื้อที่ดินที่ตำบลบางขวางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา อำเภอตลัดขวัญ (อำเภอเมือง) จังหวัดนครพนบุรี เพื่อก่อสร้างเรือนจำแต่ยังได้ที่ดินไม่พอ

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดซื้อที่ดินเพิ่มเติม และเริ่มให้มีการสร้างในปี พ.ศ. 2470 สร้างเสร็จเรียบร้อยในปี พ.ศ. 2474

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงให้ชื่อว่า “เรือนจำกองมหันตโทษ” ได้มีการย้ายผู้ต้องขังเรือนจำลหุโทษ (เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน) ไว้ที่เรือนจำกองมหันตโทษ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เรือนจำกลางบางขวาง” เมื่อปี พ.ศ. 2484 ตั้งอยู่เลขที่ 117 หมู่ที่ 3 ตำบลสวนใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนบุรี เรือนจำกลางบางขวางปัจจุบันเป็นเรือนจำระดับความมั่นคงสูง เป็นหน่วยงานที่มีฐานะสูงกว่ากองในสังกัดกรมราชทัณฑ์ประเภทบริหารราชการส่วนกลาง รายงานโดยตรงต่อกรมราชทัณฑ์

**4.2 โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่** (2545: 26-28) ในหนังสือ เรื่อง “72 ปี เรือนจำกลางบางขวาง กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด) เรือนจำกลางบางขวางเป็นหน่วยงานที่มีฐานะสูงกว่ากองในสังกัดกรมราชทัณฑ์ประเภทราชการบริหารส่วนกลาง รายงานโดยตรงต่อกรมราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ควบคุมผู้ต้องขังชายที่คดีเสร็จเด็ดขาดหรืออยู่ระหว่างอุทธรณ์-ฎีกา ที่มีกำหนดโทษตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต และประหารชีวิต โดยรับผู้ต้องขังจากเรือนจำ และทัณฑสถานทั่วประเทศ (2) ให้การศึกษา

อบรมและฝึกวิชาชีพ และสิทธิประโยชน์ต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด (3) ให้สวัสดิการและการสงเคราะห์รวมทั้งดูแลสุขภาพอนามัยผู้ต้องขัง และ (4) ดำเนินการประหารชีวิต

เรือนจำกลางบางขวาง แบ่งการบริหารงานภายในตาม โครงสร้างการบริหารราชการ ดังนี้

**4.2.1 ส่วนบริหารงานทั่วไป** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานทะเบียนเอกสารสำคัญ การเงิน การบัญชี การพัสดุ อาคาร สถานที่ ยานพาหนะ การบริหารงานบุคคล การประสัมพันธ์ งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ งานการประชุม งานแผนงานและโครงการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งงานที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ ส่วนบริหารทั่วไป มีฝ่ายในสังกัดจำนวน 6 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายธุรการ (2) ฝ่ายการเงินและบัญชี (3) ฝ่ายพัสดุและอาคารสถานที่ (5) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และ (6) ฝ่ายแผนงานและโครงการ

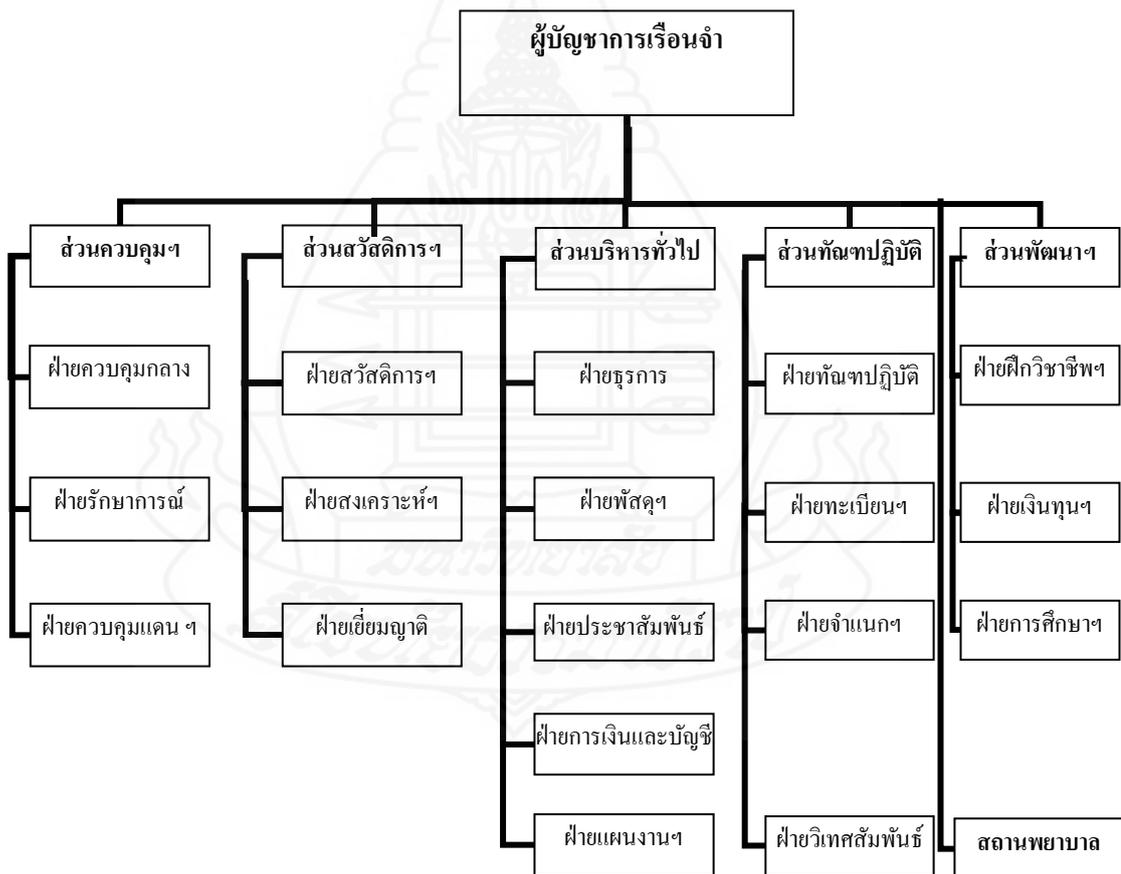
**4.2.2 ส่วนควบคุมผู้ต้องขัง** รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน และดำเนินการควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในกฎระเบียบของเรือน ตรวจสอบการทำประวัติผู้ต้องขัง การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและการแยกขัง การควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งการอบรมเกี่ยวกับระเบียบวินัยและการปฏิบัติตนในเรือนจำของผู้ต้องขัง พิจารณาเสนอความดีความชอบและความเห็นเกี่ยวกับการเลื่อน-ลดชั้นผู้ต้องขัง การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งการวางแผนและดำเนินการเกี่ยวกับงานรักษาการณ์การป้องกันการลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำ การป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังหลบหนี และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ ส่วนควบคุมผู้ต้องขัง มีฝ่ายในสังกัดจำนวน 14 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายควบคุมแดน 2-6, 8-10, 12-15 รวม 12 ฝ่าย (2) ฝ่ายควบคุมกลาง และ (3) ฝ่ายรักษาการณ์

**4.2.3 ส่วนสวัสดิการผู้ต้องขัง** รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน ดำเนินการจัดสวัสดิการต่าง ดำเนินการเกี่ยวกับอาหารและการจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องขัง การรับฝากเงินผู้ต้องขัง ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่ผู้ต้องขัง การจัดนันทนาการ การช่วยเหลือและให้การสงเคราะห์ผู้ต้องขังในเรือนจำ ตลอดจนการขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน ในการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง รวมทั้งประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ ส่วนสวัสดิการผู้ต้องขัง มีฝ่ายในสังกัดจำนวน 3 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายสวัสดิการผู้ต้องขัง (2) ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ต้องขัง และ (3) ฝ่ายเยี่ยมญาติ

**4.2.4 ส่วนพัฒนาผู้ต้องขัง** รับผิดชอบเกี่ยวกับวางแผนและดำเนินการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ตลอดจนการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานผู้ต้องขัง การเตรียมความพร้อมด้านวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังที่จะพ้นโทษ การให้การศึกษาทั้งวิชาสามัญ วิชาชีพ และธรรมศึกษา รวมทั้งการบริหารงานเงินทุนประโยชน์จากการฝึกวิชาชีพ และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ ส่วนพัฒนาผู้ต้องขัง มีฝ่ายในสังกัดจำนวน 3 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายฝึกวิชาชีพ (2) ฝ่ายการศึกษาพัฒนาจิตใจ และ (3) ฝ่ายเงินทุนผลประโยชน์

**4.2.5 ส่วนทัณฑปฏิบัติ** รับผิดชอบ กำหนดหลักเกณฑ์ทางทัณฑวิทยาเพื่อให้เรือนจำถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เช่น การกำหนดมาตรการในการควบคุมผู้ต้องขัง การเลื่อน-ลดชั้นผู้ต้องขัง การย้ายผู้ต้องขัง การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ การทูลเกล้าถวายฎีกาของนักโทษเด็ดขาดเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษ การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดออกทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ การประมวลผลและวิเคราะห์สถิติด้านที่เกี่ยวกับผู้ต้องขัง การรับและปล่อยตัวผู้ต้องขัง ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับต่างประเทศที่เกี่ยวกับผู้ต้องขังต่างประเทศที่คุมขังในเรือนจำกลางบางขวาง ส่วนทัณฑปฏิบัติ มีฝ่ายในสังกัดจำนวน 4 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายทัณฑปฏิบัติ (2) ฝ่ายทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง (3) ฝ่ายจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และ (4) ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์

**4.2.6 สถานพยาบาล** รับผิดชอบการให้การบำบัดรักษาขั้นต้นแก่ผู้ต้องขัง ดูแลควบคุมดำเนินงานอนามัยผู้ต้องขัง รับผิดชอบดูแลสุขภาพเฝ้าระวังและสิ่งแวดล้อมในเรือนจำ ให้คำแนะนำเสนอความเห็นในการส่งผู้ต้องขังไปรักษาพยาบาลนอกเรือนจำ ดังแสดงไว้ในภาพ 2.3



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างการบริหารเรือนจำกลางบางขวาง

สรุป จากการศึกษาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเรือนจำกลางบางขวาง ผู้ศึกษาจะได้นำไปใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างแบบสอบถามรวมทั้งการอภิปรายผล และการเสนอข้อเสนอแนะในบทที่ 5 อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษารั้งนี้

