

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและทัณฑสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่
3. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ
6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ
7. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. สรุปที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1.1 ความเป็นมาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

เป็นที่ยอมรับกันว่าในปลายทศวรรษ 1980 ต้นทศวรรษ 1990 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการในภาครัฐ (Public sectors) โดยเฉพาะในกรณีประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ รูปแบบของ “การบริหารรัฐกิจแบบระบบราชการ” ที่มีสายการบังคับบัญชาที่มีลักษณะตายตัว ไม่มีความยืดหยุ่น เป็นต้น ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของการบริหารจัดการภาครัฐที่มีฐานอยู่ที่ระบบตลาด (market – based form of public management) หรืออีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลง “การบริหารจัดการภาครัฐ” ดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงใน “กระบวนการทัศน์” (paradigm) รูปแบบวิธีการบริหารจัดการภาครัฐ ที่แตกต่างไปจาก “ตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม” หรือแบบประเพณีนิยม (a traditional model of administration)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ตามความเป็นจริงแล้วไม่ใช่แค่เรื่องของการปฏิรูป (reform) หรือการเปลี่ยนแปลงในสไตล์หรือลีลาการบริหารจัดการเล็กๆ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงใน “บทบาทของรัฐ” ในสังคมและความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ หรือ รัฐบาล” กับ “ความเป็นพลเมือง” (citizenry) ที่ทำให้ “ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” ไม่ได้รับการยอมรับ ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติอีกต่อไป ขณะเดียวกันก็ได้มีการยอมรับ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” (new public management) ที่หมายถึงการเกิดขึ้นของ “กระบวนทัศน์ใหม่” (new paradigm) ในภาครัฐ

กระบวนทัศน์ใหม่มีลักษณะของการท้าทายต่อ “หลักการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือแบบ “ประเพณีนิยม” ที่ครั้งหนึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็น “หลักพื้นฐานของการบริหารรัฐกิจ” (รัฐประศาสนศาสตร์) ที่ได้มีการนำมาใช้กันมาค่อนข้างยาวนาน ทั้งนี้เพราะ

1. การจัดโครงสร้างการบริหารการปกครองในระยะแรกๆ เป็นการจัดที่เน้นไปที่สายการบังคับบัญชา ตามลักษณะของการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการ ซึ่งการจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวได้มีการนำไปใช้ในกรณีขององค์กรธุรกิจและองค์กรอื่นๆ ขณะเดียวกันได้ช่วยให้พันธกิจต่างๆ โดยเฉพาะกรณีของภาครัฐบรรลุผลมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานในช่วงนั้นมีการคาดการณ์กันว่าการจัดโครงสร้างตามหลักดังกล่าว ได้ทำให้ได้วิธีที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานในองค์กรหรือในหน่วยงานที่เกิดขึ้น

2. การที่มีการใช้ “หลักการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” เป็นเพราะในช่วงนั้นรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการจัดมอบสินค้าและบริการต่างๆ ผ่านระบบราชการ

3. ตอนนั้นมีแนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง ในแง่ดังกล่าวการบริหารจึงถือเป็นเครื่องมือในการดำเนินการสั่งการเรื่องต่างๆ ในขณะที่เรื่องใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (policy) หรือกลยุทธ์ (strategy) ถือว่าเป็นเรื่องการเมือง

4. ในช่วงนั้นมีการพิจารณากันว่า การบริหารรัฐกิจเป็นรูปแบบพิเศษของการบริหาร ดังนั้น จึงได้มีการจัดองค์กรแบบระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการทางการเมือง

ทั้งนี้ ก่อนที่จะนำแนวคิดหรือ “ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐใหม่” มาใช้อย่างจริงจัง ได้มีการลองนำระบบการบริหารจัดการแบบยืดหยุ่นที่เอกชนใช้มาลองใช้ในการส่งมอบสินค้าและบริการต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งหลังจากที่ทดลองใช้ระยะหนึ่งปรากฏว่าใช้ได้ผลดี (จุมพล หนิมพานิช 2550 : 1 - 3)

1.2 ความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าในปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ได้มีการเพิ่มแนวทางการบริหารจัดการในภาครัฐใหม่ เพื่อตอบสนองการที่ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยม ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาครัฐได้ ในแง่นี้ดังกล่าว แนวทางนี้จะช่วยแบ่งเบาปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยม

ในแง่ของชื่อ “แนวคิด” หรือ “ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐ” มีชื่อเรียกต่างๆ กัน อาทิ “การบริหารจัดการนิยม” บ้าง “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” บ้าง (new public management) “การบริหารรัฐกิจที่มีฐานอยู่ที่ระบบตลาด” บ้าง (market – based public administration) และ “การบริหารหรือการปกครองแบบผู้ประกอบการ” บ้าง (entrepreneurial government)

ในส่วนของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศแรกๆ ที่นำแนวคิดหรือตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งพบว่ารัฐบาลของประเทศนี้ได้้นำแนวคิดหรือตัวแบบนี้มาใช้ในรูปของ “3 Es” E แรก ได้แก่ “Economy” หรือ “การประหยัด” E ที่สอง ได้แก่ “Efficiency” หรือ “ความมีประสิทธิภาพ” และ E ที่สาม ได้แก่ “Effectiveness” หรือ “ความมีประสิทธิภาพ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการบริหารจัดการใหม่ดังกล่าว มีหลักการดังต่อไปนี้ คือ มุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการ ไม่ใช่มุ่งเน้นไปที่นโยบาย ขณะเดียวกันมีการประเมินผลการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพ ที่ไม่ใช่เรื่องของการรวมระบบราชการเข้าไปเป็นหน่วยงาน นอกจากนั้นมีการเน้นการใช้ระบบกึ่งตลาด และการจ้างเหมาบริการภายนอกให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ รวมทั้งมีการเน้นในเรื่องการลดต้นทุน การให้ความสำคัญกับสไตล์หรือลีลาการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เป้าหมายของผลผลิตหรือผลงานการดำเนินงานที่จำกัดลง การจูงใจด้วยเงิน และการมีอิสระในการบริหารจัดการ

จากเรื่องของแนวความคิดการบริหารจัดการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเน้นการบริหารจัดการภายในองค์กร และมีนัยที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในสาระตามที่ต้องการหรือตามความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องบุคลากร และแนวคิดดังกล่าวได้แสดงหรือชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการใหม่ ผลทำให้ออสบอร์นและแกเบลอร์ (Osborne and Gaebler) ได้เขียนหนังสือเรื่อง “Reinventing Government” ตีพิมพ์ในปี 1992 เพื่อเสนอให้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาใช้เครื่องมืออื่นในการบริหารจัดการ และได้เสนอหลัก 10 ประการสำหรับ “การบริหารแบบผู้ประกอบการ” ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงกับได้รับการกล่าวถึงจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Gabrielian, Hoizer และ Nufrio ว่าเป็นพาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 1990 โดยสรุปแล้ว

ปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมระบบราชการ (Reinventing Government) ในหนังสือดังกล่าวนี้มีดังต่อไปนี้ (เทพศักดิ์ บุญรัตน์ 2552 : 205-206)

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)
2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง มากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government)
3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)
4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission-driven government)
5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงาน มากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government)
6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้า มากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government)
7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government)
8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government)
9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)
10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

และแนวคิดของ Reinventing Government ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน ผ่านการทำงานของหน่วยงานที่เรียกว่า National Performance Review ที่ถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1993 รวมถึงการได้รับสนับสนุนจากหน่วยงาน National Commission on State and

Local Public Service อีกทั้งได้รับการหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระการประชุมสัมมนา และถ้ามองในภาพกว้างแล้ว Peters and Pierre เห็นว่าเรื่องของ Reinventing Government ถูกนำไปเชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ด้วย

นอกจากนี้ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ดังต่อไปนี้ (จุฬพล หนิมพานิช 2550 : 430 - 431)

1. มีความเชื่อกันว่าการบริหารจัดการมีลักษณะของความเป็นสากล ไม่มีความแตกต่างอย่างนัยสำคัญระหว่างการบริหารจัดการเอกชนและการบริหารจัดการภาครัฐ
2. มีการปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบ หันมาเน้นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์แทน
3. มีการให้ความสำคัญในเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
4. มีการโอนถ่ายอำนาจจากการควบคุมของหน่วยงานกลาง ทั้งนี้เพื่อให้มีความเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
5. มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์กับภารกิจที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
6. เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก รวมทั้งมีการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน เพื่อลดต้นทุนรวมทั้งมีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการให้ดีขึ้นกว่าเดิม
7. มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะที่ใช้ระยะเวลาที่สั้น มีการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงที่มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชน อาทิ การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวหรือเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร
9. มีการสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งการให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้น
10. มีการสร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยวิธีการพยายามลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายให้มากขึ้น ขณะเดียวกันพยายามเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น

จะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) แนวคิดของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่มุ่งที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชน (Business – like approach) มากขึ้น ต้องการให้มีการ

ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้มารับบริการ โดยให้ความสำคัญต่อการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness) ของการดำเนินงาน โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2552 : 450)

1.3 ระบบราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ประเทศไทยได้มีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของสังคมโลกมาโดยต่อเนื่อง จึงทำให้ปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกและในขณะที่ยังคงดำรงอยู่ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่างๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจ สังคมเข้าสู่ยุคการเรียนรู้ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าองค์กรภาคเอกชนสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองในด้านโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ และบุคลากรเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอสมควร แต่องค์กรภาครัฐกลับมีข้อจำกัด เนื่องจากที่ผ่านมาทั้งระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการและการขาดธรรมาภิบาล หากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาลแล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

การปฏิรูประบบราชการไทยให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นนโยบายและภารกิจสำคัญที่รัฐบาลต้องผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติเป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในการบริหารราชการ หรือทำราชการให้เหมือน

ธุรกิจแต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการกิจกรรมเป็นสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสนิยมอยู่ในขณะนี้คือ การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาครัฐ ซึ่งองค์กรภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญและพยายามจะนำมาใช้ให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้หลักธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติโดยให้ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน (ถวิลวดี บุรีกุล 2552 : 235-236)

2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

2.1 ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยมีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1989 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมี Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงได้อธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลว่าเป็น “ลักษณะ” และวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาระรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่ประเทศนั้นมี Good Governance ต่อจากนั้นก็มียุทธศาสตร์ต่างๆ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCAP สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP และองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD เป็นต้น (เทพศักดิ์ บุญรัตน์ 2553 : 8 -12)

2.2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

คำว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมาโดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ.1989 เมื่อแนวความคิดเรื่อง Good Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี 2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของคำว่า Good Governance โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” บ้าง “ประชารัฐ” บ้าง “ธรรมรัฐ” บ้าง “สุประศาสนการ” บ้าง เนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ “ธรรมาภิบาล” ไว้มาก ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่นักวิชาการ องค์กร หรือบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการให้คำนิยามไว้ดังนี้ (อ้างถึงในบุญบง ชัยเจริญวัฒนะ 2544 : 7-10)

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความสำคัญกับ ธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asia Development Bank (ADB) กล่าวว่าธรรมาภิบาลคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น JICA กล่าวถึง ธรรมาภิบาลใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤตการณ์ร้ายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกลึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครอง

แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2543) ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา หรือพัฒนาแล้ว ต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Good Governance เป็นคำเก่าแก่ที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในการบริหาร ระบบบริษัทจะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

ธนาคารโลก หรือ World Bank (อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ. 2547 : 16) ได้ให้คำนิยามว่า คือลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

อานันท์ ปันยารชุน (อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ. 2547 : 16) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่าเป็น ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

จากความหมายของนักวิชาการและองค์กรต่างๆ ที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good Governance ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

- ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมายและการบริหารราชการ

- ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดี และดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง

- ภาคประชาชนหรือองค์กรต่างๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มีความหมายไปในเชิงการเป็นข้อกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติและโครงสร้างกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ กิจกรรม และผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่าง

สร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่สมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

2.3 ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

สหประชาชาติ หรือ United Nations ได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการที่ดีมากขึ้นแทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อนเพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือการปฏิบัติราชการต่างๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยากต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น (ถวิลวดี บุรีกุล 2552 : 236-237)

สำหรับประเทศไทยกล่าวได้ว่าการให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นมาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2540 ซึ่งได้ส่งผลกระทบเชิงลบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งจากวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และภาคประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

จากการศึกษาความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล

2.4 หลักการ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนมีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพสูง รวมถึงการกระทำผิด ทุจริต และขาดจริยธรรมของบุคลากร ประกอบกับในปัจจุบันที่สถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานของราชการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความยืดหยุ่น และข้าราชการยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมและวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในระดับโครงสร้าง ระดับนโยบาย และระดับการปฏิบัติ เช่น ภาครัฐขาดกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง รวมถึงไม่รู้ระบบการปฏิบัติงานของราชการเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้ เป็นต้น

จากปัญหาสำคัญดังกล่าวข้างต้นทำให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้และปรับแก้กฎหมายต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐและทุกภาคส่วนภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผิดชอบ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดว่าการบริหารจัดการประเทศต้องเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เข้มแข็งเพื่อให้เกิดระบบบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สะสมจนถึงขั้นวิกฤตทั้งในภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้จะต้องส่งเสริมค่านิยมและวิถีปฏิบัติที่ซื่อสัตย์ รับผิดชอบ ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดอันเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นทั้งในวงการภาครัฐและภาคเอกชน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขจัดปัญหาการทุจริตประพดมิชอบหรือ

คอร์รัปชัน ในการนี้จะต้องมีกฎระเบียบที่เป็นกติกากำหนดบังคับไว้ และจะต้องปลูกฝังลงไปในระบบการสร้างคนรุ่นใหม่ตั้งแต่เยาว์วัย

ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสุข ความปลอดภัยแก่ประชาชน และทำให้การเมือง เศรษฐกิจ สังคมมีเสถียรภาพเอื้อต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน และเมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศ เมื่อปี 2544 ทุกฝ่ายได้มีความเห็นตรงกันว่าควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้โดยเร่งด่วน (ซึ่งก็คือหลักการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี) เพื่อให้สามารถป้องกันวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ ภายในเวลาที่รวดเร็ว และที่สำคัญคือจะเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำความเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชนคนไทยและสังคมโลกกลับคืนมาสู่ภาครัฐและประเทศชาติในที่สุด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักการทั้ง 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ถือเป็นหลักการบริหารที่มุ่งเน้นหลักการโดยมิใช่รูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงานที่หากได้มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐแล้ว จะเกิดการนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 และจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวได้มีการพัฒนามาสู่การปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และได้วางกรอบการบริหารราชการแผ่นดินดังมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ว่า “การบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดความสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจาย

ภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน”

ในปี พ.ศ.2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ส่วนราชการได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติงานในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะช่วยแก้ปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการ รวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 แบ่งเป็น 9 หมวด มีสาระสำคัญในแต่ละหมวดและมาตราต่างๆ ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติดังต่อไปนี้ ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า และต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ โดยในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9) ทั้งนี้ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่

เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (มาตรา 10)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยส่วนราชการจะต้องกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย (มาตรา 20) และในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชนและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน (มาตรา 23)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ความสำเร็จของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน (มาตรา 33) และให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกัน เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) และให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ (มาตรา 39)

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของ

รัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนดให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49)

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติการใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ (มาตรา 50) และในกรณีที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนงานในเรื่องใด เมื่อส่วนราชการได้จัดทำแผนงานแล้วให้ถือว่าได้จัดทำแผนตามพระราชกฤษฎีกานี้แล้ว และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือ และองค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย (มาตรา 52,53)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ระบุเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (หมวด 4 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง)

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมุ่งเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance ต่อการพัฒนากระบวนการไทยอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการไทย (พ.ศ.2551-2555) ได้ผลักดันการสร้างกระบวนการไทยให้เป็นกลไกของรัฐที่สำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการไทยเพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการให้สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันกาล ทั้งนี้ต้องยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาลสำหรับการกำกับดูแลตนเองให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นธรรม ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี หรือ “Organizational Governance (OG)” เพื่อประกาศเจตนารมณ์ขององค์กรว่าจะดำเนินการด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนากระบวนการไทย 2552 : 48)

การที่ประเทศไทยได้มีความพยายามนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในภาคราชการ จึงอาจช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน และนำมาสู่ผลลัพธ์สุดท้ายคือความอยู่ดี

กিনดีของประชาชน ในปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลได้รับการตอบสนองจากภาครัฐและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม เพราะเป็นส่วนที่ช่วยแก้ไขปัญหาค้นฐานและจุดอ่อนของระบบราชการ และเร่งพัฒนาขีดสมรรถนะและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แกระบบราชการ ดังนั้น ส่วนราชการไทยจึงให้ความสำคัญกับการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงาน เพื่อมุ่งหวังที่จะปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยม ขององค์กรและพฤติกรรมของข้าราชการ ให้มีสมรรถนะที่สูงขึ้น เป็นข้าราชการที่มีผลงานและขีดสมรรถนะสูง (High Performance Civil Service) สามารถเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศชาติให้มีศักยภาพที่จะแข่งขันได้ในระดับโลก

ดังนั้น การที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นจะต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย โดยจะต้องนำแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐซึ่งให้ความสำคัญต่่อนโยบาย โดยเฉพาะการนำนโยบายไปสู่การลงมือปฏิบัติจึงจะเห็นผลสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกิจกรรมของรัฐที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เมื่อนโยบายได้รับความเห็นชอบในการนำไปประกาศใช้ในลักษณะต่าง ๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติ คำสั่งฝ่ายบริหาร หรือมติคณะรัฐมนตรี คำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกาหรือประกาศกฎกระทรวงต่าง ๆ เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง ถ้านโยบายไม่มีความเหมาะสมจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนตามที่คาดหวังไว้ ไม่ว่านโยบายนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติให้ดียังไรก็ตาม แสดงว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลว ในกรณีที่ไม่ดี แต่ถ้านโยบายไปปฏิบัติไม่ดีก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ตามที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมาก ดังนั้น จึงไม่สามารถจะคาดหวังได้ว่าจะกระทำสำเร็จได้ด้วยวิธีการกิจวัตร (routine fashion) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2554 : 395)

3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลากหลาย ซึ่งบางส่วนอาจจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่บางส่วนอาจจะบ่งบอกความแตกต่างได้อย่างชัดเจน ดังนี้

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส 2552) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

มิลบริย์ แมคลาฟลิน (Milbrey McLaughlin) อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส 2552) มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

แดเนียล แมซมานีเยร์ และ พอลด์ ซาบาติเออร์ (Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier :1989 อ้างถึงในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2554 : 405) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา

แวน ฮอร์น และ แวน มิเตอร์ (Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter : 1976 อ้างถึงในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2554 : 402 -403) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งหมายความว่ารวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนรูปแบบการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย

วรเดช จันทรศร (2543) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

จากความหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานที่กำหนดไว้ให้ทรัพยากรทางการบริหารนำไปปฏิบัติแล้วประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2554 : 410 - 413) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน เพราะได้กระทำการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ถูกต้องและเลือกหน่วยปฏิบัติที่เหมาะสมซึ่งจะเป็นผลดีต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบาย ในทางตรงข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลว จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายถูกตำหนิหรือวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบจากประชาชน ทั้งต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ไม่เหมาะสม และความบกพร่องในการควบคุมและกำกับหน่วยปฏิบัติ หรือการมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมเป็นผู้รับผิดชอบ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะส่งผลทางลบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบายโดยตรง

ประการที่สอง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จะทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขด้วยดี กลุ่มเป้าหมายจะมีความพอใจต่อผลงานของผู้ตัดสินใจนโยบายหรือรัฐบาลที่เป็นผู้รับผิดชอบ ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลว ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายจะไม่ได้มีการแก้ไข กลุ่มเป้าหมายจะยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดหามาตรการใหม่ในการแก้ไขต่อไป และสภาพปัญหาอาจจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้การแก้ไขต้องใช้เวลาและต้นทุนสูงขึ้นด้วย และจะทำให้กลุ่มเป้าหมายขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อรัฐบาล ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลมีความยุ่งยากมากขึ้น

ประการที่สาม ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ หน่วยปฏิบัติจะได้รับความเชื่อถือ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายอาจให้รางวัลตอบแทนเพื่อเป็นขวัญกำลังใจ ในทางตรงกันข้ามหากการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลว หน่วยปฏิบัติอาจถูกตำหนิว่าทำงานไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งอาจทำให้ผู้รับผิดชอบในหน่วยปฏิบัติต้องถูกลงโทษหรือไม่ได้รับความดีความชอบ

ประการที่สี่ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากประเทศทุกประเทศมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น หากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ แสดงว่าการใช้

ทรัพยากรมีความคุ้มค่าเพราะสามารถแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมายหรือของสังคมได้ผล ในทางตรงกันข้าม หากการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวแสดงว่าการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าหรือเกิดการสูญเสียเปล่าและอาจต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้นในการดำเนินการแก้ไขใหม่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาทางสาธารณะอื่น ๆ ด้วย

ประการที่ห้า ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีและมีความสุข ในทางตรงกันข้าม ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวย่อมหมายถึงความล้มเหลวในแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ด้วย ทำให้การพัฒนาประเทศไม่ไปตามเป้าหมาย ปัญหาของประชาชนจะไม่ได้รับการแก้ไข และสภาพปัญหาอาจทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้การแก้ไขยากลำบากมากขึ้น และทำให้สูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหามากขึ้นด้วย

ประการสุดท้าย ความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปมีบทบาทตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เมื่อมาถึงขั้นตอนการตัดสินใจเลือกนโยบายผู้ตัดสินใจจะต้องเลือกทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อจะสามารถนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงตามเป้าประสงค์ สำหรับขั้นตอนการมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบไปปฏิบัติผู้กำหนดนโยบายจะต้องมั่นใจว่าหน่วยงานมีศักยภาพเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จ ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมีการประเมินผลเพื่อตรวจสอบปัญหาและอุปสรรค เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องทำการประเมินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรือยกเลิกนโยบาย (Terminate) เพราะไม่มีความเหมาะสม

สรุปความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดชั่วครั้งชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ทำเป็นบางครั้ง แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3.3 หลักการ แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2554 : 396-397) กล่าวว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ โดยในอดีตได้ถูกกละเลยมาตลอด จนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 1970 จึงได้มีนักวิชาการจากนักทฤษฎีองค์การ (organizational theorists) ให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางมากขึ้น ได้แก่ กูฟแมน (Kaufman 1960) เดอร์ทิก (Derthick 1970) และ ไบเล่ (Bailey) และ มอชเชอร์ (Mocher 1968) โดยให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การราชการ จนกระทั่งปี ค.ศ.1973 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้ปรากฏอย่างเป็นทางการ เมื่อเพรสแมน และ วินดาฟกี (Pressman and Wildavsky 1973) ได้ทำการบุกเบิกศึกษาเกี่ยวกับความล้มเหลวของโครงการสร้างงานขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาในการสร้างงานให้กับคนผิวดำที่เมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย จากผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับความสนใจจากนักวิชาการสาขานโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวาง และในปี ค.ศ.1978 ริชาร์ด เอลเมอร์ (Richard Elmore 1978) ได้กล่าวไว้ในการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่าไม่มีตัวแบบใดเพียงตัวแบบเดียวที่สามารถอธิบายความซับซ้อนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทั้งหมด ซึ่งต่อมา แฮม และ ฮิลล์ (Ham and Hill 1984) ให้ทัศนะว่าการปรากฏของวรรณกรรมเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายมีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงในระหว่างกระบวนการนำไปปฏิบัติซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

3.3.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ เอส. แวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter และคาร์ล อี. แวน ฮอร์น Carl E. Van Horn อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ 2553) ได้มาจากการเขียนบทความเรื่อง “The Policy Plementation Process : A Conceptual Framework” เมื่อปี ค.ศ.1975 มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยลักษณะของตัวแบบมีลักษณะทฤษฎีเชิงคติฐาน (assumptive) โดยอาศัยกรอบทฤษฎีองค์การ (organization theory) ผลการตัดสินใจพิพากษาคดีของศาล และแนวคิดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล (intergovernmental relations) แนวคิดพื้นฐานสามประการดังกล่าวได้ช่วยให้ นักวิชาการทั้งสองสามารถออกแบบตัวแบบของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ดังนี้

- 1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (policy standards and objectives)

ปัจจัยพื้นฐานสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐาน

นโยบาย ถ้าวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายโดยตัวของมันเองง่ายต่อการวัด เช่น จำนวนชิ้นงาน ปริมาณของผู้ได้รับการจ้างงาน ความก้าวหน้าของงาน เป็นต้น ก็จะทำให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติรู้ผลลัพธ์ของนโยบายอย่างชัดเจน ในทางตรงกันข้าม หากวัตถุประสงค์และมาตรฐานมีความคลุมเครือ และมีความขัดแย้งกันรวมถึงยากต่อการวัดหรือยากต่อการนำไปปฏิบัติแล้ว ก็จะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และไม่สามารถวัดความสำเร็จของนโยบายนั้นว่า ประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด

2) ทรัพยากรนโยบาย (policy resource) คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึงงบประมาณ และสิ่งสนับสนุนทั้งปวงที่กำหนดไว้สำหรับการที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนส่งเสริมต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

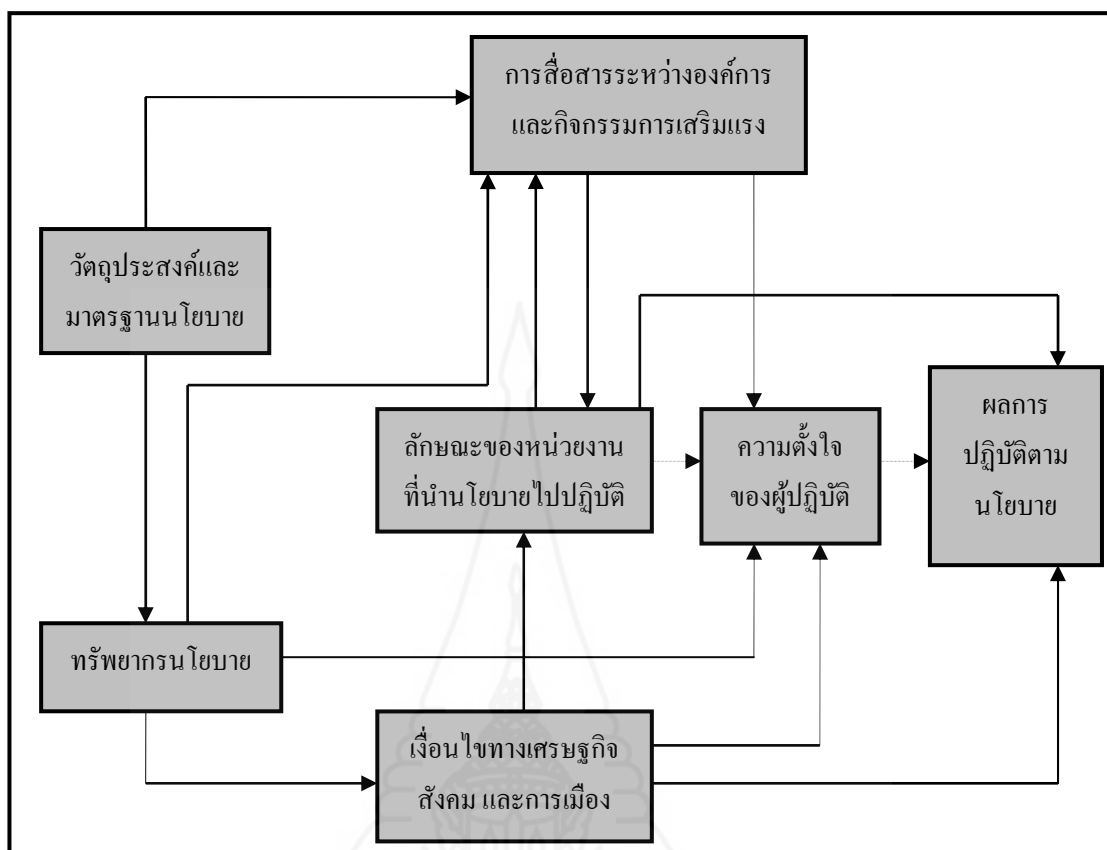
3) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการเสริมแรง (inter-organization communication and enforcement activities) การสื่อสารระหว่างองค์การคือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้มีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน เข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย การสื่อสารภายในองค์การและระหว่างองค์การจะดีต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายจะต้องสามารถเรียบเรียงแนวปฏิบัติที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัตินำไปใช้ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในทางตรงกันข้าม หากข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติไม่ชัดเจนอาจทำให้เกิดการแปลงการสื่อสารเกิดขึ้นได้ง่าย หรืออาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติได้ง่าย ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ ควรมีกลไกและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ

4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (the characteristics of implementing agencies) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีองค์ประกอบย่อย ๆ หลายประการที่เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรของหน่วยงาน การสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การ ความตื่นตัวขององค์การต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับการสื่อสารระบบเปิดในองค์การ และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบาย หรือองค์การที่ประกาศใช้นโยบาย ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้แสดงออกถึงศักยภาพและความสามารถขององค์การที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (economic, social and political conditions) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาปัจจัยด้านนี้จะพิจารณาว่า การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จหรือไม่ สังคมมีความเห็นต่อนโยบายสาธารณะเป็นอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติ นั้น กลุ่มหลากหลายในสังคมรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคัดค้านหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติหรือไม่

6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (the disposition of implementers) ปัจจัยทั้งห้าประการที่กล่าวมาแล้ว จะถูกกลั่นกรองโดยความรู้สึกลึกซึ้งของผู้ปฏิบัติ ซึ่งความรู้สึกลึกซึ้งของผู้ปฏิบัติจะออกมาในรูปของความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้ความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายจะขึ้นอยู่กับ (1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้น (2) ทศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายนั้น และ (3) ความเข้มข้นของระดับทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายนั้นและมีความเข้มข้นของระดับทัศนคติที่ชื่นชอบนโยบายนั้นมาก ก็จะส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความตั้งใจสูงต่อการที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติด้วย ปัจจัยหรือตัวแปรที่กล่าวมาทั้ง 6 ปัจจัย สามารถสรุปได้ ดังภาพที่ 2.1



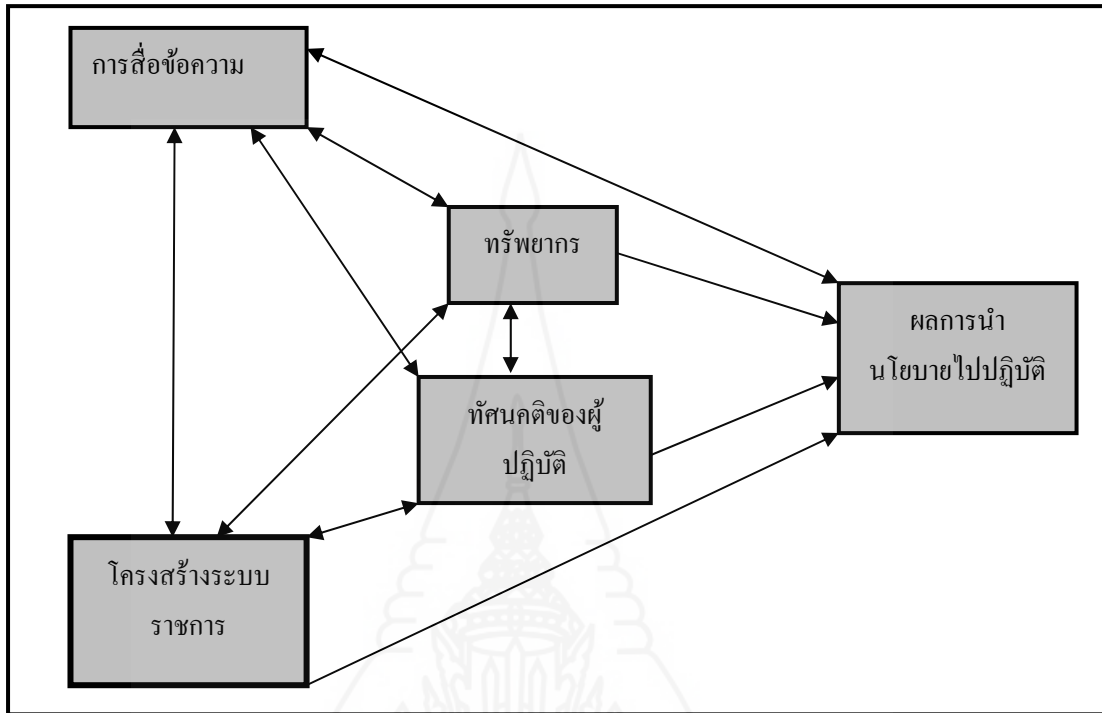


ภาพที่ 2.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น
ที่มา : เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2553 : 8 - 29) ในประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ
นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

3.3.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions between Factors Model) เป็นตัวแบบในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้นำเสนอโดย จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด (George C. Edwards, 1980 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2554 : 452-457) ซึ่งตามความคิดเห็นของ เอ็ดเวิร์ด แล้วมองว่า การศึกษาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากความเป็นนามธรรมด้วยคำถาม อะไรคือเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคืออุปสรรคเบื้องต้นต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการตอบคำถามดังกล่าว เอ็ดเวิร์ดได้เสนอให้พิจารณาจากปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การสื่อสารข้อความ (communication) ทรัพยากร (resources) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (disposition or attitudes) และโครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structures) โดยเห็นว่าปัจจัยทั้ง 4 ประการ มีบทบาทในการพึ่งพาต่อกันและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จใน

การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแต่ละปัจจัยอาจจะช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ แสดงได้ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ที่มา : สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2554 : 452 – 457) นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ กรุงเทพมหานคร เสมาธรรม

3.3.3 ตัวแบบกระจายอำนาจ

ตัวแบบกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) เป็นตัวแบบที่พัฒนาขึ้นมาโดยจี. ชาเบอร์ ชีมา และเดนนิส. เอ. รอนดินีเลีย (G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2554 : 458-463) เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย (implementing decentralization program in Asia) โดยมุ่งเน้นการศึกษาสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท (local capacity for rural development) โดยมีสมมติฐานว่าผลการปฏิบัติงานและผลกระทบจากการนำแผนงานไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เป็นผลจากอิทธิพลของกลุ่มตัวแปร 4 กลุ่ม ได้แก่ เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (environmental conditions) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (inter-organizational relationships) ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไป

ปฏิบัติ (organizational resources for program implementation) และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics and capabilities of implementing agencies) โดยเห็นว่า

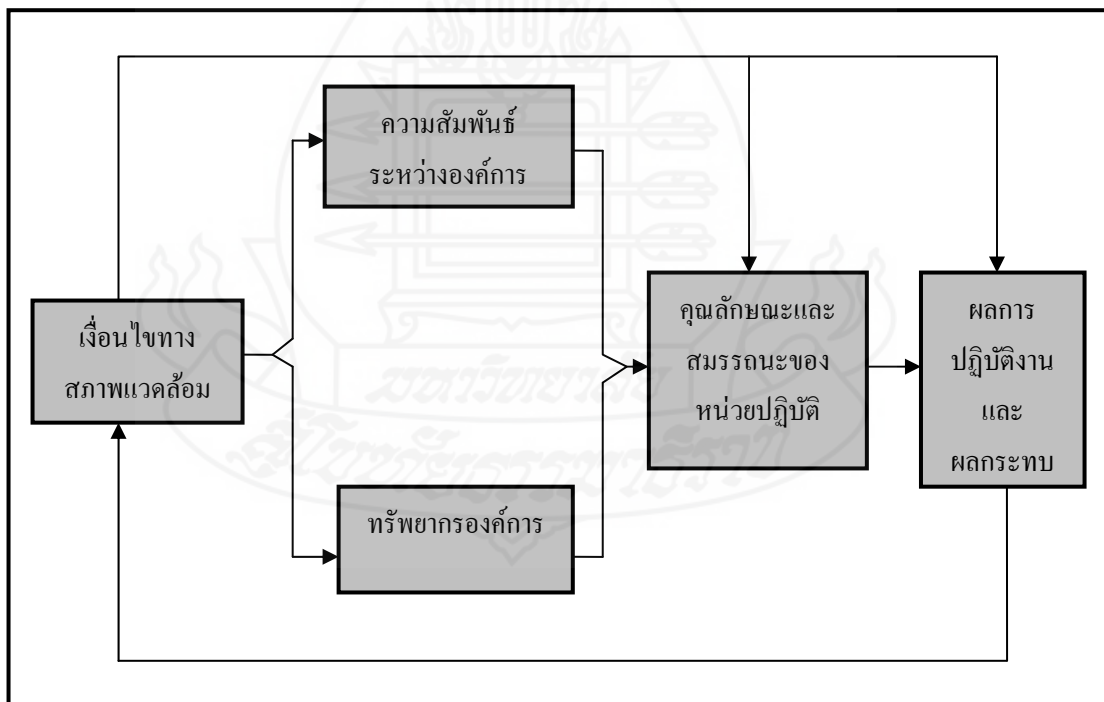
1) ปัจจัยเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ปัจจัยภายนอก คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และปัจจัยภายในคือ ทรัพยากรองค์กร จะส่งผลกระทบต่อปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ และปัจจัยผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานที่เกิดขึ้น

2) ปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ จะส่งผลต่อปัจจัยผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานที่เกิดขึ้น

3) ปัจจัยเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม ส่งผลต่อปัจจัยผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานที่เกิดขึ้น ผ่านปัจจัยแทรกคือ ปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ

4) ปัจจัยผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานที่เกิดขึ้น จะมีผลย้อนกลับไปยังปัจจัยเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม

ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ แสดงได้ดังภาพที่ 2.3

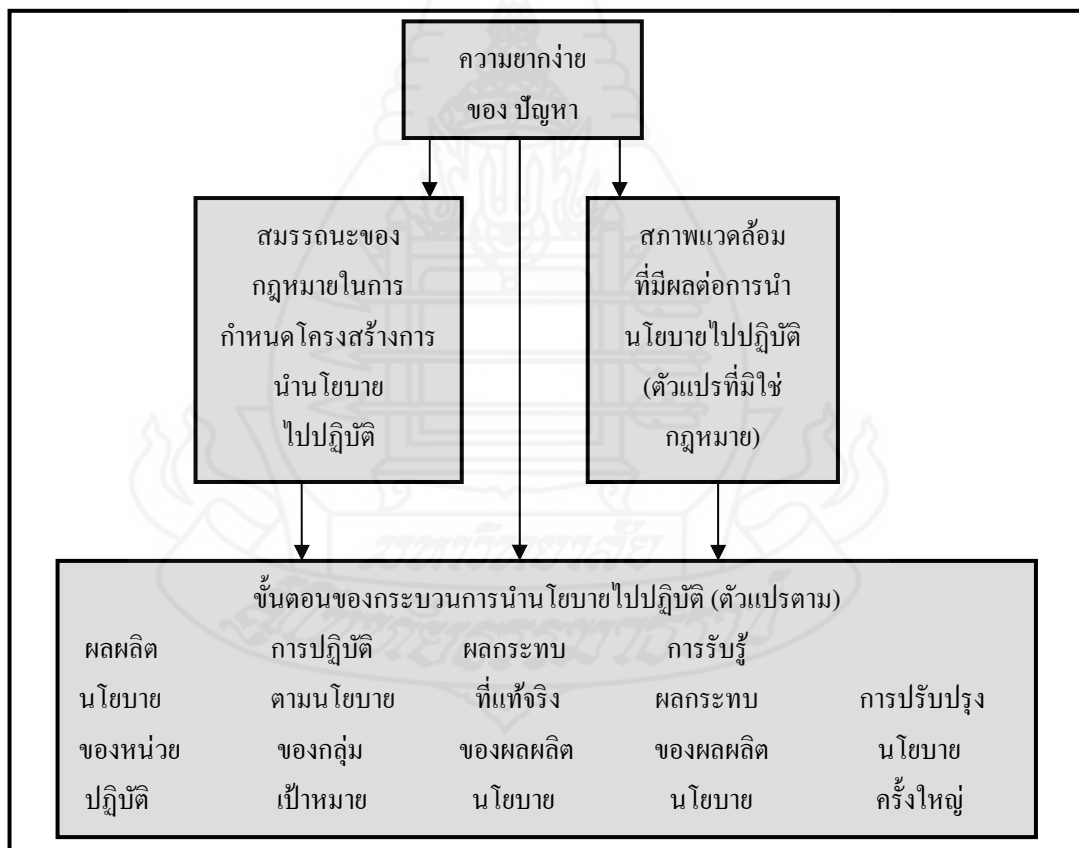


ภาพที่ 2.3 ตัวแบบกระจายอำนาจ

ที่มา : สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2554 : 458 – 463) นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ กรุงเทพมหานคร เสมาธรรม

3.3.4 ตัวแบบทั่วไป

ในการศึกษากระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ แมสมาเนียน และซาบาเทียร์ (Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier 1989 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2554 : 470-474) ได้กำหนดกรอบความคิดในการวิเคราะห์กระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ โดยเขาทั้งสองได้จำแนกตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ตัวแปรเกี่ยวกับความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบาย (tractability of the problems) ตัวแปรเกี่ยวกับความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการนํานโยบายไปปฏิบัติ (ability of statute to structure implementation) และตัวแปรเกี่ยวกับตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขที่มีผลต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติ (nonstatutory variables affecting implementation) โดยทั้งสามกลุ่มตัวแปรนี้มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ แสดงได้ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบทั่วไป

ที่มา : สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2554 : 470 – 474) นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ กรุงเทพมหานคร เสมาธรรม

นอกจากนี้นักวิชาการไทยได้ประมวลแนวคิดนักวิชาการแล้วนำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

วรเดช จันทรศร อ้างถึงใน เสน่ห์ จุ้ยโต (2553: 2 - 25) ได้ประมวลแนวคิดนักวิชาการแล้วนำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 2 กลุ่ม ได้แก่

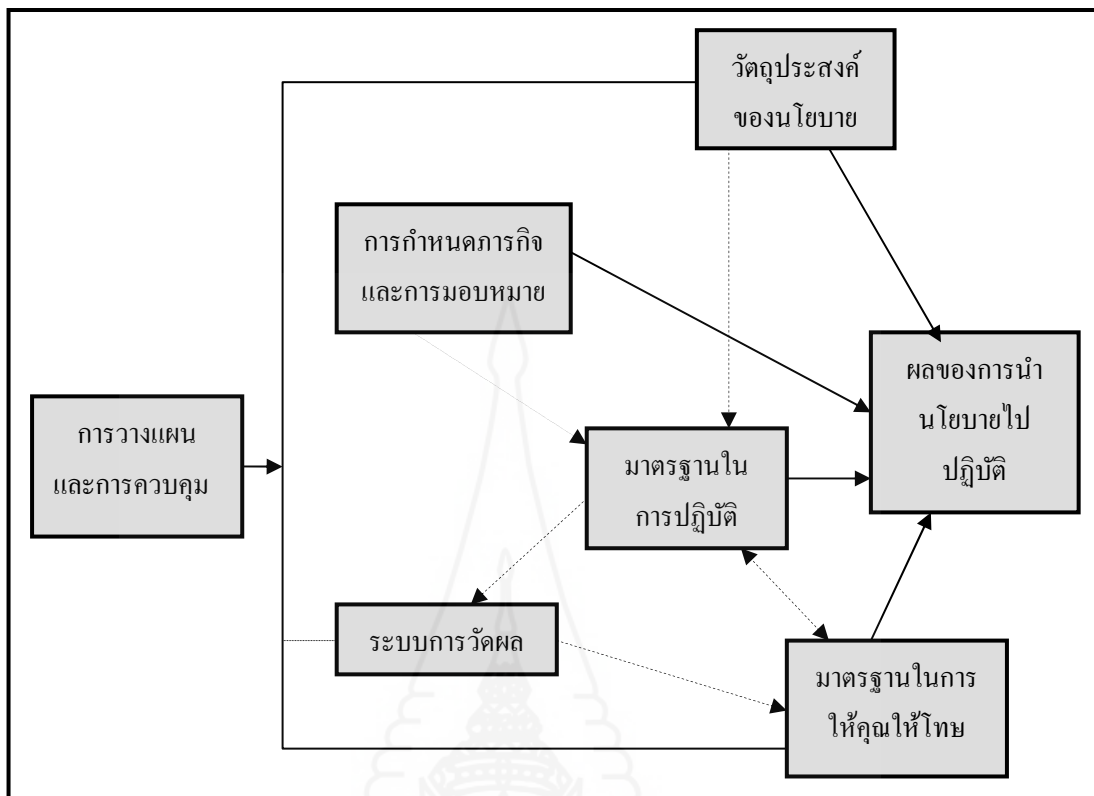
1) ตัวแบบมหภาคและตัวแบบจุลภาค

(1) ตัวแบบมหภาค (Macro Model) เป็นการให้ความสำคัญต่อการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงานโครงการที่ชัดเจนและสอดคล้องสัมพันธ์กันเป็นสายโซ่ พร้อมนี้ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การยอมรับในนโยบายนั้น ตราบใดที่ยังสร้างการยอมรับในข้าราชการระดับกระทรวงและกรมไม่ได้ ก็ยากที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จได้

(2) ตัวแบบจุลภาค (Micro Model) เป็นการให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติการเป็นสำคัญ การปฏิบัติการต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติทุกคนทุกฝ่าย เป็นการประสานเครือข่ายและสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามแผนงานโครงการอยู่ตลอดเวลา ความสำเร็จระดับจุลภาคอยู่ที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

2) ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหาร มี 6 ตัวแบบ ดังนี้

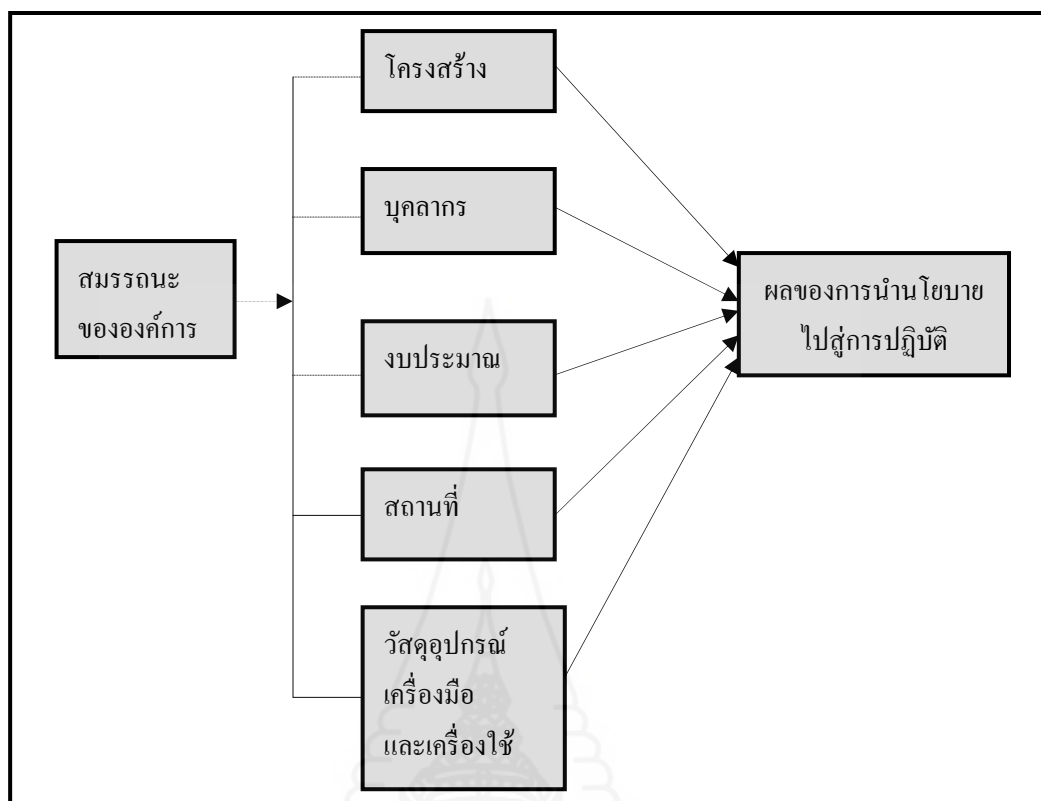
(1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติที่ว่าโครงการที่จะประสบผลสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์กร มีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้ทุนให้โทษซึ่งเงื่อนไขข้างต้นนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียมิได้เพราะการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าเป็นอะไร ตรงตามความต้องการแล้วก็จะเป็นการง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัด มีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ที่มา : เสน่ห์ จุ้ยโต (2553 : 2 - 26) ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ
 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

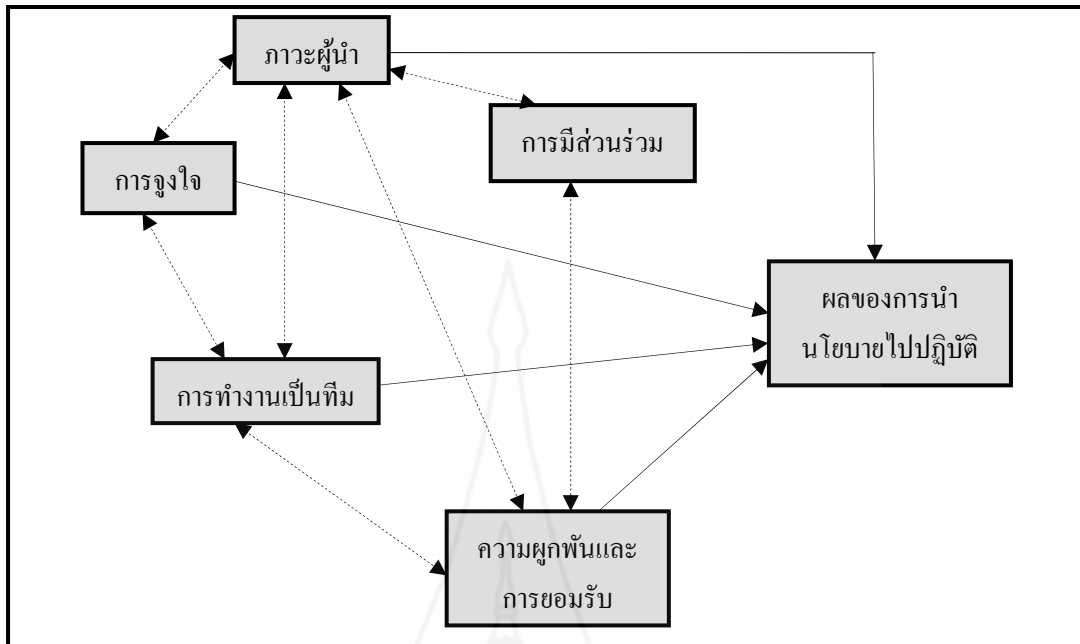
(2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ โครงการจะประสบผลสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคการจัดการอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ดังภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ตัวแบบด้านการจัดการ

ที่มา : เสน่ห์ จัยโต (2553 : 2 - 27) ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ
 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้ จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจะเป็นเรื่องของการจูงใจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการใช้การควบคุม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากผู้ปฏิบัติงานเองโดยตรง ดังภาพที่ 2.7



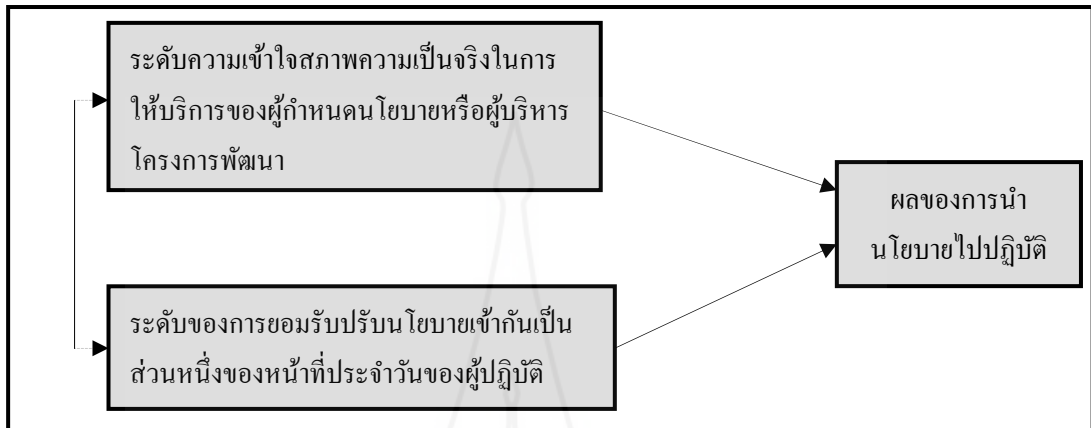
ภาพที่ 2.7 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ

ที่มา : เสน่ห์ จุ้ยโต (2553 : 2 - 28) ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ
 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบกระบวนการของระบบราชการเป็นการศึกษาโดยเชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal position) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กรหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทัศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์การทุกคน มีอำนาจในแง่การใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การยึดถือโครงการใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้น การหวังที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ๆ มาให้ก็ดี การออกกฎระเบียบแบบแผนเพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชน ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ดี มักจะไร้ผล โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ

ในทางตรงกันข้าม ความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า ดังภาพที่ 2.8



ภาพที่ 2.8 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

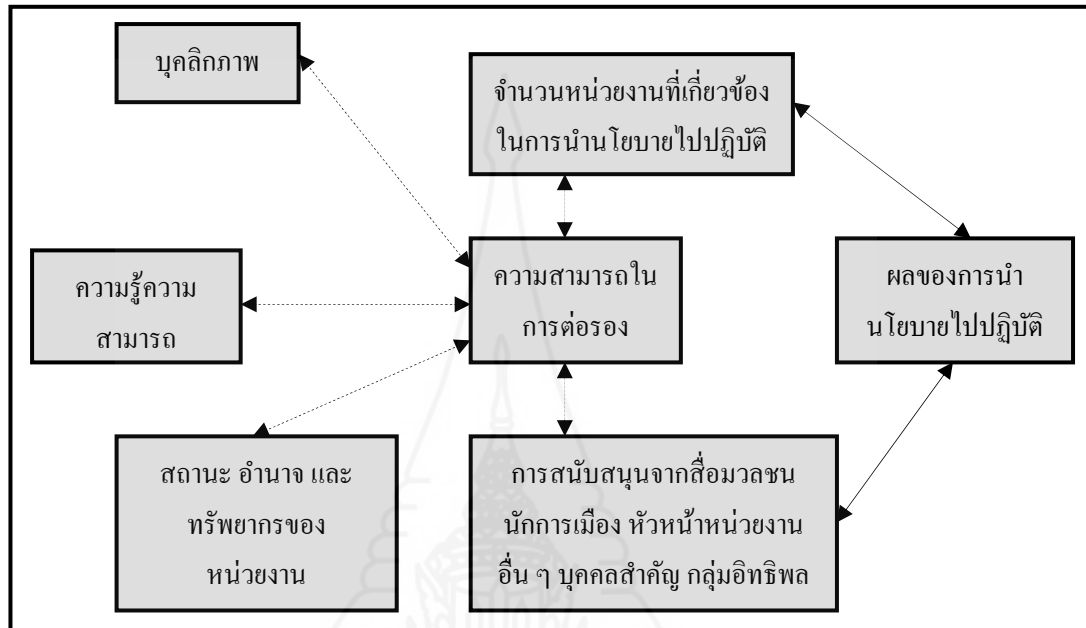
ที่มา : เสน่ห์ จุ้ยโต (2553 : 2 - 29) ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ

นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตัวแบบทางการเมือง ซึ่งเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างสมานฉันท์ วิธีการของการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังจะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมต้องมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ทุกฝ่ายจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น

ดังนั้น ตามแนวทางนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาหัวข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สานตะ อำนาจหรือทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้า

ไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพความรู้ความสามารถ และความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ ดังภาพที่ 2.9



ภาพที่ 2.9 ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา : เสน่ห์ จุ้ยโต (2553 : 2 - 30) ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ
นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(6) ตัวแบบทั่วไป (General Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทั่วไป ซึ่งเป็นผลงานของ แวน มิเตอร์ (Van Meter) และแวน ฮอร์น (Van Horn) ที่พัฒนา มาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ อีสตัน (Easton) ผสมกับการนำผลการศึกษาทาง ทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้แม้จะ ไม่ใช่เป็นความพยายามโดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่างๆตามห้าแนวทางข้างต้นก็ตามแต่กรอบ ของตัวแบบก็ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษา สภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น

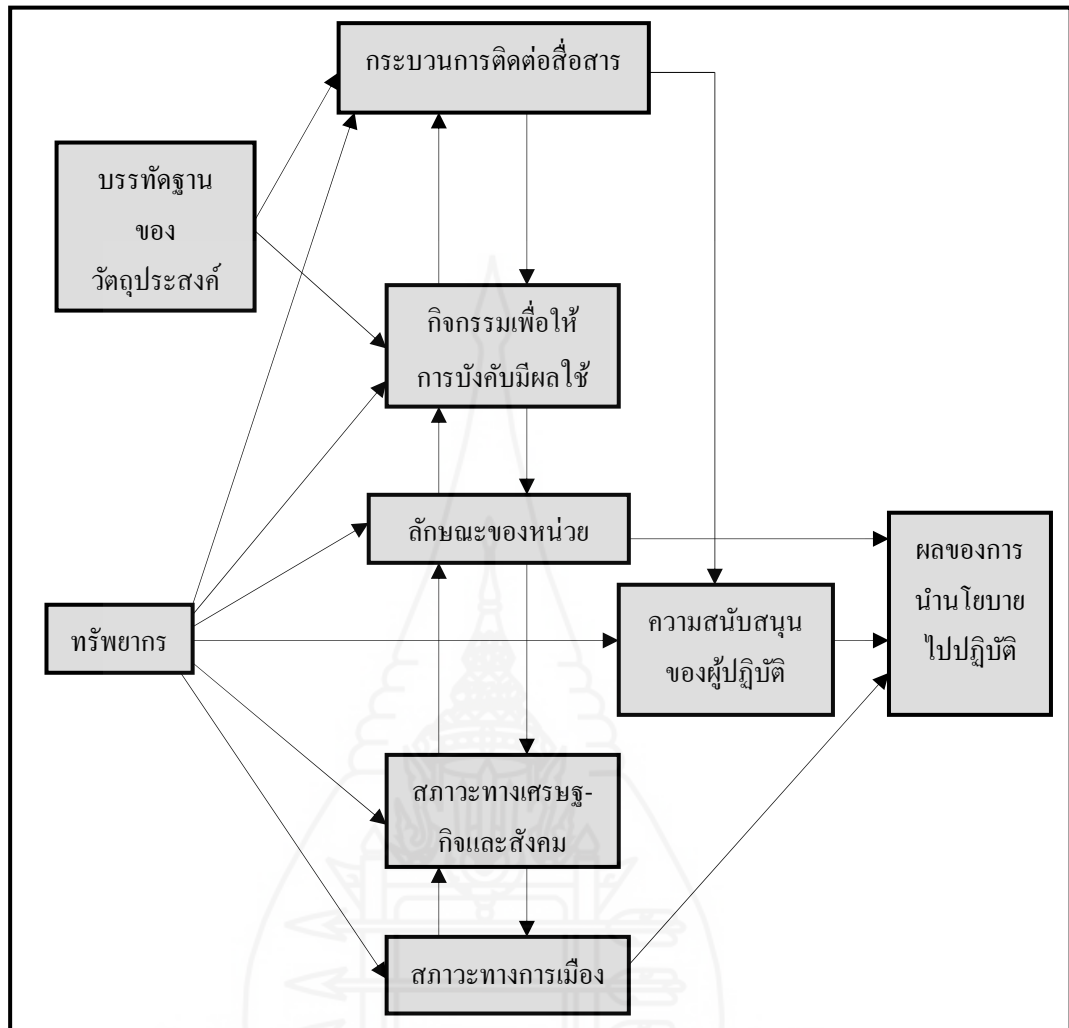
ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการในการสื่อ ข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุน ของผู้ปฏิบัติ

1. ในการสื่อข้อความ ประสิทธิภาพของการนำเสนอโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่า ตนเองควรทำอะไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่างๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

2. ในด้านปัญหาทางสมรรถนะ ประสิทธิภาพของการนำเสนอโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่า จะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุนกิจกรรมเชิงใจ ที่จะทำให้การปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

3. ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำเสนอโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย ตัวแบบทั่วไปได้แสดงไว้ตามภาพที่ 2.10





ภาพที่ 2.10 ตัวแบบทั่วไป

ที่มา : เสน่ห์ จุ้ยโต (2553 : 2 - 31) ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ
 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพราะเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วอาจจะเกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวต่อองค์การได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจึงมีความจำเป็นต่อกรมราชทัณฑ์ เพราะกรมราชทัณฑ์มุ่งหวังที่จะนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติแล้วจะก่อให้เกิดความสำเร็จต่อการบริหารงานของกรมฯ และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะขับเคลื่อนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ นั่นก็คือ ตัวบุคคลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือข้าราชการ ซึ่งจะต้องพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงของ

นโยบายต่างๆ ที่กำหนดขึ้น และจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายเหล่านั้น โดยการดำเนินงานที่จะต้องยึดแนวทางที่สำคัญคือการสร้างรูปแบบการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงให้เกิดขึ้นในภาครัฐ การสร้างบรรยากาศหรือสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ และการเปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

4. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ

4.1 ความเป็นมาของกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ

ปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกาภิวัตน์เพราะอิทธิพลของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ปรากฏการณ์ของโลกดังกล่าว ทำให้หลายๆ ประเทศปรับตัวไม่ทันโลก ทำให้เกิดปัญหาไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ ส่งผลให้รัฐมีภาระงานใหม่ๆ ทั้งปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นและงานยุ่งยากมากขึ้น ขณะที่กระแสประชาธิปไตยและเศรษฐกิจเสรีได้กดดันให้ราชการต้องมีขนาดเล็กแต่ต้องทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทำให้ต้องมีการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการราชการ จากเดิมที่มีปัญหา อาทิ การขาดประสิทธิภาพในการทำงาน การเฉื่อยชาและละเลยหน้าที่ ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง การมีลักษณะเผด็จการและการทุจริตไม่โปร่งใสไปสู่การเป็นระบบใหม่ที่เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่มีลักษณะของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

ผลของการเปลี่ยนแปลงไปสู่โลกาภิวัตน์ ทำให้รัฐบาลต้องเร่งรัดให้มีการปฏิรูประบบราชการ ทั้งด้านการทบทวนภารกิจใหม่ การจัดโครงสร้างส่วนราชการใหม่ การปรับปรุงกระบวนการทำงาน ระบบงบประมาณ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวคิด ทักษะหรือค่านิยมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐใหม่ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน โดยวางเป้าหมายหลักให้การดำเนินการในภาครัฐเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน เกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการออกบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานที่ชัดเจนขึ้นและมีผลบังคับใช้อย่างถาวร ดังนี้

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อรองรับการปรับปรุงส่วนราชการใหม่ให้มีประสิทธิภาพ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้นำคำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาบัญญัติเป็นกรอบแนวทางการบริหารราชการ ดังปรากฏในมาตรา 3/1 ซึ่งถือเป็นต้นแบบของวิธีการทำงานในภาครัฐดังต่อไปนี้

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

จากหลักการดังกล่าวเพื่อให้การพัฒนาระบบราชการมีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้เสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546 – พ.ศ. 2550 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการทำงาน
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
- ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

โดยที่ยุทธศาสตร์ที่ 5 ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ โดยเห็นว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของข้าราชการไม่สามารถทำได้โดยใช้อำนาจสั่งการ การถ่ายทอดความรู้ในลักษณะให้การศึกษา ฝึกอบรมหรือการณรงค์แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จำเป็นต้องบริหารให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Action Learning) โดยผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้และปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้วยตนเองด้วยความเต็มใจ เพราะเชื่อมั่นว่าการเรียนรู้ต้องเป็นเรื่องของผู้เรียนโดยแท้

กระบวนทัศน์ของระบบราชการไทย ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ก็คือ “ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงาน มีใจ

และการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย และทำงานมุ่งเน้นผลงาน” เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศสามารถรับรองการพัฒนาประเทศได้ในยุคโลกาภิวัตน์ (อาวุธ วรรณวงศ์ 2552 : 38-39)

4.2 ความหมายของกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2549 : 3-4) ได้ให้ความหมายของคำว่ากระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ ไว้ดังต่อไปนี้

4.2.1 กระบวนทัศน์ หมายถึง กรอบความคิด ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยกับคนส่วนใหญ่ในชุมชน ที่ใช้ในการอธิบายสภาพปัญหาหรือการวิเคราะห์ปัญหาทั่วไป

4.2.2 วัฒนธรรม หมายถึง วิถีชีวิตของหมู่คณะ วัฒนธรรมแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ วัฒนธรรมทางวัตถุ วัฒนธรรมทางความประพฤติ และวัฒนธรรมทางความเชื่อ ค่านิยม มีผู้ให้ความหมายค่านิยมในองค์การว่า หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และบรรทัดฐานร่วมกันของบรรดาสมาชิกภายในองค์การ วัฒนธรรมจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ผู้เป็นสมาชิกขององค์การยึดถือด้วยกัน แบ่งได้เป็น 5 ส่วน คือ

- 1) ค่านิยม
- 2) บรรทัดฐาน
- 3) บุคคล
- 4) วัตถุ เครื่องใช้ เครื่องมือการทำงาน
- 5) สภาพแวดล้อมทางการทำงาน

4.2.3 ค่านิยม หมายถึง มาตรฐานความคิดที่กำหนดว่าสิ่งใดมีค่าเป็นมาตรฐานความคิดของสังคม และเป็นสิ่งที่บุคคลยึดถือเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจ รวมทั้งกำหนดการกระทำของตนเอง หรือสิ่งที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนิยมถือเป็นแนวทางแห่งพฤติกรรมที่พึงปรารถนา และเมื่อปฏิบัติซ้ำๆ บ่อยๆ จนเป็นวิถีชีวิตที่อาจสืบทอดต่อไปเป็นวัฒนธรรมได้

4.2.4 กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ของข้าราชการ หมายถึง กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ที่พึงประสงค์สำหรับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ เพื่อใช้เป็นกรอบในการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ ประกอบด้วย การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity) ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness) มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกทันสังคม (Relevancy) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability) มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส (Democracy) มุ่งเน้นผลงาน (Yield)

4.3 หลักการ แนวคิดของกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2549 : 4-9) ได้กล่าวถึง หลักการ แนวคิดของกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ ไว้ดังต่อไปนี้

4.3.1 ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน ไม่มีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่คดโกง ไม่หลอกลวง มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อย่างเต็มความสามารถโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชน และพร้อมจะรับผิดชอบเมื่อทำงานผิดพลาดและยินดีแก้ไข

4.3.2 ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness) หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถไม่เกียจคร้าน ทำงานในเชิงรุก

4.3.3 มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) หมายความว่า การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เสียสละ ยึดหลักวิชาการ และจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนต่ออิทธิพลใดๆ มีความอดทนหรือยับยั้งชั่งใจต่อผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้

4.3.4 รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกทันสังคม (Relevancy) หมายถึง การเรียนรู้ และปรับตัวทันสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโลกและสังคมอยู่ตลอดเวลา สามารถนำความรู้และวิทยาศาสตร์ใหม่มาปรับใช้ในการทำงานให้เป็นเลิศ

4.3.5 มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การทำงานที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ ได้ผลคุ้มค่า ไม่ใช่ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างฟุ่มเฟือย ได้ประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มค่า

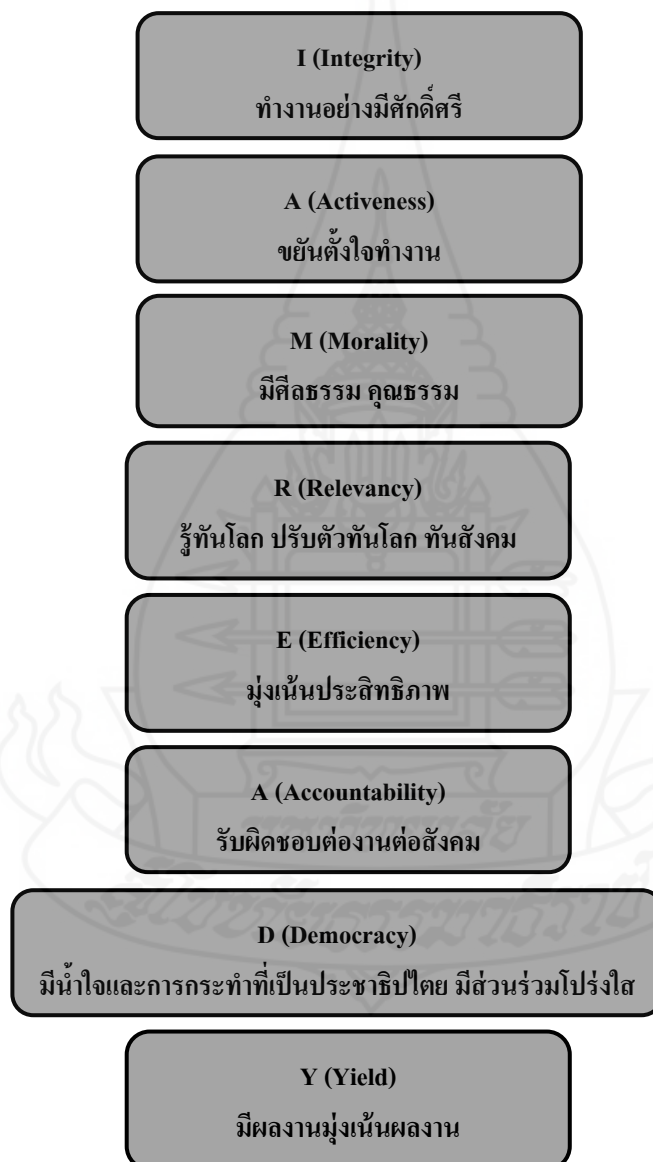
4.3.6 รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability) หมายถึง การปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีวิธีการทำงานให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน แผนการทำงาน และการมอบหมายงานที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน และระยะเวลาให้ผู้ติดต่อได้ทราบ เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติงานหรือข้อมูลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบตามสมควรแก่กรณี โดยถือว่าการเปิดเผยเป็นหลักเกณฑ์ การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ความรับผิดชอบต่อผลงานและต่อสาธารณะ มีความรับผิดชอบทำงานให้สำเร็จ พร้อมรับการตรวจสอบของสาธารณะ ไม่ใช่ว่ารับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

4.3.7 มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส (Democracy) หมายถึง การยึดถือหลักการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงเสรีภาพเสมอภาคและหลักนิติธรรม สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้ออาทรต่อการให้การทำงานที่ตั้งอยู่บน

พื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะที่ยึดเอาคนเป็นศูนย์กลาง (People Centered Approach)

4.3.8 มุ่งเน้นผลงาน (Yield) หมายถึง การทำงานที่เน้นผลตอบแทนหรือผลลัพธ์สุดท้าย ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน สามารถวัดหรือประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

“I AM READY” “ฉันพร้อมทำงานเพื่อประชาชน เราพร้อมทำงานเพื่อประชาชน”



ภาพที่ 2.11 แสดงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ของข้าราชการ
ที่มา : (กพร. : คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี)

การที่ข้าราชการจะปฏิบัติราชการไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ได้นั้น ข้าราชการควรปฏิบัติตามหลักการ ต่อไปนี้

1) ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity)

- ปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ตามที่ส่วนราชการได้จัดทำค่านิยม
สร้างสรรค์ มาตรฐานคุณธรรม และจริยธรรม
- ทำงานด้วยความเสียสละอุทิศตนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่กำหนด
ไว้ และมีความชัดเจนที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม
- มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่การงาน ไม่มีผลประโยชน์ด้านการเงินที่ขัดแย้งกับการ
ปฏิบัติหน้าที่

2) ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness)

- ปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถและมีความกระตือรือร้นในการพัฒนาองค์
ความรู้และทักษะใหม่ๆ ในการปฏิบัติงาน
- มีทัศนคติเชิงบวกและความคิดสร้างสรรค์
- ไม่ยึดติดกับปัญหาเดิมๆ โดยไม่คิดแก้ไข
- มีการวางแผนการทำงานเน้นการทำงานโดยมีเป้าหมายเป็นตัวกำหนดทิศทาง
- สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนงานและกลยุทธ์ที่กำหนด

3) มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality)

- ยึดหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค
- กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- มีมาตรฐานในการให้บริการที่เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ
- ซื่อสัตย์ สุจริต ทำงานด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้
- มีความขยันหมั่นเพียร
- คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชนรับฟังความ
คิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ประชาชน
- มีคุณธรรมในการบริหารจัดการ เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การ
มอบหมายงาน ฯลฯ

4) รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกทันสังคม (Relevancy)

- มีความรู้ความสามารถ นำมาประยุกต์ใช้ตามโอกาส
- ปรับปรุงให้มีความเป็นเลิศทางวิชาชีพ โดยพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

- รับรู้ว่าหน่วยงานมีความต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีขีดสมรรถนะอย่างไร และปรับตัวพัฒนาตนเองให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- นำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ปฏิบัติงาน
- สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ถูกต้องได้อย่างรวดเร็ว
- มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน
- มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างองค์กรไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานจัดขึ้น

5) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency)

- มีแผนการทำงาน มีความรอบคอบ
- ทำงานได้ผลผลิตตามมาตรฐานที่หน่วยงานกำหนด
- ประหยัดทรัพยากร
- คำนึงถึงความคุ้มค่า อัตราต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วย
- ทำงานได้ทันเวลาที่กำหนด

6) รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability)

- ตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนทั้งต่อหน้าที่การงานและต่อสังคม
- สามารถแก้ปัญหาได้เมื่อได้รับข้อร้องเรียน
- พร้อมรับการตรวจสอบ

7) มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส (Democracy)

- รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- ประสานสัมพันธ์ ทำงานเป็นทีม
- สร้างเครือข่ายในการทำงาน
- ปรับปรุงการทำงานเมื่อได้รับข้อเสนอแนะ

8) มุ่งเน้นผลงาน (Yield)

- ปฏิบัติงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย
- มีการวัดและประเมินผลงานที่ชัดเจน
- มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมในการทำงานของข้าราชการ นอกจากจะช่วยขับเคลื่อนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้แล้ว แรงจูงใจในการทำงานก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้ข้าราชการแสดงความสนใจในนโยบายนั้น และ

ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติแล้วบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ แรงจูงใจจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

5.1 ความหมายของแรงจูงใจ

แมคเคลแลนด์ (McClelland : 1985 อ้างถึงใน ฌฐกร สิทธิชัย 2548 : 7) ได้ให้คำนิยามของแรงจูงใจว่า เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งสำหรับจุดมุ่งหมายขั้นพื้นฐานตามแรงกระตุ้นตามธรรมชาติ ซึ่งจะเกี่ยวกับพลังงานการเปลี่ยนแปลงและการเลือกแสดงพฤติกรรม

สปริงทอลล์ (Sprinthall : 1991 อ้างถึงใน ฌฐกร สิทธิชัย 2548 : 7) กล่าวว่าแรงจูงใจเป็นแรงขับหรือความต้องการที่จะแสดงออกที่ถูกชี้นำไปตามเส้นทางหรือหลีกเลี่ยงจากเป้าหมายบางประการ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาวะภายในมีความบกพร่อง หรือเกิดความต้องการจะดิ่งให้บุคคลกระทำไปยังทิศทางหรือหลีกเลี่ยงจุดมุ่งหมายบางอย่าง

เวเทน (Waiten : 1997 อ้างถึงใน ฌฐกร สิทธิชัย 2548 : 7) ให้คำจำกัดความของแรงจูงใจว่าเป็นความต้องการ (Needs) ความอยาก (Wants) ความสนใจ (Interests) และความปรารถนา (Desire) ที่ชักจูงบุคคลในทิศทางที่แน่นอน หรือการกล่าวสั้นๆ ว่า การจูงใจก่อให้เกิดพฤติกรรมที่มุ่งสู่จุดหมาย

ราตรี พัฒนรังสรรค์ (2544: 254) ได้ให้ความเห็นว่า แรงจูงใจ คือ ภาวะหรือองค์ประกอบที่กระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาอย่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อไปสู่จุดหมายที่ตนเองต้องการหรือผู้ทำการชักจูงกำหนด

สุรางค์ โคว์ตระกูล (2544 : 153) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง องค์ประกอบที่กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่มีจุดมุ่งหมาย

จากความหมายของแรงจูงใจดังกล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า แรงจูงใจหมายถึง สิ่งซึ่งควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ อันเกิดจากความต้องการ พลังกดดัน หรือความปรารถนา ที่จะพยายามดิ้นรนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจะเกิดมาตามธรรมชาติหรือจากการเรียนรู้ก็ได้

5.2 ความสำคัญของแรงจูงใจ

นรา สมประสงค์ (2544 : 120) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการจูงใจต่อการบริหารไว้หลายประการ ดังนี้

- 1) ช่วยเสริมสร้างขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงานแก่ผู้ทำงาน

- 2) ช่วยเสริมสร้างให้บุคลากรในองค์กรมีความจงรักภักดีต่อองค์กร
- 3) ช่วยเสริมสร้างกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่แต่ละบุคคลในองค์กร
- 4) ช่วยเสริมสร้างความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของบุคคลแต่ละกลุ่มในองค์กร
- 5) ช่วยให้การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความราบรื่น
- 6) ช่วยให้เกิดความเชื่อถือ ศรัทธาในองค์กรที่ทำงานอยู่ บุคลากรมีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย
- 7) ช่วยเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ผู้ทำงาน ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

8) ช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง

จะเห็นได้ว่าแรงจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่จูงใจจะต้องค้นหาว่าบุคคลที่เขาต้องการจูงใจ มีความต้องการหรือมีความคาดหวังอย่างไร มีประสบการณ์ ความรู้ และทัศนคติในเรื่องนั้นๆ อย่างไร แล้วพยายามดึงเอาสิ่งเหล่านั้นมาเป็นแรงจูงใจ (Motive) ในการแสดงพฤติกรรมหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่างๆ

5.3 ประเภทแรงจูงใจ

นักจิตวิทยาได้แบ่งการจูงใจออกเป็น 2 ประเภท คือ

5.3.1 แรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motive) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่มีความต้องการในการทำ การเรียนรู้ หรือการแสวงหาบางอย่างด้วยตนเอง โดยมีต้องให้มีบุคคลอื่นมาเกี่ยวข้อง เช่น นักเรียนสนใจเล่าเรียนด้วยความรู้สึกลึกซึ้งในตัวของเขาเอง มิใช่เพราะถูกบีบบังคับหรือเพราะมีสิ่งล่อใจใด ๆ การจูงใจประเภทนี้ได้แก่

- 1) ความต้องการ (Need) เนื่องจากทุกคนมีความต้องการที่อยู่ภายใน อันจะทำให้เกิดแรงขับ แรงขับนี้จะก่อให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และความพอใจ
- 2) เจตคติ (Attitude) หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่ดีที่บุคคลมีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งจะช่วยให้บุคคลทำในพฤติกรรมที่เหมาะสม เช่น เด็กนักเรียนรักครูผู้สอนและพอใจวิธีการสอน ทำให้เด็กมีความสนใจ ตั้งใจเรียนเป็นพิเศษ
- 3) ความสนใจพิเศษ (Special Interest) การที่เรามีความสนใจในเรื่องใดเป็นพิเศษ ก็จัดว่าเป็นแรงจูงใจให้เกิดความเอาใจใส่ในสิ่งนั้น ๆ มากกว่าปกติ

5.3.2 แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motive) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ได้รับแรงกระตุ้นมาจากภายนอกให้มองเห็นจุดหมายปลายทางและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการแสดงพฤติกรรมของบุคคล แรงจูงใจเหล่านี้ ได้แก่

- 1) เป้าหมายหรือความคาดหวังของบุคคล คนที่มีเป้าหมายในการกระทำใด ๆ ย่อมกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจให้มีพฤติกรรมที่ดีและเหมาะสม เช่น พนักงานทดลองงานมีเป้าหมายที่จะได้รับการบรรจุเข้าทำงาน จึงพยายามตั้งใจทำงานอย่างเต็มความสามารถ
- 2) ความรู้สึกเกี่ยวกับความก้าวหน้า คนที่มีโอกาสทราบว่าตนจะได้รับ ความก้าวหน้าอย่างไรจากการกระทำนั้น ย่อมจะเป็นแรงจูงใจให้ตั้งใจและเกิดพฤติกรรมขึ้นได้
- 3) บุคลิกภาพ ความประทับใจอันเกิดจากบุคลิกภาพ จะก่อให้เกิดแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรมขึ้นได้ เช่น ครู อาจารย์ ก็ต้องมีบุคลิกภาพทางวิชาการที่น่าเชื่อถือ นักปกครอง ผู้จัดการ จะต้องมีบุคลิกภาพของผู้นำที่ดี เป็นต้น
- 4) เครื่องล่อใจอื่น ๆ มีสิ่งล่อใจหลายอย่างที่ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมเกิดขึ้น เช่น การให้รางวัล (Rewards) อันเป็นเครื่องกระตุ้นให้อยากกระทำ หรือการลงโทษ (Punishment) ซึ่งจะกระตุ้นมิให้กระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้การชมเชย การติเตียน การประกวด การแข่งขัน หรือการทดสอบก็จัดว่าเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมได้ทั้งสิ้น

5.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

5.4.1 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Abraham Maslow Hierarchy of Needs Theory)

อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow : 1970 อ้างถึงใน ศิริพงษ์ อดาวัลย์ ณ อยุธยา 2551) เป็นนักวิชาการทางด้านจิตวิทยาชาวอเมริกันที่มีชื่อเสียง งานที่มีชื่อเสียงมากที่สุดของเขาคือ “การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการทางด้านลำดับขั้นความจำเป็น หรือความต้องการของมนุษย์ที่เรียกว่า “ลำดับขั้นความจำเป็นหรือลำดับขั้นความต้องการ” หรือ “Hierarchy of Needs” ซึ่งมาสโลว์มีความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องเผชิญกับความต้องการสิ่งต่าง ๆ ตลอดเวลาไม่มีที่สิ้นสุด และพฤติกรรมของมนุษย์ทุกรูปแบบเกิดจากความต้องการที่มีอยู่ในตัวมนุษย์แต่ละคน แต่มนุษย์แต่ละคนมีทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และความต้องการที่ไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ ความต้องการของ มนุษย์ยังไม่มีความแน่นอน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาอีกด้วย มาสโลว์ได้แบ่งลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ลำดับขั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งมนุษย์จะขาดไม่ได้ คือ ปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อนหลับนอน ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) หมายถึง ความต้องการสิ่งต่างๆ ที่จะช่วยป้องกันให้คนพ้นจากภัยอันตรายหรือสิ่งเลวร้ายต่างๆ รอบข้าง เช่น ความ

ปลอดภัยในชีวิต ในร่างกาย ในทรัพย์สิน มีบ้านที่แข็งแรงมั่นคงสามารถป้องกันอันตรายต่างๆ ได้ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 ความต้องการทางสังคม (Social Needs) หมายถึง ความต้องการเข้าสู่สังคม ต้องการความรัก ความห่วงใย ความผูกพันจากใจผู้อื่นในสังคม เป็นต้น

ขั้นที่ 4 ความต้องการการยกย่องยอมรับนับถือ (Esteem Needs) แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

- 1) ต้องการให้ผู้อื่นให้การยกย่องยอมรับนับถือ
- 2) ต้องการมีความเชื่อมั่นในตัวเองมีความภูมิใจนับถือตนเอง

ขั้นที่ 5 ความต้องการประสบความสำเร็จตามที่นึกคิด หรือ ความต้องการประจักษ์ในตัวเอง (Self-Actualization Needs) ความต้องการในขั้นนี้หมายถึง ความต้องการแสดงศักยภาพภายในออกมาให้ปรากฏหรือต้องการที่จะรู้จักตนเองอย่างแท้จริงว่ามีความต้องการอะไร และพยายามมุ่งมั่นที่จะทำในสิ่งที่เป็นความมุ่งหวังให้สำเร็จ

มาสโลว์ได้กล่าวเน้นว่า ความต้องการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องเกิดเป็นลำดับขั้นและจะไม่มีการข้ามขั้น ถ้าขั้นที่ 1 ไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการในลำดับขั้นที่ 2-5 ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การตอบสนองที่ได้รับในแต่ละขั้นไม่จำเป็นต้องได้รับทั้ง 100% แต่ต้องได้รับบ้างเพื่อจะได้เป็นบันไดนำไปสู่การพัฒนาความต้องการในระดับที่สูงขึ้นในลำดับขั้นต่อไป ดังภาพที่ 2.12



ภาพที่ 2.12 แสดงลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์

ที่มา : ศิริพงษ์ ถดวาลัย ณ อยุธยา (2551 : 155) แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
เชียงใหม่ ธนุชพรินดี

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ สามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กรได้ ในแง่ที่ช่วยแนะแนวทางให้ฝ่ายบริหารว่าควรจะใช้วิธีการจูงใจแบบไหนต่อคนงาน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความต้องการลำดับขั้นต่างๆ ของคนงานเหล่านั้น ดังภาพที่ 2.13

ความต้องการตามทฤษฎีมาสโลว์		การจัดการตอบสนองความต้องการบุคลากร โดยองค์กร
ความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization)	ความเจริญเติบโต (Growth) ความก้าวหน้า (Advancement) ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity)	ความท้าทาย (Challenge) ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion)
การยกย่อง (Esteem)	การยกย่อง (Self-esteem) ความภาคภูมิใจ (Prestige) สถานภาพ (Status)	การยกย่อง (Recognition) ตำแหน่ง (Title) สถานะ (Status)
สังคม (Social)	ความรัก (Love) ความรู้สึกที่ดี (Affection) การยอมรับ (Sense of)	ทีมงาน (Teamwork) การทำกิจกรรมร่วมกัน QCC 5ส TQM
ความปลอดภัย (Safety)	ความปลอดภัย (Safety) ความมั่นคง (Security) ความถาวร (Stability)	ความมั่นคง (Job security) ปลอดภัยในการทำงาน (Safety on the Job)
ร่างกาย (Physiological)	อาหาร (Food) น้ำ (Water) ที่อยู่อาศัย (Shelter)	การจัดสวัสดิการ วัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้ ค่าตอบแทนที่เพียงพอ (Adequate pay)

ภาพที่ 2.13 เปรียบเทียบหลักการของทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์
กับการนำมาปรับใช้ในองค์กร

ที่มา : ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2551 : 156) แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
เชียงใหม่ ธนุชนพรัตน์

5.4.2 ทฤษฎีอีอาร์จีของอัลเดอร์เฟอร์ (Alderfer's ERG theory)

นักจิตวิทยาเคลย์ตัน อัลเดอร์เฟอร์ (Clayton Alderfer) ได้พัฒนาทฤษฎีอีอาร์จี (ERG theory อ้างถึงใน ฌูกร สิทธิชัย 2548 : 13) พัฒนาแนวคิดมาจากทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ แบ่งเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับแรกเป็นความต้องการการมีชีวิต (Existence Needs) ได้แก่ ความต้องการทางร่างกายและวัตถุ เช่น อาหาร น้ำ รวมทั้งเงินเดือน สวัสดิการ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีขึ้น เป็นต้น จากนั้นจะเป็นความต้องการสัมพันธ์กับผู้อื่น (Relatedness Needs) ได้แก่ ความต้องการความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ครอบครัว กลุ่มเพื่อนร่วมงาน กลุ่มวิชาชีพ เป็นต้น และท้ายสุดคือ ความต้องการเจริญก้าวหน้า (Growth Needs) ได้แก่ ความต้องการพัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพให้ผู้อื่นยอมรับและยกย่อง

โดยทั่วไปจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีอีอาร์จีมีความคล้ายคลึงกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ กล่าวคือ ความต้องการมีชีวิตเปรียบได้กับความต้องการทางร่างกาย และความมั่นคงปลอดภัยของมาสโลว์ ความต้องการสัมพันธ์กับผู้อื่นคล้ายคลึงกับความต้องการทางสังคม และความต้องการเจริญก้าวหน้าเหมือนกับความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงและความต้องการความสำเร็จในชีวิตของมาสโลว์ อีกทั้งทฤษฎีอีอาร์จีเสนอหลักการความพึงพอใจและความก้าวหน้า (Satisfaction Progression Principle) ที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกับมาสโลว์ คือ การที่มนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการระดับหนึ่งแล้ว จะผลักดันให้เกิดความต้องการระดับสูงขึ้นไป

5.4.3 ทฤษฎีแรงงูใจของแมคคลีแลนด์ (McClelland's Learned Needs Theory)

แมคคลีแลนด์ (McClelland : 1977 อ้างถึงใน ทองปาน แวงโสธรณ์ 2541 : 18) ได้เสนอทฤษฎีแรงงูใจโดยมีแนวความคิดที่ใกล้เคียงกับทฤษฎีการเรียนรู้ ซึ่งเขาเชื่อว่าความต้องการทั้งหลายสามารถได้มาจากวัฒนธรรม ความต้องการของแต่ละบุคคลจะเป็นตัวงูใจให้บุคคลแสดงพฤติกรรมของตนออกมาเพื่อที่ตนจะได้มีความพึงพอใจในสิ่งนั้น และได้แบ่งความต้องการออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ความต้องการที่อยากให้ตัวเองประสบความสำเร็จ (Need for Achievement) ในงานต่าง ๆ บุคคลแต่ละคนมีปัญหาที่ต้องแก้ไขและอยากให้ตัวเองไปถึงจุดมุ่งหมายที่ตนเองตั้งไว้ ดังนั้น บุคคลก็จะปรับเปลี่ยนแปลง หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความต้องการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีที่สุด ต้องการมีความภาคภูมิใจในตัวเอง แข่งขันกับตัวเอง พยายามปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น ต้องการประสบความสำเร็จโดยเฉพาะอย่างยิ่งทำงานที่ยากหรือท้าทายความสามารถ

2) ความต้องการที่จะผูกพันหรืออยู่ร่วมกัน (Needs for Affiliation) ในการปฏิสังสรรค์ทางสังคม บุคคลจำเป็นต้องพบปะกัน สร้างความสัมพันธ์กันทางสังคมขึ้น เพื่อที่งานที่ร่วมกันอยู่จะได้รับความสำเร็จ

3) ความต้องการที่อยากจะมีอำนาจ (Needs for Power) บุคคลที่มีอำนาจมากสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการต่อรองให้ข้อพิพาทของตนได้รับชัยชนะได้ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความต้องการที่จะใช้อำนาจควบคุมหรือทำให้ผู้อื่นประพฤติปฏิบัติตามที่ตนต้องการ

5.4.4 ทฤษฎี 2 ปัจจัย ของเฮร์ซเบอร์ก หรือ ทฤษฎีปัจจัยอนามัย-การจูงใจ

(Herzberg's Two-Factor/Motivation Hygiene Theory)

เฟรดเดอริก เฮร์ซเบอร์ก (Frederick Herzberg :1966 อ้างถึงใน ศิริพงษ์ อดาวลัย ณ อยุธยา 2551:157) ได้เสนอผลงานเรื่องทฤษฎีปัจจัยอนามัย - การจูงใจ หรือทฤษฎี 2 ปัจจัยขึ้นมา ซึ่งเป็นการแสดงแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจในการทำงาน การสร้างความพึงพอใจและแรงจูงใจในการทำงานให้กับคนที่ทำงานในองค์กร โดยเฮร์ซเบอร์กได้สรุปถึงปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ

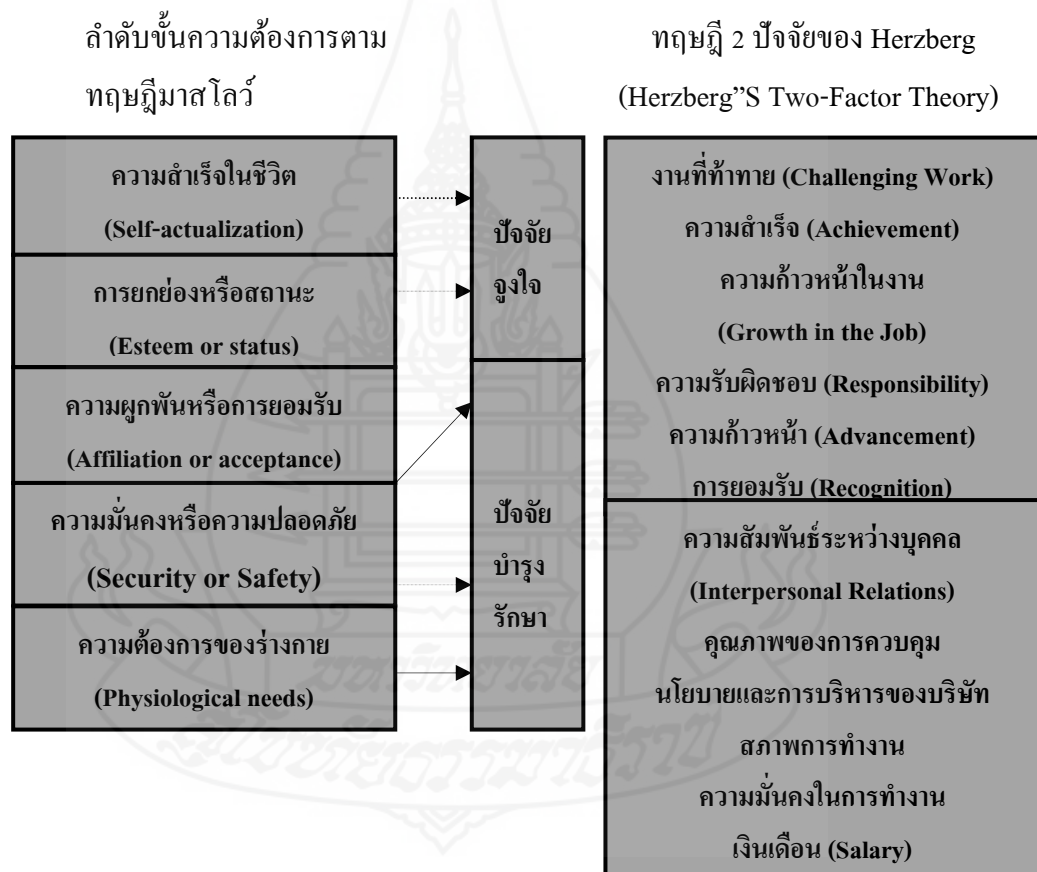
1) ปัจจัยสุขอนามัยหรือปัจจัยรักษา (Maintenance Factors/Hygiene Factors) หมายถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ช่วยป้องกัน หรือช่วยรักษาไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน (Job Dissatisfaction) ของคนที่ทำงานในองค์กรและทำให้คนเหล่านั้นยังยอมทำงานที่ได้รับมอบหมายต่อไป ดังนั้นปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องจัดหาให้ได้อย่างครบถ้วน ถ้าหากขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปแม้แต่อย่างเดียวอาจมีผลทำให้คนที่ทำงานเกิดความไม่พอใจ ซึ่งปัจจัยสุขอนามัยประกอบด้วย

- (1) การปกครองบังคับบัญชา (Supervision)
- (2) สภาพการทำงาน (Working Conditions)
- (3) ความมั่นคงในงาน (Job Security)
- (4) เงินเดือน (Salary)

2) ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors/Motivators) เฟรดเดอริก เฮร์ซเบอร์กได้เสนอว่าถ้าต้องการทำให้คนเกิดความพึงพอใจและมีแรงจูงใจในการทำงาน มีความคิดที่จะพัฒนาตนเอง มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานอย่างเต็มที่เต็มความสามารถแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับปัจจัยเสริมเข้าไป นั่นคือปัจจัยจูงใจ (Motivators) เพื่อทำให้คนมีความรู้สึกที่ดีต่อองค์กรและมีความกระตือรือร้นในการทำงาน ซึ่งปัจจัยจูงใจในการทำงานประกอบด้วย

- (1) ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล (Achievement in Work)
- (2) การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition)
- (3) ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ (The Work Itself)
- (4) ความรับผิดชอบ (Responsibility)
- (5) ความก้าวหน้า (Advancement)

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความพึงพอใจ แรงจูงใจ และการป้องกันความไม่พึงพอใจในการทำงานที่เฟรดเดอริก เฮิร์ซเบอร์ก ได้เสนอมานั้น ถ้านำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดของทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของอับราฮัม มาสโลว์ อาจกล่าวได้ว่าการหาทางตอบสนองความต้องการในระดับต้นๆ คือ ความต้องการทางกายภาพ และความต้องการความมั่นคงปลอดภัยที่ผู้บริหารจำเป็นต้องหาทางตอบสนองนั้น เปรียบได้เสมือนกับการที่ผู้บริหารต้องจัดความไม่พึงพอใจในการทำงานไม่ให้เกิดขึ้นกับคนนั่นเอง ส่วนการหาทางตอบสนองความต้องการในระดับที่สูงขึ้น ได้แก่ ความต้องการทางสังคม ความต้องการการยอมรับนับถือ และความต้องการที่จะประจักษ์ในตนเองนั้น เปรียบได้เสมือนกับการพยายามสร้างแรงจูงใจในการทำงานด้วยการเสริมปัจจัยจูงใจเข้าไปให้ผู้ทำงานนั่นเอง ดังปรากฏในแผนภาพที่ 2.14



ภาพที่ 2.14 เปรียบเทียบแนวคิดลำดับขั้นความต้องการ และทฤษฎี 2 ปัจจัย
 ที่มา : ศิริพงษ์ อดาว์ลย์ ณ อรุณยา (2551 : 162) แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
 เชียงใหม่ ธนุชนพรัตน์

5.4.5 ทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวาย (Theory X & Theory Y)

ดักลาส แม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor : 1960 อ้างถึงใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา 2551 : 166 - 172) ผู้เชี่ยวชาญทางด้านจิตวิทยา ได้ค้นพบหลักเกณฑ์การจัดการเกี่ยวกับคน ขึ้นมา โดยแม็กเกรเกอร์ได้เสนอแนวคิดไว้ในหนังสือที่มีชื่อว่า “The Human Side of Enterprises” ซึ่งถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับคนในองค์กรและมีผลให้ผู้บริหารมีทัศนคติต่อคนที่ทำงานในองค์กรเปลี่ยนไปจากอดีต

แม็กเกรเกอร์ ได้นำเสนอปรัชญาการจัดการคนตามแบบของ ทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวาย (Theory X & Theory Y) โดยเน้นว่าผู้บริหารอาจมองคนได้ 2 แนวโน้ม คือ มองแบบทฤษฎีเอ็กซ์ (Theory X) และแบบทฤษฎีวาย (Theory Y) ดังนั้นการสร้างแรงจูงใจคนจึงอาจทำได้ 2 วิธี ตามทัศนะของผู้บริหารที่มีต่อคน นั่นคือ ถ้าผู้บริหารมองคนแบบทฤษฎีเอ็กซ์จะใช้วิธีจูงใจคนแบบดั้งเดิม (Traditional) แต่ถ้าผู้บริหารมองคนแบบทฤษฎีวายจะใช้วิธีการจูงใจแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation)

ดักลาส แม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor) ได้เสนอแนวคิดที่ว่าผู้บริหารแบบเก่าส่วนใหญ่มีทัศนคติต่อคน แบบทฤษฎีเอ็กซ์ (Theory X) โดยมองคนในแง่ลบ นั่นคือมีมุมมองว่า

- 1) คนทุกคนก็เกียจ ไม่อยากทำงาน และมักหาโอกาสหลีกเลี่ยงงานเสมอเมื่อมีโอกาส
- 2) คนส่วนใหญ่ไม่มีความทะเยอทะยานและขาดความรับผิดชอบ
- 3) คนส่วนใหญ่เห็นแก่ตัวคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตนเสมอ ไม่ค่อยสนใจผลประโยชน์ส่วนรวม

- 4) คนมักชอบเป็นผู้ตามมากกว่าเป็นผู้นำ
- 5) คนส่วนมากจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อตนเอง

ดังนั้น เพื่อให้คนเหล่านี้ทำงานให้สำเร็จตามกำหนด จึงต้องใช้วิธีการบังคับควบคุมสั่งการอย่างใกล้ชิด หรือข่มขู่ด้วยวิธีการลงโทษเมื่อทำผิด และให้รางวัลเมื่อทำดี การปกครองคนในลักษณะนี้จึงต้องทำแบบเผด็จการ ใช้อำนาจความกลัวเป็นเครื่องมือในการควบคุมและผลักดันให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งแม็กเกรเกอร์มีความเห็นว่า การที่ผู้บริหารมีทัศนคติต่อคนแบบทฤษฎีเอ็กซ์เช่นนี้เป็นการมองคนที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบัน เนื่องจากวิธีการบริหารแบบนี้ไม่สามารถใช้ได้กับคนยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ที่ทำงานในระดับสูงและระดับกลางขององค์กร ซึ่งเป็นผู้ที่มีทักษะความรู้ความสามารถในการทำงานในระดับสูงและถือเป็นพลังสมอง แต่วิธีการนี้อาจใช้ได้กับคนที่ทำงานในระดับล่างขององค์กร ทั้งนี้ เพราะคนที่ทำงานในระดับล่างส่วนใหญ่มักยังเป็นผู้ที่ขาดความรับผิดชอบและไม่สามารถควบคุมตนเองได้ ดังนั้นแม็กเกรเกอร์จึงได้

เสนอแนวความคิดใหม่ขึ้นมาโดยเรียกว่า “ทฤษฎีวาย” (Theory Y) ซึ่งเป็นปรัชญาการจัดการที่มีทัศนะต่อคนในแง่บวก โดยมีมุมมองว่า

1) คนทุกคนเป็นคนขยัน ชอบทำงานใฝ่ดี มีความรับผิดชอบและกำกับควบคุมตนเองได้

2) คนทุกคนมีความมุ่งมั่นและความต้องการสร้างความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน พร้อมทั้งจะทุ่มเทชีวิตจิตใจให้กับงานอย่างเต็มที่ ขอเพียงให้มีโอกาสได้รับการสนับสนุนและกำลังใจเท่านั้น

3) คนทุกคนสามารถมีความคิดริเริ่มเป็นของตนเอง มีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง สามารถคิดตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ถ้าผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้

ดังนั้น ตามกรอบแนวคิดของทฤษฎีวาย (Theory Y) การบังคับให้คนทำงานเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น ทั้งนี้เนื่องจากตามธรรมชาติพื้นฐานของคน ทุกคนมีความสำนึกแห่งความรับผิดชอบได้เอง ทุกคนสามารถกำกับควบคุมตนเองได้ ขอเพียงให้มีแรงบันดาลใจ หรือสิ่งกระตุ้นที่ทำให้คนเกิดความอยากในการทำงาน หรือมีโอกาสนในการทำงานได้อย่างเต็มที่เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากทุกคนสามารถคิด ตัดสินใจหาวิธีการในการทำงานหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้เอง ถ้าหากมีโอกาสดังนั้น ความสามารถในการคิดตัดสินใจแก้ไขปัญหาหรือการกระทำต่างๆ ไม่ได้มีอยู่เฉพาะผู้บริหารหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงเท่านั้น

จากกรอบแนวคิดตามทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวายที่กล่าวมาข้างต้น สามารถให้ข้อคิดกับผู้บริหารได้ว่า การเป็นผู้บริหารที่ดีต้องระลึกอยู่เสมอว่า ไม่มีใครสามารถทำงานให้สำเร็จได้ด้วยตนเองเพียงฝ่ายเดียว “ผู้นำที่ดีคือผู้ที่ต้องรู้จักแบ่งปันความสำเร็จให้ผู้อื่น” ผู้นำต้องรู้จักใช้เพื่อให้มาแบ่งเบาภาระหน้าที่หรืองานของตน ต้องพยายามสร้างคนมาทดแทนก็ต้องสร้างคน ฝึกคนเพื่อให้มีศักยภาพที่จะมาร่วมทำงานเพื่อความสำเร็จขององค์กร เพราะเป็นเรื่องที่จำเป็นที่องค์กรต้องมีผู้ที่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้คิด ตัดสินใจแทนผู้นำสูงสุดได้ ถ้าหากผู้นำไม่อยู่หรือต้องออกจากองค์กรไป

ดังนั้น การทำงานร่วมกับผู้อื่น ในลักษณะของการร่วมกันทำงานเป็นทีมเพื่อช่วยกันสร้างความสำเร็จของงาน จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมากต่อการที่จะช่วยให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้อย่างสูงสุด

จากทฤษฎีที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น พบว่าการสร้างแรงจูงใจจะเกิดขึ้นได้ในตัวมนุษย์ โดยเกิดขึ้นตามลำดับขั้น เริ่มจากร่างกายได้รับการตอบสนองความต้องการเบื้องต้นจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดความไม่พึงพอใจ ซึ่งเปรียบเทียบกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ ส่วนทฤษฎี 2 ปัจจัย ของเฮอริเบอร์ก หรือ ทฤษฎีปัจจัยฮอว์ทซ์-การจูงใจที่กล่าวถึงปัจจัยฮอว์ทซ์เป็น

สาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในงานที่ทำถ้าไม่มีปัจจัยนามัยอยู่ แต่ถ้ามีอยู่ก็ไม่ได้หมายความว่า คนจะมีความพอใจในงานที่ทำ ทั้งนี้ปัจจัยนามัยเป็นเพียงข้อกำหนดเบื้องต้นเพื่อป้องกันไม่ให้เป็นปัจจัยที่กระตุ้นหรือจูงใจคนให้เกิดความไม่พึงพอใจในงานที่ทำ แต่จะเป็นปัจจัยที่กระตุ้นหรือจูงใจคนให้เกิดความพึงพอใจในงานที่ทำเท่านั้นเอง ผู้ศึกษาจึงพิจารณาเห็นว่าทฤษฎีของเฮอริชเบอร์กในส่วนของปัจจัยจูงใจมีความเหมาะสม ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้า เพราะมีความครอบคลุมการปฏิบัติงานตามสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงในปัจจุบัน

สรุป จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น จะนำมาสู่การกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยจะทำการศึกษาวิจัยเฉพาะเรือนจำและทัณฑสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์ เรือนจำและทัณฑสถานในเขต 8 จะเป็นตัวแทนของประชากรทั้งหมดของกรมราชทัณฑ์ โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังจะกล่าวต่อไป

6. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ เป็นส่วนราชการเดิมสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อภาครัฐได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เพื่อรองรับการปรับปรุงส่วนราชการใหม่ให้มีประสิทธิภาพตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กรมราชทัณฑ์จึงได้มาสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีภารกิจ ดังนี้

“ให้กรมราชทัณฑ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมและการแก้ไขพฤตินิสัยผู้ต้องขังโดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไข พันฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริต และสามารถดำรงชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติโดยสังคมให้การยอมรับ”

วิสัยทัศน์

“กรมราชทัณฑ์ เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ในการควบคุม แก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดี มีคุณค่าแก่สังคม”

พันธกิจ

1. ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีพ
2. บำบัด พันฟู และแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าประสงค์

1. การควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพ
2. คืบคนดีสู่สังคม
3. ราชทัณฑ์มีอาชีพ
4. ราชทัณฑ์ธรรมาภิบาล

6.1 อำนาจหน้าที่

(1) ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชีวศึกษา และหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

6.2 โครงสร้างการบริหารงาน

โครงสร้างของกรมราชทัณฑ์ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2545 มีดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (2) กองการเจ้าหน้าที่
- (3) กองคลัง
- (4) กองนิติการ
- (5) กองบริการทางการแพทย์
- (6) กองแผนงาน
- (7) ทัณฑสถาน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (8) เรือนจำกลาง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (9) เรือนจำพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (10) สถานกักกัน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (11) สถานกักขัง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

- (12) สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์
- (13) สำนักทัณฑปฏิบัติ
- (14) สำนักทัณฑวิทยา
- (15) สำนักพัฒนาพฤตินิสัย

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- (1) เรือนจำจังหวัด ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (2) เรือนจำอำเภอ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เรือนจำกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (ก) ควบคุมนักโทษเด็ดขาดที่มีกำหนดโทษซึ่งอยู่ในอำนาจการควบคุมตามที่กำหนด ผู้ต้องขังอุกฉกรรจ์ และผู้ต้องขังอื่น ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย
- (ข) ดำเนินการทางด้านทัณฑปฏิบัติแก่ผู้ต้องขัง
- (ค) จัดการศึกษาอบรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขพฤติกรรม และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง
- (ง) ดำเนินการเกี่ยวกับการทำงานและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง
- (จ) จัดสวัสดิการ ให้การสงเคราะห์ และพัฒนาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการสุขภาพ
- (ฉ) ปฏิบัติงานร่วมมือกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สถานกักขัง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (ก) ควบคุมผู้ต้องกักขังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา
- (ข) ดำเนินการทางด้านทัณฑปฏิบัติแก่ผู้ต้องกักขัง
- (ค) จัดการศึกษาอบรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขพฤติกรรม และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องกักขัง
- (ง) จัดสวัสดิการ ให้การสงเคราะห์ และพัฒนาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ต้องกักขัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการสุขภาพ
- (จ) ปฏิบัติงานร่วมมือกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

เรือนจำจังหวัดและเรือนจำอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ควบคุมผู้ต้องขังซึ่งเป็นคนฝาก ผู้ต้องขังระหว่างคดีในเขตอำนาจศาลที่เรือนจำตั้งอยู่ และนักโทษเด็ดขาดที่มีกำหนดโทษซึ่งอยู่ในอำนาจการควบคุมตามที่กำหนด

(ข) ดำเนินการทางทัณฑปฏิบัติแก่ผู้ต้องขัง

(ค) จัดการศึกษา อบรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขพฤติกรรม และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง

(ง) ดำเนินการเกี่ยวกับการทำงานและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง

(จ) จัดสวัสดิการ ให้การสงเคราะห์ และพัฒนาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการสุขภาพ

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ทัณฑสถาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ควบคุมผู้ต้องขังที่แยกประเภทแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์

(ข) ดำเนินการทางทัณฑปฏิบัติแก่ผู้ต้องขัง

(ค) จัดการศึกษา อบรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขพฤติกรรม และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง

(ง) ดำเนินการเกี่ยวกับการทำงานและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง

(จ) จัดสวัสดิการ ให้การสงเคราะห์ และพัฒนาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการสุขภาพ

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและทัณฑสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์” พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548) ศึกษาเรื่อง “การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบ

1) การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา 2) ความคาดหวังต่อการใช้หลัก

ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา 3) ความแตกต่างของการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา ผลการวิจัยพบว่า 1. ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานสถานศึกษาในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2. ความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 3. การปฏิบัติจริงและความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร ไม่มีความแตกต่าง แต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวังสูงกว่าการปฏิบัติงาน

สถาบันพระปกเกล้า (2549) ศึกษาเรื่อง “ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ทบทวนและขยายผลการจัดทำตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 2) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี การติดตามประเมินผลการบริหารจัดการภายในองค์กรและการจัดทำตัวชี้วัดการบริหารจัดการขององค์กร 3) เพื่อเผยแพร่ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีที่สะท้อนแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานและองค์กรภาครัฐ การศึกษาเพื่อพัฒนาศูนย์ชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ที่ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า ได้จัดทำตัวชี้วัดเป็น 2 มิติ คือ ตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ดีครอบคลุมหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารแนวใหม่ (New Public Management) ที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จำนวน 10 หลักการ และตัวชี้วัดตามมิติเป้าหมายของ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ระบุไว้ 7 ประการ นักวิจัยได้ทำการทดสอบตัวชี้วัดทั้ง 2 มิติ กับ 6 หน่วยงาน ผลการทดสอบดัชนีชี้วัดตามมิติของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 10 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการรับผิชอบ หลักความคุ้มค่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ในจำนวน 10 หลักนี้ คำถามส่วนใหญ่มีผู้ตอบและคำถามบางข้อมีผู้ตอบไม่ถึง 1 ใน 4 ของจำนวนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งคำถามเหล่านั้นมักเป็นคำถามที่เป็นทางลบ และผู้ตอบอาจจะไม่แน่ใจ หรือไม่กล้าตอบ แต่อย่างไรก็ดีคำถามที่ถามเจ้าหน้าที่แล้วพบว่า ข้อมูลที่มีผู้ไม่ตอบสูงสุดคือ การสอบถามเรื่องความคุ้มค่า ในส่วนของการจัดทำบัญชีต้นทุนต่อหน่วยมีผู้ไม่ตอบร้อยละ 37.4 ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่ามีกรจัดทำหรือไม่จึงไม่กล้าตอบ รองลงมาคือ เรื่องการได้รับเรื่องร้องเรียนว่าราคาผลผลิตหรือบริการสูงมีผู้ไม่ตอบร้อยละ 34.67 นอกจากนี้ในหลักการอื่น ๆ เช่น หลักการมีส่วนร่วมที่สอบถามถึง “การ

คัดเลือกคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจด้วยวิธีเสนอชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 36.31 และประเด็น “ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ประกอบด้วยหน่วยงานพัฒนาเอกชน” มีผู้ตอบร้อยละ 33.33 สำหรับหลักการบริหารข้อที่มีผู้ไม่ตอบมากที่สุด คือ “การแจ้งผลภายใน 15 วัน เมื่อมีประชาชนสอบถามหรือร้องเรียน” ซึ่งมีผู้ไม่ตอบถึงร้อยละ 33.98 นอกจากนี้ในหลักการเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในประเด็น “การแจ้งผลหรือการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนในระบบสารสนเทศโดยไม่เปิดเผยผู้ร้องเรียน” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 31.80 สำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในส่วนของ “การมีระบบเลิกจ้างที่เป็นธรรม” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 33.64 ส่วนหลักการเรื่องสำนักวิจัยขอข้อที่มีผู้ไม่ตอบสูงสุดคือ “สมาชิกทุกคนในหน่วยงานมีความเข้าใจและรับทราบแผนสำรอง” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 27.84 อย่างไรก็ตามการไม่ตอบนั้นอาจเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามพบว่าผู้ตอบได้ในทุกข้อและเกินร้อยละ 60 ทั้งสิ้น (ทั้งตอบว่ามีและไม่มี) สำหรับคำถามประชาชนพบว่า มีเพียง 3 ข้อคำถามเท่านั้น โดยคำถามที่มีผู้ไม่ตอบสูงสุดร้อยละ 43.94 คือ หลักการมีส่วนร่วม ในส่วนของ “หน่วยงานมีการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่รัฐ” รองลงมาร้อยละ 38.56 คือ หน่วยงานมีการนำความคิดเห็นของประชาชนไปปรับปรุงการทำงาน ซึ่งเป็นคำถามที่ผู้ตอบหลายคนไม่แน่ใจจึงไม่ตอบ นอกจากนี้ยังมีในส่วนของหลักความคุ้มค่า ในเรื่อง “ความสมดุลผลประโยชน์ของอัตราค่าใช้จ่าย” ที่มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 32.06 อย่างไรก็ตามผู้ที่ตอบส่วนของประชาชนส่วนใหญ่หรือกว่าครึ่ง สามารถตอบคำถามได้ทุกข้อ จึงจัดว่าตัวชี้วัดนี้สามารถใช้ได้

ในส่วนของผลการทดสอบดัชนีชี้วัดตามมิติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งมี 7 ประการ คือ 1.เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2.เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ 7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ผลการทดสอบในภาพรวม 6 หน่วยงานพบว่า มีระดับคะแนนของการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย คือ อยู่ระหว่างระดับปานกลางค่อนข้างต่ำถึงระดับมาก 0.58 ถึง 0.69 โดยมีประเด็นที่มีระดับคะแนนสูงสุด คือ การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในการบริหารกิจการภาครัฐที่ 0.69 รองลงมาคือ การปรับปรุงภารกิจและประโยชน์สุขซึ่งอยู่ในระดับมากที่สุดที่คะแนน 0.67 เท่ากัน หลักการที่มีระดับคะแนนปานกลางคือ ประชาชนได้รับความสะดวก 0.58 และการประเมินผล 0.59 โดยภาพรวมแล้วหน่วยงานจะมีคะแนนค่อนข้างมากในการปรับปรุงภารกิจและความคุ้มค่า แต่จะมีคะแนนน้อยลงในประเด็นประเมินผลและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เมื่อวิเคราะห์ผลการศึกษพบว่าสามารถใช้ได้ดีในการสะท้อนภาพรวมของทุกหน่วยงาน หากมีการจัดเก็บตัวอย่างหน่วยงานมาก

ขึ้นและเป็นไปตามหลักวิชาการ ตลอดจนสะท้อนการบริหารจัดการที่ดีของแต่ละหน่วยงาน อย่างไรก็ตามผลการศึกษานี้มิได้สะท้อนภาพรวมของหน่วยงานราชการไทยแต่อย่างใด การทดสอบครั้งนี้เป็นการทดสอบตัวชี้วัดร่วมที่หลาย ๆ หน่วยงานสามารถเลือกไปใช้ได้และปรับเข้ากับบริบทของหน่วยงานของตน

คุณากร กรสิงห์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาอุปสรรค ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างมาก การศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า อบต.ทั้ง 6 แห่ง ที่ศึกษามีปัญหาหลักสำคัญ ๆ คล้ายคลึงกันคือ ปัญหาการมีส่วนร่วม ประชาชนมีพฤติกรรมเข้าไปมีส่วนร่วมต่ำ ปัญหาหลักความโปร่งใสคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีการตรวจสอบความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง และมักตรวจสอบด้านเดียวคือตรวจจากเอกสารเป็นหลัก ปัญหาหลักนิธิตรรรมคือ ไม่มีการอบรมเรื่องคุณธรรมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักความรับผิดชอบคือ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ใส่ใจปัญหาชุมชนเท่าที่ควร ปัญหาหลักความคุ้มค่าคือ โครงการบางเรื่องไม่สามารถทำได้เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ และปัจจัยทางการเมืองและทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ปัจจัยทางการเมืองทั้งภายใน และภายนอก เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยปัจจัยภายในได้แก่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายข้าราชการการเมือง และปัจจัยการเมืองภายนอกได้แก่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน ประชาชน และระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ปัจจัยทางการบริหารได้แก่ โครงสร้างระบบงาน ทรัพยากรทางการบริหารได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ เป็นปัจจัยรองที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น คือ เกณฑ์การประเมินและรางวัลตอบแทน

อาธิปพรธน์ นาไพรวัลย์ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 2) เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จำแนกตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลและสถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ๑ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระดับการบริหารอยู่ในระดับมาก ทั้งในภาพรวมและรายด้าน ผลการเปรียบเทียบระดับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดต่างกันมีการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ๑ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งในภาพรวมและรายด้าน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีระดับการบริหารงานมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ๑ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามระดับการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน พบว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาและตำแหน่งที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ๑ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนผู้ที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ๑ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สาริณี ไกรสังเกตุ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการนำหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก” โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก 2) เพื่อศึกษาความพร้อมของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก ในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในภาพรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อวิเคราะห์ภาพรวมรายด้าน โดยเรียงตามค่าเฉลี่ย พบว่าปัจจัยด้านการบริหาร ปัจจัยด้านบุคลากร และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและปัจจัยสนับสนุนอยู่ในระดับมาก และข้าราชการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารโรงเรียนนายร้อยพระ

จุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก มีค่าเฉลี่ยในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน โดยเรียงตามค่าเฉลี่ย พบว่า ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความมีส่วนร่วม ด้านหลักคุณธรรม และด้านหลักความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทุกด้าน

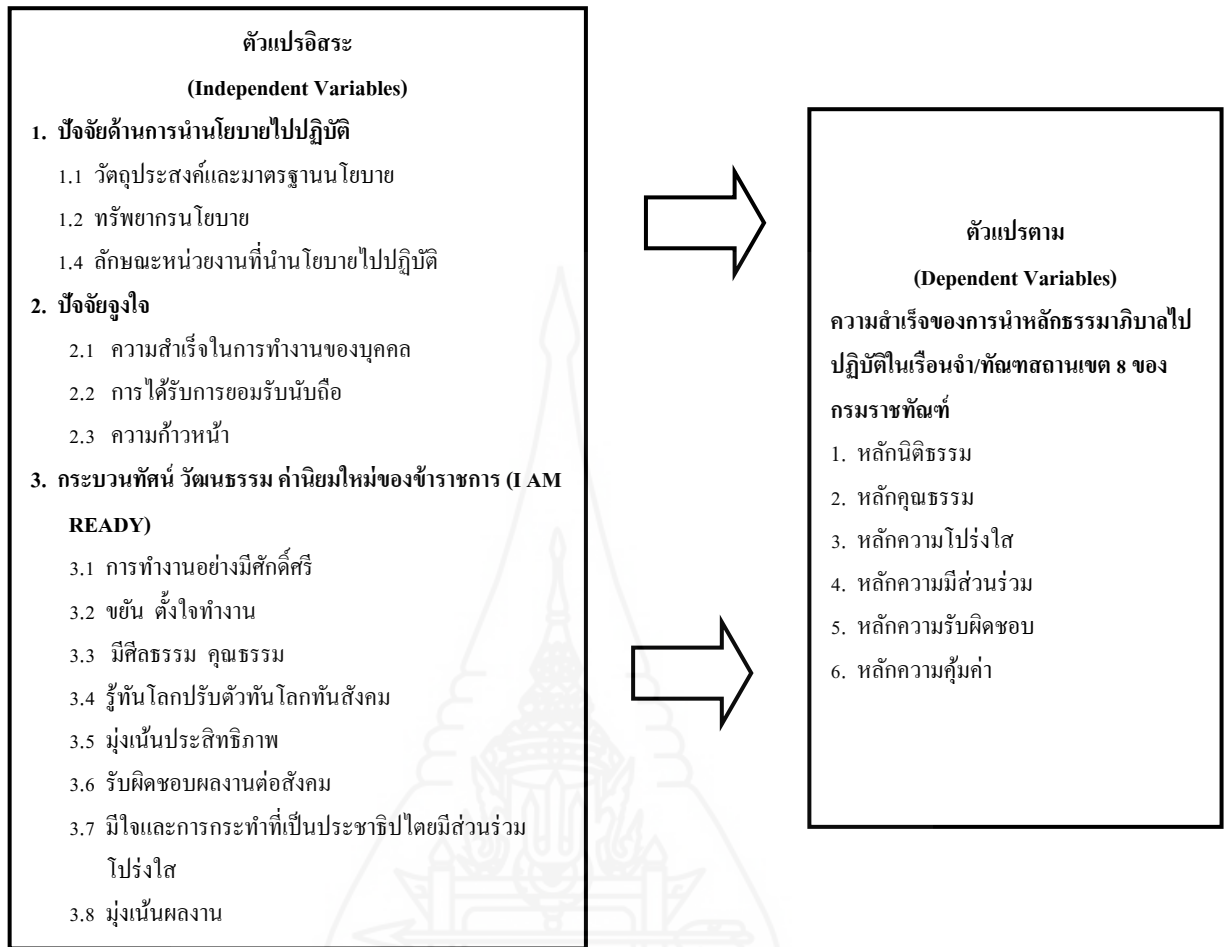
นนทกร วิไชยวงศ์ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง “ความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย” โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาระดับความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลต่อความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ระดับความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง และผลการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลต่อความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่ากลุ่มประชากรที่มีปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน ที่แตกต่างกันมีความพร้อมในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละหลัก ทั้ง 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 สาเหตุเนื่องจากแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ที่สำคัญ เช่น เรือนจำควรให้ความสำคัญกับ (1) หลักนิติธรรม ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ (2) หลักคุณธรรม ควรปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีแก่เจ้าพนักงานให้มีความซื่อสัตย์ สุจริต (3) หลักความโปร่งใส ควรริเริ่มแนวทางการทำงานใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกชัดเจน และตรวจสอบได้ (4) หลักการมีส่วนร่วม ควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (5) หลักความรับผิดชอบ สร้างวัฒนธรรมความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และ (6) หลักความคุ้มค่า ควรตระหนักในการใช้วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

วรารักษ์ คำปาเชื้อ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองใน

ส่วนกลาง 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมและทุกองค์ประกอบ ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.55 โดยหลักความคุ้มค่า มีระดับค่าเฉลี่ยสูงสุด เท่ากับ 2.68 รายการที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ หลักการมีส่วนร่วม เท่ากับ 2.30 และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ปัจจัยทางด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน มีความคิดเห็นต่อธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลางไม่แตกต่างกัน มีเพียงปัจจัยด้านอายุราชการ ที่มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 สำหรับข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลางพบว่า องค์ประกอบทางด้านการมีส่วนร่วม มีความถี่ในการเสนอแนะมากที่สุด ส่วนด้านที่มีข้อเสนอแนะน้อยที่สุดคือ ด้านความรับผิดชอบ

8. สรุปที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในส่วนของแนวคิดทฤษฎีและหลักการต่างๆ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์และสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังกล่าวข้างต้น และสามารถสรุปถึงที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 2.15 กรอบแนวคิดการวิจัย

8.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

8.1.1 ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Van Horn : 1975) ซึ่งออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในการกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายที่มีความชัดเจน การมีทรัพยากรนโยบาย อาจเป็นในรูปตัวเงินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความพร้อมทั้งด้านสมรรถนะและขนาดของทีมงาน

8.1.2 ปัจจัยจูงใจ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นหรือจูงใจให้คนเกิดความพึงพอใจในงานที่
ทำ มาจากทฤษฎี 2 ปัจจัย หรือ ทฤษฎีปัจจัยอนามัย - แรงจูงใจ ของเฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg's Two-
Factor/Motivation Hygiene Theory) ที่กล่าวว่า แรงจูงใจเป็นองค์ประกอบที่กระตุ้นให้เกิด
พฤติกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติโดยตรง เกิดความพอใจในการประกอบอาชีพ
ประกอบด้วย ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล การได้รับการยอมรับนับถือ และความก้าวหน้า

8.1.3 กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ แผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546 – 2550 ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยน
กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ
ประกอบด้วย **ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity)** การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาแยกเรื่อง
ส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน ไม่มีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์
ส่วนรวม คำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชน และพร้อมจะรับผิดชอบเมื่อทำงานผิดพลาด
และยินดีแก้ไข **ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness)** การปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถไม่เกียจคร้าน
ทำงานในเชิงรุก **มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality)** การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติหน้าที่
อย่างถูกต้อง ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ ยึดหลักวิชาการ และจรรยา **รู้ทันโลก ปรับตัว**
ทันโลกทันสังคม (Relevancy) การเรียนรู้และปรับตัวทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของ
สภาพแวดล้อมโลกและสังคมอยู่ตลอดเวลา สามารถนำความรู้และวิทยาสมาคมใหม่มาปรับใช้ในการ
ทำงานให้เป็นเลิศ **มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency)** การทำงานที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ ได้ผลคุ้มค่า ไม่
ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างฟุ่มเฟือย ได้ประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มค่า **รับผิดชอบผลงานต่อสังคม**
(Accountability) การปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีวิธีการทำงานให้ประชาชน
ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน สามารถจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน และระยะเวลาให้ผู้
ติดต่อได้ทราบ **มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส (Democracy)** การยึดถือ
หลักการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้ออาทรต่อการให้การทำงานที่ตั้ง
อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะที่ยึดเอาคนเป็นศูนย์กลาง
(People Centered Approach) และ **มุ่งเน้นผลงาน (Yield)** การทำงานที่เน้นผลตอบแทนหรือผลลัพธ์
สุดท้าย ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน สามารถวัดหรือประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

8.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หรือ หลักการสร้างระบบกลไกการบริหาร
กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาปรับใช้กับภาครัฐ เพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน
สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งตาม
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

ได้วางหลักการการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น **หลักคุณธรรม (Ethics)** การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม **หลักความโปร่งใส (Transparency)** การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ **หลักความมีส่วนร่วม (Participation)** การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศโดยวิธีการต่าง ๆ **หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** การตระหนักในสิทธิหน้าที่การให้ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลเสียจากการกระทำของตน และ **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

