

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ” ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ
5. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. สรุปที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

##### 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 “กระบวนทัศน์” (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) ที่ได้มีการนำมาใช้กันมาก่อนช้านาน ทั้งนี้เพราะ

1. การจัดโครงสร้างการบริหารการปกครองในระยะแรกๆ เป็นการจัดที่เน้นไปที่สายการบังคับบัญชา ตามลักษณะของการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการ ซึ่งการจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวได้มีการนำไปใช้ในกรณีขององค์กรธุรกิจและองค์กรอื่นๆ ขณะเดียวกันได้ช่วยทำให้พันธกิจต่างๆ โดยเฉพาะกรณีของภาครัฐบรรลุผลมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานในช่วงนั้นมีการคาดการณ์กันว่าโครงสร้างตามหลักดังกล่าว ได้ทำให้ได้วิธีที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานในองค์กรหรือในหน่วยงานที่เกิดขึ้น

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

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

4. ในช่วงนั้นมีการพิจารณากันว่า การบริหารรัฐกิจเป็นรูปแบบพิเศษของการบริหาร ดังนั้น จึงได้มีการจัดองค์กรแบบระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการทางการเมือง

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

## 1.2 ความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าในปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ได้มีการเพิ่มแนวทางการบริหารจัดการในภาครัฐใหม่ เพื่อตอบสนองการที่ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยม ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาครัฐได้ ในแง่

ดังกล่าว แนวทางนี้จึงช่วยแบ่งเบาปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยม

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

ในส่วนของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศแรกๆ ที่นำแนวคิดหรือตัวแบบบริหารจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งพบว่ารัฐบาลของประเทศนี้ได้นำแนวคิดหรือตัวแบบนี้มาใช้ในรูปของ “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 นอกจากนี้มีการเน้นการใช้ระบบกึ่งตลาด และการจ้างเหมาบริการภายนอกให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ รวมทั้งมีการเน้นในเรื่องการลดต้นทุน การให้ความสำคัญกับสไตล์หรือลีลาการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เป้าหมายของผลผลิตหรือผลงานการทำสัญญาที่จำกัดลง 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 โดยสรุปแล้วปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมระบบราชการ (Reinventing Government) ในหนังสือดังกล่าว นั้น มีดังต่อไปนี้ (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. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (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 (จุมพล หนิมพานิช 2550: 430 - 431)

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

จะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) แนวคิดของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่มุ่งที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกันกับภาคธุรกิจเอกชน (Business – like approach) มากขึ้น ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความ

ถูกต้อง 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 จึงทำให้ปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกและในขณะที่ยังสถานการณ์ปัจจุบันอยู่ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่างๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจ สังคมเข้าสู่ยุคการเรียนรู้ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะที่ผ่านมามองเห็นได้ว่าองค์กรภาคเอกชนสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองในด้านโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ และบุคลากรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอสมควร แต่องค์กรภาครัฐกลับมีข้อจำกัดเนื่องจากที่ผ่านมานั้นระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการและการขาดธรรมาภิบาล หากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาลแล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

การปฏิรูประบบราชการไทยให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นนโยบายและภารกิจสำคัญที่รัฐบาลต้องผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติเป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในการบริหารราชการ หรือทำราชการให้เหมือนธุรกิจแต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการกิจกรรมเป็นสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ

การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสนิยมอยู่ในขณะนี้คือการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาครัฐ ซึ่งองค์กรภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญและพยายามจะนำมาใช้ให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้หลักธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติโดยให้ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน (ถวิลวดี บุรีกุล 2552: 235- 236)

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

### 2.1 ความเป็นมาและการเกิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย

จากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี ค.ศ. 1997 หรือ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าวที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” (Tom Yam Gung Crisis) อันมีสาเหตุหลักมาจากความอ่อนแอ รวมทั้งการขาดการบริหารจัดการที่ดีของทั้งภาครัฐและเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นผลส่งให้ประเทศไทยต้องยื่นหนังสือเจตจำนง (letter of Intent) เพื่อขอกู้เงินจากกองทุนการระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งในการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 ปรากฏเงื่อนไขที่สำคัญคือ รัฐบาลไทยต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในทำนองเดียวกับการขอกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) หลักธรรมาภิบาลจึงแทรกผ่านเข้ามาในประเทศไทย ผ่านการกู้ยืมเงินนำมาใช้บรรเทาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้น นักวิชาการไทยหลายท่านชี้ให้เห็นว่า จุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยเกิดจากเหตุผลของความจำเป็นอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและรัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับแนวคิดจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียโดยตรง

good governance มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและ การเมืองต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ดังที่บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 11) ได้กล่าวไว้ว่า การรวบอำนาจไว้ที่ภาคใดภาคหนึ่งย่อมกระทบถึงความเข้มแข็งของภาคอื่นๆ รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการสังคมโดยรวม เพราะภาคที่รวบอำนาจนั้นจะใช้ อำนาจจัดสรรทรัพยากรในสังคมตามที่ภาคนั้นต้องการ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มอำนาจและความ มั่งคั่งให้ภาคนั้นๆ ในทางตรงกันข้าม ถ้าอำนาจในการกำหนดการใช้ทรัพยากรถูก

กระจายให้ภาคต่างๆ มากขึ้น จนภาคต่างๆ มีอิสระและเป็นเอกเทศในตัวเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของภาคหนึ่งๆ การบริหารจัดการสังคมก็ต้องกระทำร่วมกันทุกภาค บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ยอมรับกันได้และโดยกระบวนการที่อยู่บนคุณค่า และความไว้วางใจร่วมกันจนเกิดเป็นฉันทามติ (consensus) ของทุกภาค

สำหรับประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าแนวคิด good governance จุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 จากการประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยที่ประชุมดังกล่าวได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อนำเสนอ "ข้อเสนอว่าด้วยรัฐธรรมนูญ" เรียกร้องให้ รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ดำเนินถึงคนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจรุนแรงที่สุด เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น (นฤมล ทับจุมพล 2541: 17)

ภายหลังการลาออกจากราชการของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในเดือนพฤศจิกายน 2540 นายธีรยุทธ บุญมี ได้เรียกร้องให้รัฐบาลสร้าง "รัฐธรรมนูญแห่งชาติ" หรือ good governance โดยการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายสังคม มาร่วมแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ เรียกร้องให้รัฐบาลแสดงเจตจำนงที่มุ่งมั่นว่าจะปฏิรูปสังคม และวัฒนธรรมของไทย โดยธีรยุทธ บุญมี (2541: 17) อธิบายว่า good governance คือกระบวนการความสัมพันธ์ (interactive relation) แบบเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใสยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การร่วมมือกันกำหนดนโยบาย (shared policy making) และการจัดการตนเอง (self-management) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

ในประเทศไทย นับว่าได้มีการรับรู้และงานรับทราบมาเยือนของแนวความคิดเรื่องระบบธรรมาภิบาลอย่างฉับไวพอสมควร ในวงวิชาการ มีวรรณกรรมทางวิชาการที่สำรวจศึกษาวิจัยแล้วตีพิมพ์ออกเผยแพร่เป็นจำนวนไม่น้อย ภาคธุรกิจก็มีสถาบันเช่นตลาดหลักทรัพย์เป็นตัวตั้งตัวตีในการพัฒนาระบบจริยธรรมธุรกิจ ระบบบัญชีและระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพขึ้นมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในธุรกิจทั่วไป ในมหาวิทยาลัยก็มีหน่วยงานเช่น “ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม” (Center of Philanthropy and Civil Society) ซึ่ง ดร. จุรี วิจิตรวาทการ ได้จัดตั้งขึ้นในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ตั้งแต่ปี 2540 มีบทบาทสำคัญในงานส่งเสริมและวิจัยกิจกรรมด้าน "ความโปร่งใส" (transparency) อันเป็นการเชื่อมโยงกับกิจกรรมขององค์กร

นานาชาติด้านนี้ ส่วนในภาครัฐก็มีการบัญญัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีออกมาเมื่อปี 2542 หลังจากนั้นก็ยกระดับขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อ พ.ศ. 2546 ในแง่ของศัพท์สาธารณะ ผู้เขียนได้เจริญรอยตามผู้บัญญัติคำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเห็นว่าเป็นการสื่อความหมายของ good governance ได้อย่างครอบคลุมและถูกต้องที่สุด ด้วยเหตุนี้ คำนาม governance จึงใช้คำว่า “ระบบอภิบาล” ให้สอดคล้องกันไป เพื่อจะประยุกต์ใช้กับทุกบริบททั้งในและนอกภาครัฐ และทั้งระดับมหภาคและระดับจุลภาค ผู้เขียนเลือกที่จะเรียก governance ซึ่งเป็นคำนามว่า “ระบบอภิบาล” เพื่อให้แตกต่างจากการใช้คำ “อภิบาล” ในฐานะคำกริยา

ระบบอภิบาลเป็นแนวความคิดที่สะท้อนสถานะของหน่วย (entity) รูปธรรมที่มีตัวตนอยู่ในสังคม การทำความเข้าใจหรือมองเห็น (visualize) ระบบอภิบาลได้ดีเพียงใดบางทีอาจจะขึ้นอยู่กับทัศนภาพของคนมองเอง เช่นถ้าผู้มองเป็นนักกฎหมาย พยายามจะมองหาหรือตีกรอบระบบธรรมาภิบาลตามแนวนิติวิธี (legal approach) ก็อาจจะลำบากกว่านักสังคมศาสตร์ ซึ่งมีกรอบความคิด (conceptual framework) ที่น่าจะนิยามและเข้าใจขอบข่าย เนื้อหาและองค์ประกอบขององค์การสังคม (social organizations) และเครือข่าย (networks) ได้ถนัดชัดเจนกว่า

Governance เป็นศัพท์ที่หาคำแปลภาษาไทยยากที่สุดคำหนึ่งในยุคนี้ ตัวชีวิตประการสำคัญได้แก่การที่มีผู้แปลศัพท์คำนี้เป็นภาษาไทยที่แตกต่างและหลากหลายจำนวนหนึ่ง ซึ่งยังความสับสนแก่ผู้อ่านและผู้ฟังจำนวนไม่น้อยที่เชื่อมโยงไม่ได้ว่ามาจากรากภาษาอังกฤษคำเดียวกัน ความจริงศัพท์ (ภาษาอังกฤษ) คำนี้ไม่ใช่คำใหม่ แต่เดิมไม่เป็นที่นิยมใช้ ผู้เขียนได้เคยพบคำว่า “university governance” มาก่อนหน้านี้นี้กว่า 20 ปี เมื่อพบก็ไม่ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ พบแล้วก็ไม่ได้พบอีกเลยเป็นเวลากว่า 10 ปี เมื่อถ่ายทอดเป็นภาษาไทยสมัยนั้น ผู้เขียนก็เลือกแปลเป็น “การปกครอง” ซึ่งเป็นความหมายเดียวกับ government ซึ่งเป็นที่รู้จักแพร่หลายมาก่อน

Governance กลับมาแพร่หลายเมื่อกว่า 2 ทศวรรษมานี้ด้วยอิทธิพลของวงวิชาการกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นการปลุกกระแสการใช้คำนี้ให้แพร่หลายอย่างกว้างขวางในเอกสารรายงานวิชาการ รายงานกิจการขององค์การระหว่างประเทศ เอกสารราชการและสื่อมวลชนทั่วไป ทำให้ต้องหันมาสนใจจุดต่างระหว่าง governance กับ government ซึ่งมีรายละเอียดหลายประการ

ปรากฏการณ์ที่ทำให้คำนี้กลับมาโด่งดังได้แก่แนวความคิดเรื่อง good governance ซึ่งมีการใช้อย่างจริงจังเป็นทางการได้แก่เอกสารรายงานของธนาคารโลกว่าด้วยปัญหาการพัฒนาของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคสะฮาราในแอฟริกา (Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth) ซึ่งตีพิมพ์เมื่อปี 1989 (พ.ศ. 2532) ดูเหมือนจะเป็นความเชื่อจริงจังของธนาคารโลกที่ว่า

ปัญหาหลักของการพัฒนาในอนุภูมิภาคนี้ได้แก่จุดอ่อนของระบบ governance ต่อมาก็มีผู้ขานรับอย่างรวดเร็วว่าเรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะในแอฟริกาเท่านั้น แต่เป็นปัญหาาร่วมของชาติต่างๆ ทั่วไป ฉะนั้น good governance จึงกลายเป็นความคาดหวัง เป็นคำตอบและกลายเป็นองค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้ประการหนึ่งของสูตร “การพัฒนา” (development) หรือการบริหารการพัฒนา (development management) ในนานาประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

## 2.2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

คำว่า ธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมรัฐนั้น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Good Governance ซึ่งได้มีการพูดถึงแนวคิดนี้เป็นครั้งแรกในแวดวงของหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่ปลายคริสต์ศักราชที่ 1980 เป็นต้นมาภายหลังที่ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลของนโยบายการปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ส่วนในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการกล่าวถึงเมื่อไม่นานมานี้ โดยธรรมาภิบาล เป็นทั้งแนวความคิด หลักการพื้นฐานและวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงาน โดยได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะของคำดังกล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาลนั้น เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการอันมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบเชิงทฤษฎีการบริหารงาน หากแต่เป็นหลักการทำงานสำหรับองค์กรภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยองค์การเหล่านี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกรอบคิดและแนวทางในการบริหารจัดการภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลท้ายสุดให้้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใส ความคุ้มค่าเงินและอื่นๆ อันเชื่อว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่สภาพแห่งการพัฒนาขององค์กรและสังคมประเทศชาติอย่างยั่งยืน (ค้นจากเว็บ <http://www.gspa-sk-buu.net/theory/42.pdf>)

คำว่า Good Governance มีชื่ออย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ คำว่า Good Governance เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ก็เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนเงินระหว่างประเทศต่างเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน จะทำไม่ได้เลยหากประเทศนั้นปราศจาก Good Governance หากกล่าวอีกนัยหนึ่งได้มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” เข้ากับคำว่า “Good Governance” หรือการกำหนดกลไกอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมธนาคารโลกได้สร้างลักษณะของธรรมาภิบาลระดับโลกขึ้น เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์กรผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตามแนวทางธรรมาภิบาลซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้ไม่ได้ชี้ชัดว่าประเทศนั้นๆ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจงและพบว่าในช่วงแรกของการใช้คำ

นี้ยังมีความไม่ลงรอยกันระหว่างองค์กรระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีอยู่อย่างมากในไม่ช้าคำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงเป็นคำที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยปี 2540 ก่อนที่จะลุกลามไปสู่ประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็ว

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ Governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มีความพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้น เราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น (ถวิลวดี บุรีกุล 2545: 2)

อย่างไรก็ดี มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาล แม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาล ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด คำว่า Governance เป็นเรื่องของธรรมาภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ Good Governance เป็นการรวมคำของ ธรรม และ ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปังเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาล

เพื่อให้มีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วม เป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่นๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมายระเบียบต่างๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2545: 3) ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี

ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุล 2545: 13)

ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการแล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการ

และกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่าง ๆ นี้หมายถึงอะไร

แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่นได้

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่างๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

**ธนาคารโลก หรือ World Bank** ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมิต ทับจุมพล 2541: 15 - 31) โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้

**องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN)** ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส โดยนิยามว่า ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

**United Nations and Development Programme (UNDP)** ให้นิยามของคำว่าธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกๆระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิमितกุล 2543: 13 - 14)

**ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ (The Asian Development Bank--ADB)** กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิศยา ภัทรสิทธิ์พันธ์ 2541: 72)

**องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น-JICA** กล่าวถึง ธรรมเนียมปฏิบัติใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee, 1995)” กล่าวว่า เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ฟังตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์ 2543: 67)

**Kofi Annan** อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐบาลที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพ สิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Weiss 2000 : 796 - 797)

ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีผลต่อต่างประเทศ

ประเทศไทยได้มีองค์การที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติให้ ความหมายของคำว่าธรรมเนียมปฏิบัติไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการ

ปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน” (สุคจิต นิमितกุล 2543: 13 - 24)

อานันท์ ปันยารชุน (2542) อธิบายว่า good governance หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐ และเอกชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้ กระจายออกไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระของ good governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาล จะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

ประเวศ วะสี (2542: 14) อธิบายว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ สามภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาล ก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541: 6) ได้สรุปถึงความหมายธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543: 4) ได้ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร โดยให้ความสำคัญกับองค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540: 2) อธิบายความไว้ในจดหมายเปิดผนึกดังกล่าว ว่า good governance หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คน พลเมืองอย่างเสมอภาค มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิด ของผู้คน ได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ ประดับตนไม่ถูกรับประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบ หากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

เสน่ห์ จามริก (2541: 8) ได้ระบุไว้ว่า good governance หรือการบริหาร จัดการที่ดีนั้น หมายถึง ระบบการปกครองที่อำนาจรัฐสามารถสะท้อนและสนองตอบ ต่อปัญหา ความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้ การที่จะทำให้เกิดผลได้ต้องมีตัวเชื่อม ก็คือ ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ถ้าไม่มีตัวเชื่อมสองตัวนี้ good governance ไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ลิขิต ชีรเวคิน (2541: 6) ได้ระบุไว้ว่า good governance หมายถึง กระบวนการ การปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาและหลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ ตัวอย่างเช่น การปกครองโดยหลักทศพิธราชธรรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543: 3) ได้ให้คำนิยามว่า good governance หมายถึง กติกา หรือ กฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การบริหารจัดการ ทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและ กลไกของคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ องค์กรที่ไม่ใช่ราชการ องค์กรเอกชน ชมรมสมาคม ต่าง ๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และระจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม (2544: 4) กล่าวไว้ในรายงานเรื่อง "การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทยว่า บรรษัทภิบาลที่ดี (good corporate governance) หมายถึง การบริหารจัดการธุรกิจที่เป็นธรรมและ โปร่งใส โดยผู้บริหารและคณะกรรมการที่มีอำนาจในการตัดสินใจในธุรกิจนั้นๆ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และผลจากการกระทำของตนต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัททุกราย อันได้แก่ ผู้ถือหุ้น เจ้าพนักงาน รัฐบาล ลูกค้า และประชาชนทั่วไป กล่าวคือ ผู้บริหารมีหน้าที่ในการบริหารธุรกิจเพื่อสร้างผลกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้นทุกราย โดยไม่เลือกปฏิบัติ คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของบริษัท ทั้งผู้บริหารและคณะกรรมการมีความรับผิดชอบ ร่วมกันที่จะชดใช้หนี้สินแก่เจ้าหนี้ให้ครบถ้วนตามกำหนดเวลา จ่ายภาษีให้แก่รัฐ และปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ในการประกอบธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อพนักงานให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ลูกจ้างต้องได้รับสินค้าและบริการที่ดีมีคุณภาพ ตลอดจนประชาชนทั่วไปให้ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

good governance มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ดังที่บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 11) ได้กล่าวไว้ว่า การรวบอำนาจไว้ที่ภาคใดภาคหนึ่งย่อมกระทบถึงความเข้มแข็งของภาคอื่นๆ รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการสังคมโดยรวม เพราะภาคที่รวบอำนาจนั้นจะใช้ อำนาจจัดสรรทรัพยากรในสังคมตามที่ภาคนั้นต้องการ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มอำนาจและความมั่งคั่งให้ภาคนั้นๆ ในทางตรงกันข้าม ถ้าอำนาจในการกำหนดการใช้ทรัพยากรถูกกระจายให้ภาคต่างๆ มากขึ้น จนภาคต่างๆ มีอิสระและเป็นเอกเทศในตัวเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้การ

ครอบงำของภาคหนึ่งๆ การบริหารจัดการสังคมก็จะต้องกระทำร่วมกันทุกภาค บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ยอมรับกันได้และโดยกระบวนการที่อยู่บนคุณค่า และความไว้วางใจร่วมกันจนเกิดเป็นฉันทามติ (consensus) ของทุกภาค

ในเบื้องต้น ธนาคารโลกให้ความหมายของ governance ในลักษณะที่ใกล้เคียงกับ government ว่าเป็นการ “ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารราชการกิจของชาติ (nation’s affairs)” และเนื้อหาของ governance ประกอบด้วยสาระสำคัญประการต่างๆ ได้แก่ ระบบบริหารรัฐกิจ ระบบตุลาการ ระบบกฎหมาย กองทุนสาธารณะ ความเป็นอิสระของการตรวจสอบภาครัฐ (public auditor) ซึ่งกำกับดูแลโดยรัฐสภา ระบบนิติธรรมและการเคารพสิทธิมนุษยชน โครงสร้างทางสถาบันที่กระจายอำนาจและมีลักษณะพหุนิยม (pluralistic) และเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย องค์ประกอบทั้ง 8 ประการถือได้ว่าเป็นเนื้อหาของ governance สำหรับส่วนที่เป็น “ธรรม” หรือ good อันเป็นคุณสมบัติทางปทัสถาน (normative) ประกอบของ good governance ประกอบด้วย คุณลักษณะอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ หลักการคาดคะเนได้ (predictability) หลักการพร้อมรับการตรวจสอบ (accountability) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักการมีส่วนร่วม (participation) ต่อมาเมื่อนำมาประยุกต์ในประเทศไทย ก็มีการต่อเติม “ธรรมะ” อื่นๆ เข้าไปอีกหลายข้อ

เมื่อได้พิจารณาความหมายของ good governance แล้ว ต่อไปก็จะหันความสนใจมาสู่ความหมายของ governance ที่เปลี่ยนแปลงไปบ้าง ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า ความหมายดั้งเดิมของ governance เป็นความหมายเดียวกันหรือใกล้เคียงผูกพันกับ government ข้อนี้เป็นคำอธิบายว่าเหตุใดนักวิชาการไทยจำนวนหนึ่งจึงให้คำแปลที่มีขอบข่ายจำกัดอยู่เฉพาะสถาบันหรือกิจกรรมของภาครัฐเท่านั้น เช่น มีคำแปล good governance ว่า “ธรรมรัฐ” (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ซึ่งเผยแพร่กว้างขวางเพราะงานของธีรยุทธ บุญมี) “กลไกประชารัฐที่ดี” (อรพินท์ สพโชคชัย 2541) “การบริหาร กิจการ บ้านเมืองที่ดี” (รัฐบาลไทย 2546) “วิธีการปกครอง” (หนังสือ ศัพท์รัฐศาสตร์ ของราชบัณฑิตยสถาน 2548) หรือ “ธรรมาภิบาล” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2542)

จากการสำรวจของสมบุรณ์ ศิริประชัยพบว่า นอกจากนี้ ยังมีผู้แปล good governance เป็นภาษาไทยคำอื่นๆ อีก ได้แก่ “สุประศาสนการ” โดย ดิณ ปรัชญพฤทธิ, “ธรรมราษฎร์” โดย อมรา พงศาพิชญ์, “การกำกับดูแลที่ดี” โดยวรภัทร โตรณะเกษม และพูนิจ ปิยะอนันต์, และ “ประชารัฐ” โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), นอกจากนี้ยังมีผู้ใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” จำนวนมาก ซึ่งไม่ได้ประมวลไว้ในที่นี้

จะเห็นว่า ความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ

และผลที่คาดหวังใกล้เคียงกันหลายประเด็น อาทิ เช่น การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองการปกครอง

### 2.3 ความสำคัญของธรรมาภิบาล

การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลและนำไปสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา สำหรับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนั้น มีหลักการสำคัญ 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งใช้เป็นหลักการทำให้การบริหารงานภายในสถานศึกษาเกิดความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้นทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับความสุขและความสำเร็จในการทำงานภายในองค์กรของตน เกิดความมั่นใจในการบริหารคุณภาพการจัดการศึกษา เพราะยึดหลักการทำงานแบบมีส่วนร่วมและโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

#### ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

1. เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เอื้อประโยชน์ให้กับคนทุกระดับไม่ว่าคนรวยหรือคนจน ในเรื่องการเมืองงานทำ การมีรายได้ การพัฒนาที่เท่าเทียมกันและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี
2. ทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนโดยมีคนเป็นศูนย์กลางที่แท้จริงทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ
3. ช่วยให้อสังคมนีมีความเข้มแข็งทุกด้าน ทั้งด้านคุณค่าและจิตสำนึกทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม จริยธรรมและทางเศรษฐกิจสังคม มีสมรรถนะ มีความโปร่งใส สามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุขและเอื้ออาทรต่อกันช่วยแก้ปัญหา ลดความรุนแรงของปัญหา
4. สร้างความเชื่อมั่น (Trust) ให้เกิดขึ้นซึ่งทำให้สังคมเกิดความสงบสุข
5. ธรรมาภิบาลจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เป็นการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ
6. ธรรมาภิบาล จะสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่สังคมมนุษย์ โดยสร้างสิ่งที่เรียกว่า Social security สร้าง Human security
7. ช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและส่งเสริมคนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต
8. จะช่วยให้ระบบบริหารของรัฐมีความยุติธรรม เป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและนอกประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้

9. ธรรมนูญเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อื่นไปสู่เป้าหมาย

10. เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความรู้รักสามัคคีและรวมพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งยังเป็นส่วนเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ

จากการศึกษาความสำคัญของหลักธรรมนูญที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปได้ว่า หลักธรรมนูญหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนไทยในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมนูญ

#### 2.4 ลักษณะของธรรมนูญ

ธรรมนูญ มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ และสังคมให้กับทุกภาคในสังคม การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและ การเมืองต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ดังที่บวรศักดิ์ อูรรณโณ (2542: 11) ได้กล่าวไว้ว่า การรวบอำนาจไว้ที่ภาคใดภาคหนึ่งย่อมกระทบถึงความเข้มแข็งของภาคอื่นๆ รวมทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการสังคมโดยรวม เพราะภาคที่รวบอำนาจนั้นจะใช้ อำนาจจัดสรรทรัพยากรในสังคมตามที่ภาคนั้นต้องการ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มอำนาจและความ มั่งคั่งให้ภาคนั้นๆ ในทางตรงกันข้าม ถ้าอำนาจในการกำหนดการใช้ทรัพยากรถูกกระจายให้ภาคต่างๆ มากขึ้น จนภาคต่างๆ มีอิสระและเป็นเอกเทศในตัวเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของภาคหนึ่งๆ การบริหารจัดการสังคมก็จะต้องกระทำร่วมกันทุกภาค บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ยอมรับกันได้และโดยกระบวนการที่อยู่บนคุณค่า และความไว้วางใจร่วมกันจนเกิดเป็นฉันทามติ (consensus) ของทุกภาค

อานันท์ ปันยารชุน (2542: 15) กล่าวถึง ธรรมนูญว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2544: 17 - 22) ได้กล่าวถึงลักษณะของธรรมนูญเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานและค่านิยมซึ่งจะเป็นตัวอย่างแนวทางการดำเนินภายในองค์กรให้เกิดความโปร่งใส คณะกรรมการขององค์กรและผู้บริหาร เป็นผู้เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงในการผลักดันให้

องค์กรไปสู่ธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความร่วมมือของทุกฝ่าย ธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบแห่งความสามัคคีอันที่ การประสานงานที่จริงจังของฝ่ายรัฐบาล สังคม เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลักๆ และ เครือข่ายประชาคมต่างๆ ในยามวิกฤติเป็นรูปแบบระดมปัญญา (Think – tank) มากกว่ารูปแบบ แห่งอำนาจ

โคฟี อานัน (Kofi Annan อ้างถึงใน Weiss 2000) กล่าวว่า ลักษณะของธรรมาภิบาล เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อเกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนหลักนิติธรรมการ ส่งเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส เพิ่มประสิทธิภาพ

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544: 42) กล่าวว่า การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลต้องมี กฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคมซึ่งกฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรมด้วย

เสนีย์ คำสุข (2544: 58) กล่าวถึงลักษณะของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลเป็น แนวคิดทั่วไปจนถึงระดับอุดมศึกษา และมีขอบเขตที่มีอุดมคติ ธรรมาภิบาลเป็นทั้งเหตุและผลเป็น ทั้งวิธีการปฏิบัติ (Mean) เป็นเป้าหมาย (End) หรือผลลัพธ์ (Result) ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดในเชิง บวกหรือคุณธรรมความดีระดับที่พัฒนามากแล้วของมวลมนุษยชาติ ธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์กันจนเกือบแยกไม่ออก ถ้าประชาธิปไตยในสังคมอ่อนแอกระแสดรรมาภิบาลใน หมู่คนไทยก็ยังอ่อนแออยู่

บุญเสริม วิสกุล (2547: 67) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรธรรมาภิบาล ดังนี้

- 1) มีอุดมการณ์และเป้าหมายที่สูงส่ง
- 2) มีการดำเนินการที่เรียบร้อยสู่เป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ
- 3) การบริหารงานไม่สับสน ข้าราชการมีความรักสามัคคีภายในหน่วยงานและ ระหว่างหน่วยงาน ทุกหน่วยงานร่วมมือกันทำงาน มีเป้าหมายที่ร่วมกัน
- 4) มีความเที่ยงธรรมในการบริหารงาน ทั้งที่เป็นการบริหารงานภายในหน่วยงาน และกรณีที่เป็นการบริหารที่กระทบถึงผู้รับบริการ
- 5) ซื่อตรง โปร่งใส อย่างเสมอต้นเสมอปลาย เปิดเผยและไม่ทำงานแบบผักชีโรยหน้ามีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ให้บริการที่ดีแก่ประชาชน เป็นที่พึ่งได้ทุกกรณีที่มีปัญหา
- 6) ชื่อเสียงที่ดีในหลายๆ เรื่อง เป็นที่ยอมรับ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และเป็นแบบอย่างที่ดีแก่หน่วยงานอื่นได้

สรุปลักษณะของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ในสังคมไทยปัจจุบันน่าจะเป็นการบริหารราชการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งจะเป็นการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งความดีงามเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชนอย่างยุติธรรม

## 2.5 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลมีนักวิชาการ หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ ในส่วนขององค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลนั้น ได้มีนักคิดหลายท่านที่ได้ให้ความสนใจและกล่าวถึง องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

Dhaliwal (2004 : 6 - 7) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 3 องค์ประกอบ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้สามารถสะท้อนถึงโครงสร้างและกระบวนการของการบริหารจัดการ ได้แก่

1. ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึงการตัดสินใจยอมรับผิดชอบสำหรับสิ่งที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว นอกจากนั้นยังหมายความรวมถึงการมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์และกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูล และความรับผิดชอบในการตัดสินใจในการเข้าถึงข้อมูลนั้น

2. ความโปร่งใส (Transparency) อาศัยในเรื่องของสมมติฐานในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานขององค์กร นั่นคือ การปฏิบัติงานด้วยวิธีการที่ซื่อสัตย์และสามารถตอบคำถามต่างๆ โดยการจัดการให้การเข้าถึงข้อมูลให้พร้อม

3. การให้บริการสาธารณะ (Contestability) เป็นทางเลือกในการจัดหาบริการ ตลอดจนการเปิดการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการที่มีศักยภาพ ทำให้ตัวเลือกระหว่างการจัดหาบริการของรัฐและเอกชน ผลลัพธ์ในเรื่องของการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อานันท์ ปันยารชุน (2541) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล ว่า ได้แก่

1. การทำงานอย่างมีหลักการ เหตุผลอธิบายได้ (Accountability)  
 2. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)  
 3. ความสามารถที่จะคาดการณ์ ทำนายถึงความก้าวหน้าการเปลี่ยนแปลงได้ (Predictability)

4. ความโปร่งใส ไม่มีความลึกลับ (Transparency)

5. ความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงของทั้งสี่ข้อข้างต้น (Interrelate)

ในภาคเอกชนของไทยได้เสนอหลักการของวิธีการปกครองที่ดีของภาคเอกชน หรือเรียกว่า corporate governance โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2544: 12) ประกอบด้วย

1. การดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทุกกลุ่ม (Fairness)

2. บริหารด้วยความโปร่งใส (Transparency)

3. บริหารด้วยความรับผิดชอบ (Accountability)

4. บริหารด้วยความตั้งใจ ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ (Responsibility)

ลิจิต ชีร์เวคิน (2550: 247) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ไทยได้เสนอหลักการของวิธีการปกครองที่ดี ไว้เช่นกันว่าประกอบได้ด้วย

1. ความชอบธรรม (Legitimacy)

2. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

3. ความโปร่งใส (Transparency)

4. การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Accountability)

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

พิทยา ว่องกุล (2541: 3) ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่อง องค์ประกอบหลักของ ธรรมาภิบาลไว้ 5 ประการด้วยกัน ได้แก่

1. ภาวะความรับผิดชอบ

2. ความโปร่งใส

3. การปราบปราม การทุจริต และการประพฤติมิชอบ

4. การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม

5. การสร้างกรอบทางกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง

นภาพร เรืองสกุล (2545: 125) ได้กล่าวว่าหลักการของวิธีการปกครองที่ดีของภาคเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบหลักๆ ที่นักลงทุนต่างชาติให้ความสำคัญนั้น ได้แก่

1. การเปิดเผยสารสนเทศและความโปร่งใส

2. สิทธิและความเท่าเทียมของผู้ถือหุ้น

3. ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่

4. คณะกรรมการเป็นอิสระและเข้มแข็ง

จากความคิดเห็นของนักคิดทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามีแนวคิดของการจัดองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งบางท่านก็มีการแบ่งองค์ประกอบเหมือนกับองค์กรระหว่างประเทศ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (2542) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลมีความหลากหลายตามการแบ่งของแต่ละองค์กรหรือแต่ละคนที่มีมุมมองความคิดเห็นแตกต่างกันออกไปตามประเภทของการนำไปปฏิบัติ แต่โดยสาระโดยรวมมีความคล้ายคลึงกัน

## 2.6 องค์ประกอบที่ดีของธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อูวรรณ โณ (2542: 13 - 14) ได้แสดงทัศนะว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจของ good governance นั้นมี 3 ส่วนที่จะต้องเชื่อมโยงกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (participation) ส่วนที่สอง ความ โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (transparency) และส่วนที่สาม ความรับผิดชอบที่ ต้องตอบคำถาม และ ถูกวิจารณ์ได้รวมทั้งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดจากการตัดสินใจ (accountability) โดยมีกฎเกณฑ์ (norm) เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วน เพราะกฎเกณฑ์จะสร้างสิทธิและการยอมรับในส่วนร่วมของแต่ละภาค

อานันท์ ปันยารชุน (2542) กล่าวว่า good governance จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ดังนี้

1. ความรับผิดชอบต่อผลที่อธิบายได้
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การคาดการณ์ได้
4. ความโปร่งใส
5. ระบบกฎหมายที่ยุติธรรม รวมถึงคุณธรรมและความเที่ยงธรรมของผู้บังคับใช้

กฎหมาย

จรัส สุวรรณเวลา (2546: 41 - 54) กล่าวถึงหลักการปกครองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์การมหาชนว่า การปกครองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล ต้องมีหลักสำหรับยึดเหนี่ยว ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปกครองที่ดีนั้น สำหรับองค์การมหาชนที่เป็นอิสระนั้นมีเกณฑ์หรือข้อกำหนดของการปกครองที่ดี อันได้แก่ การเกิด สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ ประกอบกับการดำเนินงาน โดยมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ถูกต้อง สมเหตุสมผล โปร่งใสและซื่อสัตย์สุจริต โดยมีการกระจายอำนาจและการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งมีส่วนร่วมของประชาคมในองค์การ และมีดุลแห่งอำนาจในองค์การ เกณฑ์เหล่านี้อาจมีน้ำหนักหรือจุดเน้นไม่เท่ากันได้ ตามแต่ลักษณะ ขององค์การนั้น แต่จะขาดเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใดไปโดยสิ้นเชิงไม่ได้ หลักการของการปกครองที่ดีขององค์การที่เป็นอิสระนั้น พอจะแยกได้ดังนี้

1. องค์การมีสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจในการที่จะพิจารณาว่าองค์การมีการปกครองที่ดีหรือไม่ ต้องพิจารณาให้ได้ว่าองค์การนั้นมีวัตถุประสงค์หลักอย่างไร และสามารถปฏิบัติจริงเป็นผลสัมฤทธิ์ตามที่พึงประสงค์ขององค์การนั้นเพียงใด และอยู่ในลักษณะหรือรูปแบบที่สามารถวัดได้และประเมินความสำเร็จได้เพียงใดเพราะการปกครอง (governance) เป็นการกำกับทิศทางและกระบวนการ ตลอดจนจัดหาทรัพยากร ให้เพียงพอเพื่อให้สัมฤทธิ์ผล ถ้าขัดข้องประการใดการปกครองที่ดีต้องทราบและแก้ไข ได้ทันการ ดังนั้นการพิจารณาหลักการของการปกครองที่ดีจึงต้อง

เน้นผลที่เกิดขึ้น สำหรับองค์การมหาชนที่มีได้มุ่งหาทำไรรู้ นั้น มีความมุ่งหมายเป็นการดีขึ้นของสังคมในด้านต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมอยู่มากที่วางกรอบและวัดปริมาณได้ยาก ดังนั้น การพิจารณาหลักการของการปกครองที่ดีในแง่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์จึงทำได้ยากกว่า องค์การธุรกิจที่มุ่งหวังกำไร

2. องค์การมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การปกครองมีบทบาทในการวางยุทธศาสตร์การดำเนินงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติได้กระทำ และมีหน้าที่กำกับติดตามความก้าวหน้ารวมทั้งแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลสูงสุด โดยประหยัดที่สุดหรือใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขององค์การ ดังนั้นการปกครองจึงมีหน้าที่สำคัญในการเฝ้าดูประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขององค์การ หากมีปัญหาการเปลี่ยนแปลงพุ่งเพื่อย การดำเนินงานที่ไม่เหมาะสมและการทุจริตประพฤติมิชอบ ก็ต้องตรวจพบและปรับแก้ได้ทันการ

3. องค์การมีการดำเนินงานอย่างสมเหตุสมผล ในการดำเนินงานขององค์การ ผู้มีอำนาจต้องตัดสินใจด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งหมายความว่ามิเหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจ โดยมีข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นฐาน

responsibility หมายความว่า เมื่อมีหน้าที่ก็กระทำตามหน้าที่และทำให้ดีที่สุด

accountability หมายความว่า หากเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการกระทำตามหน้าที่ก็ต้องยอมรับ เมื่อมีคำถามก็สามารถแสดงข้อมูลและเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินใจได้

4. องค์การมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส เมื่อตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลแล้ว หากผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อสงสัยต้องได้รับการชี้แจงโดยเร็วถึงข้อมูล เหตุผลและกระบวนการ ที่ใช้ในการตัดสินใจนั้น ตลอดจนถึงการแสดงผลการดำเนินงานและทรัพยากรที่ใช้ รายงานประจำปี รายงานการเงินและรายงานผู้สอบบัญชีเป็นเอกสารแสดงผลการดำเนินงานที่องค์การสาธารณะต้องเปิดเผยให้ผู้สนใจทราบได้

5. องค์การมีการดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตการดำเนินงานขององค์การแม้จะประสบผลสำเร็จตามพันธกิจ แต่หากเกิดขึ้น ด้วยกระบวนการที่ไม่สุจริตแล้ว ก็ต้องถือว่าไม่ใช่ความสำเร็จที่พึงประสงค์ การสร้างและรักษาความซื่อสัตย์สุจริตนั้น สามารถทำได้โดยการเลือกสรรคน การวางข้อบังคับ กฎและ ระเบียบต่างๆ การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การติดตาม ดูแลและตรวจสอบการดำเนินงาน รวมถึงการรับเรื่องราวร้องทุกข์และการสอบสวนกรณีผิดกติต่างๆ

6. องค์การมีการกระจายอำนาจและการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน การกระจายอำนาจทำให้ผู้บริหารสูงสุดทำงานที่จำเป็นได้มากขึ้น ทำให้มีการตัดสินใจและ ปรับปรุงคุณภาพของงานในทุกระดับ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ การจัดแบ่ง บทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนจะช่วยลดความสับสน ซ้ำซ้อนและความสิ้นเปลือง ทำให้สามารถ ประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในแต่ละส่วนได้ช่วยให้สามารถจัดคนให้เหมาะสมกับงานได้ และการพัฒนาบุคลากรมีทิศทางที่ชัดเจน แต่ทั้งนี้บุคลากรในองค์กรจะต้องมีความเข้าใจ ในส่วนย่อยและส่วนรวม สามารถร่วมมือกันทำงานเพื่อเป้าหมายของส่วนรวม จึงจะเกิดผลดีต่อองค์กร

7. การมีส่วนร่วมของประชาคมในองค์กร องค์กรจะดำเนินงานเป็นผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยบุคลากรในองค์กรนั้น ดังนั้นการที่บุคคลในองค์กรมีความรู้เป็นเจ้าของรักองค์กรและมุ่งสร้างความเจริญให้องค์กรจึงเป็นสิ่งสำคัญ การปกครองที่ดีต้องพยายาม ให้บุคคลในองค์กรได้มีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ โดยสามารถให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อองค์กรและต่อบุคลากรในองค์กรนั้น หากการตัดสินใจที่สำคัญได้กระทำโดย บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมก็จะเป็นที่ยอมรับได้ดียิ่งขึ้นอีกทั้งความคิดเห็นของคน ในองค์กรอาจเป็นมุมมองในเชิงปฏิบัติที่ช่วยให้การตัดสินใจของผู้บริหารดียิ่งขึ้น

8. การมีดุลแห่งอำนาจในองค์กร ดุลแห่งอำนาจในองค์กรเป็นปฏิสัมพันธ์ของผู้บริหารสูงสุดกับองค์คณะบุคคลที่เป็นกรรมการ หรือ บอร์ดขององค์กร ซึ่งลักษณะการปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรหนึ่งในระยะเวลาหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพขององค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสูงสุดกับองค์คณะบุคคล ดังกล่าวมีได้หลายลักษณะ อาจเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน ซึ่งหมายถึง การกำกับดูแลไม่ให้ ผู้บริหารกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องอันเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับธรรมาภิบาลหรืออาจเป็นปฏิสัมพันธ์ในลักษณะการเสริมบทบาทของกันและกัน การมีองค์คณะบุคคลที่เลือกสรรมาอย่างดีประกอบด้วยผู้มีความรู้ ประสบการณ์ และคุณธรรมเข้ามาช่วยผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้ดียิ่งขึ้น รอบคอบยิ่งขึ้น และมีวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้องค์กรดำเนินงานได้อย่างเข้มแข็งและมั่นคงยิ่งขึ้นในรายงานประจำปี 2546-2547 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้อธิบายถึง หลักการของ good governance ประกอบด้วย (มนตรี กนกาวรี 2548: 153 - 168)

จากความคิดเห็นของนักคิดทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามีแนวคิดของการจัดองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งบางท่านก็มีการแบ่งองค์ประกอบเหมือนกับองค์ระหว่างประเทศ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (2542) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลมีความหลากหลายตามการแบ่งของแต่ละองค์กรหรือแต่ละคนที่มีมุมมองความคิดเห็นแตกต่างกันออกไปตามประเภทของการนำไปปฏิบัติ แต่โดยสาระโดยรวมมีความคล้ายคลึงกัน และจากการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542

จึงกำหนดมีหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ จึงได้นำแนวคิดของนักวิชาการ หน่วยงาน และองค์กรต่างๆ มาสรุปสาระสำคัญดังนี้

### 1. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม ได้แก่การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล หลักนิติธรรม ได้มีการกล่าวถึง ความหมาย คำที่มีความหมายสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และแนวทางการดำเนินตามหลักนิติธรรมดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวว่าหลักนิติธรรม หมายถึงระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ใช้ข้อตกลงในระดับต่างๆ ของหน่วยงาน โดยที่ระเบียบและหลักเกณฑ์การบังคับใช้เหล่านั้นต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกและต้องนำมาซึ่งหลักความเสมอภาคของสมาชิกในหน่วยงานและผู้รับบริการ รวมทั้งมีสภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาผู้รับบริการด้วย (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี 2543: 6)

ดังนั้นการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการผสมผสานอย่างลงตัวระหว่างข้อกฎหมายที่เขียนไว้ในแผ่นกระดาษกับการนำไปปฏิบัติจริงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (บุญเสริม วิสกุล 2547: 67) ซึ่งแนวทางปฏิบัติตามหลักนิติธรรมดังกล่าวทั้งเจตนารมณ์สาระและการบังคับใช้ต้องยุติธรรม เป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดี มีความเสมอภาคแก่ทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของสมาชิกในสังคมเอื้อต่อการใช้ที่คล่องตัวรับผิดชอบต่อผล และสมาชิกคนในสังคมกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การร่างการตรา และการบังคับใช้ ดำเนินการได้ทันเหตุการณ์ มีความโปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ และสามารถคาดการณ์ได้โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายมีการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด ไม่ปฏิบัติตามอำเภอใจ จากความหมายและแนวปฏิบัติดังกล่าวจะเห็นว่าหลักนิติธรรมมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อสังคมในการใช้เป็นหลักในการปกครองและการบริหารจัดการ ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคนในสังคม และเป็นสิ่งที่สมาชิกในสังคมต้องถือเป็นหน้าที่ ที่ต้องปฏิบัติจนเป็นนิสัยและเป็นค่านิยมที่พึงประสงค์ของสังคม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและสันติสุขในหมู่คณะ อันจะส่งผลให้งานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กล่าวถึง องค์ประกอบของหลักนิติธรรมว่า ประกอบด้วยกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคน

ไม่ดี ได้มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชนและประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตนเอง เข้าใจในหลักเกณฑ์และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี 2544: 18) ซึ่งหลักนิติธรรมนั้นเจตนารมณ์สาระและการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายเพื่อประโยชน์ต่อคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยความเสมอภาคต้องชัดเจนและคาดการณ์ได้ (อานันท์ ปันยารชุน 2543: 7)

เมื่อพิจารณาความหมายของหลักนิติธรรมและแนวการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล จึงสรุปสาระสำคัญได้ว่า หลักนิติธรรมหมายถึง การใช้กฎหมาย ระเบียบ วินัย ข้อบังคับ กติกา หรือ ข้อตกลงในระดับต่างๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ธรรมเนียม ประเพณี ศาสนาและศีลธรรมด้วย โดยการใช้กฎหมายดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม และเสมอภาค มีความเป็นธรรม และมีความชอบธรรม โดยต้องได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม

## 2. หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ยังมีผู้ให้ความหมายหลักคุณธรรม ไว้ดังนี้

นิสวันต์ พิษณุดำรง (2546: 22) กล่าวว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

พระธรรมปิฎก (2542: 18) กล่าวว่าคุณธรรม คือคุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงามให้เป็นจิตใจที่สูงประณีตและประเสริฐ เช่น ความรัก ความเมตตา ความสงสาร อยากให้คนอื่นพ้นทุกข์ ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ เสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียดและกล้าหาญ ความเคารพบนอบ และความสุภาพอ่อนโยน เป็นต้น

พระมหาอดิศร ธีรสีโล (2545: 219) ให้ความหมายคุณธรรม ว่าหมายถึง ความดีสูงสุดที่ปลูกฝังอยู่ในอุปนิสัยอันดีงามและอยู่ในจิตสำนึกความรู้สึกผิดชอบชั่วดีอันเป็นเครื่องหมายเหนี่ยวรั้งควบคุมพฤติกรรมที่แสดงออกเพื่อสนองความปรารถนา

ทองอินทร์ วงศ์โสธร (2545: 219) กล่าวว่าคุณธรรม (Virtue) คือหลักแห่งความดีที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวของจิตใจ คุณธรรมของผู้บริหารคือ หลักแห่งความดีงามที่ผู้บริหารการศึกษา ใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจในการบริหารงาน ตัวอย่างของคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์

สุจริต ความเสียสละ ความขยันหมั่นเพียร ความเมตตากรุณา เป็นต้น ที่ควบคู่กับคุณธรรมคือ จริยธรรม (Ethics) จริยธรรมคือ ข้อที่เป็นหลักแห่งการประพฤติปฏิบัติระหว่างบุคคล จริยธรรมของผู้บริหารการศึกษาคือ ข้อประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารการศึกษาต่อครู นักเรียน ผู้ปกครอง และบุคคลอื่นๆ จริยธรรมจึงเป็นเรื่องของเจตคติ (Attitude) และการกระทำของบุคคลต่อบุคคลอื่นๆ ผู้ที่มีจริยธรรมจึงเป็นผู้ที่มีทัศนคติและจริยธรรมที่ดีงาม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวว่าหลักคุณธรรม หมายถึง หลักปฏิบัติในการทำสิ่งที่ถูกต้องด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ยึดมั่นความถูกต้องดีงาม บนพื้นฐานของศีลธรรม จริยธรรมภายใต้ระเบียบข้อบังคับของผู้รับบริการและยังประโยชน์ต่อ สังคมและประเทศชาติ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี 2543: 7)

กูด (Good 1973 : 641) ได้ให้ความหมายของคุณธรรม ไว้ดังนี้

1. คุณธรรม หมายถึง ความดีงามของลักษณะนิสัยหรือพฤติกรรมที่ได้กระทำจนเคยชิน

2. คุณธรรม หมายถึง สิ่งที่บุคคลได้กระทำตามความคิดและมาตรฐานของสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับความประพฤติและศีลธรรม

3. คุณธรรม หมายถึง คุณสมบัติที่ยึดมั่นในการปฏิบัติทางจรรยาต่อสังคม  
 ศัญญา ศัญญาวิวัฒน์ (ม.ป.ป.) กล่าวว่า คุณธรรม คือความดีงามที่ไม่ใช่ความสวยงาม ผู้ที่มีคุณธรรมคือผู้ที่มีความดี มีความประพฤติดี มีจริยธรรม

โดยสรุป หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุน การทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานและประเทศชาติ

### 3. หลักความโปร่งใส

ความ โปร่งใสเป็นหลักสำคัญของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ข้อมูล ข่าวสารต่างๆ ของหน่วยงานจะต้องเปิดเผย มีความเชื่อถือได้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งมีผู้กล่าวถึงความหมายและสาระสำคัญของความโปร่งใสไว้ ดังนี้

วีระ ไชยธรรม (2548: 10) กล่าวว่าความโปร่งใสหมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544: 26) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนให้เข้าถึง ได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน

นิสวันต์ พิษณุดำรง (2546: 22) กล่าวว่าหลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่ามีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบ และมีความน่าสะพรึงกลัวแอบแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวกและมีความหมายในเชิงสงบสุข

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2543: 10) กล่าวถึงความสุจริตและความโปร่งใส (Honesty and transparency) หมายถึงผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้ แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความโปร่งใส นั้น ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบ ต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน และในการดำเนินงานต้องเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลต่างๆ ต้องมีความถูกต้องเป็นปัจจุบันและตรงกับความจริงเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นอกจากนี้ผู้บริหารต้องมีความสุจริตใจในการบริหาร ไม่ซ่อนเร้น ปิดบังอำพราง โดยจัดให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกส่วน และผู้บริหารต้องสื่อสารให้สมาชิกในสังคมรู้และเข้าใจนโยบายเป้าหมาย และทิศทางการดำเนินงานให้ตรงกับสิ่งที่คาดหวัง ซึ่งการปฏิบัติและดำเนินการต่างๆ ด้วยความโปร่งใสจะทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา ทุกคนจะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

จากการศึกษาความหมายและสาระสำคัญสรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดโอกาสให้สมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานและในการดำเนินงานต้องเปิดเผย ตรงไปตรงมา มีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในสังคม โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของคนในสังคมให้โปร่งใส ตรวจสอบได้

#### 4. หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ ได้แก่การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับจากการกระทำของตน ได้มีนักวิชาการ หน่วยงาน และองค์กร ได้ให้ความหมายและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบ ไว้ดังนี้

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2543: 27 - 48) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตัดสินใจกระทำใดๆ หรือมาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใดๆ ต้องสามารถอธิบายได้โดยมีข้อมูลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้วผลอาจออกมาดีหรือไม่ดีก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544: 26) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าที่จะรับผิดชอบผลของการกระทำสอดคล้องกับคำกล่าวของ นิสวันต์ พิษณุดำรง (2546: 22) ที่กล่าวว่าหลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหา สาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

กรมวิชาการ (2544: 5) กล่าวว่า คำว่าความรับผิดชอบมีคำในภาษาอังกฤษ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันอยู่ 2 คำ คือคำว่า Accountability และคำว่า Responsibility แปลความหมายของคำทั้งสองไว้ในศัพท์บัญญัติทางการศึกษาดังนี้ Accountability หมายถึง ภาระรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และ Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบ ซึ่งสมาคมผู้ตรวจสอบภายในประเทศไทย กล่าวถึงคำทั้งสองตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. Accountability หมายถึง ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตน คือทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสำนึกรับผิดชอบต่อใครบ้าง มีความเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง ในลักษณะใด แค่ไหน และอย่างไร เช่น คณะกรรมการบริษัท และผู้บริหารจะต้องสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น โดยจะต้องสร้างคุณค่าระยะยาวให้แก่ผู้ถือหุ้น มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอแก่ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน หรือพนักงานฝ่ายปฏิบัติการต้องมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติต่อองค์กรและกลุ่มลูกค้า โดยปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณ เป็นต้น

2. Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่คือองค์กรจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ทุกคนทุกฝ่ายรู้หน้าที่ของตนว่าจะต้องทำอะไร และเข้าใจหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน เช่นมีการกำหนดภาระหน้าที่ของกรรมการบริษัทที่จะต้องพิจารณาถ่วงถ่วงงานใดบ้าง มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร เป็นต้น

สรุปได้ว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎ ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ ต่อสังคม ประชาชน และประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งที่เป็นผลดี และผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

## 5. หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายหลักการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

วนิดา สงสารพันธ์ (2544: 42) กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วมนั้นหมายถึงกระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคม ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม สอดคล้องกับ สมาน รังสิโยภุชงค์ (2543 : 10-11) ที่กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วมหมายถึงการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าโอกาสจะเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีสื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์

นิสวันต์ พิชญ์ดำรง (2546: 22) กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วม หมายถึงการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและประเทศชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล และความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน และพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

วนิดา สงสารพันธ์ (2544: 42) กล่าวกล่าวว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามาเกี่ยวข้องกับผูกพันกับงานที่ตนรับผิดชอบทั้งด้านกายและจิตใจ ทั้งนี้เพื่อให้คนงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนรับผิดชอบพร้อมที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ

โคเฮน และฮัฟฮอป (Cohen and Uphop 1977 : 6) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร และจะทำด้วยวิธีการอย่างไร 2) มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร สนับสนุน โครงการและร่วมมือกับองค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะ 3) มีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากโครงการพัฒนา 4) มีส่วนร่วมในการประเมินโครงการ

ธรรมรส โชติคุณุช (2540: 280) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการบริหารแบบใช้ยุทธวิธีระดมกำลังความคิด จิตใจ ให้มีพลังในการบริหาร

ดังนั้น จะเห็นว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชน หรือบุคคลในหน่วยงานได้ร่วมรับรู้รวมทั้งแสดงความคิดเห็น ร่วม

ปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจ ตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

## 6. หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า ได้แก่การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า มีนักบริหาร นักวิชาการ ได้ให้ความหมายและสาระสำคัญของหลักความคุ้มค่าไว้ดังนี้

นิสวันต์ พิษณุดำรง (2546: 22) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษา พัฒนาทรัพยากรให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมีมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

อานันท์ ปันยารชุน (2542: 31 - 42) แสดงทัศนะด้านหลักความคุ้มค่าว่าการบริหารยุคใหม่ต้องคำนึงถึงรายรับและต้นทุน (Cost effectiveness) และความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

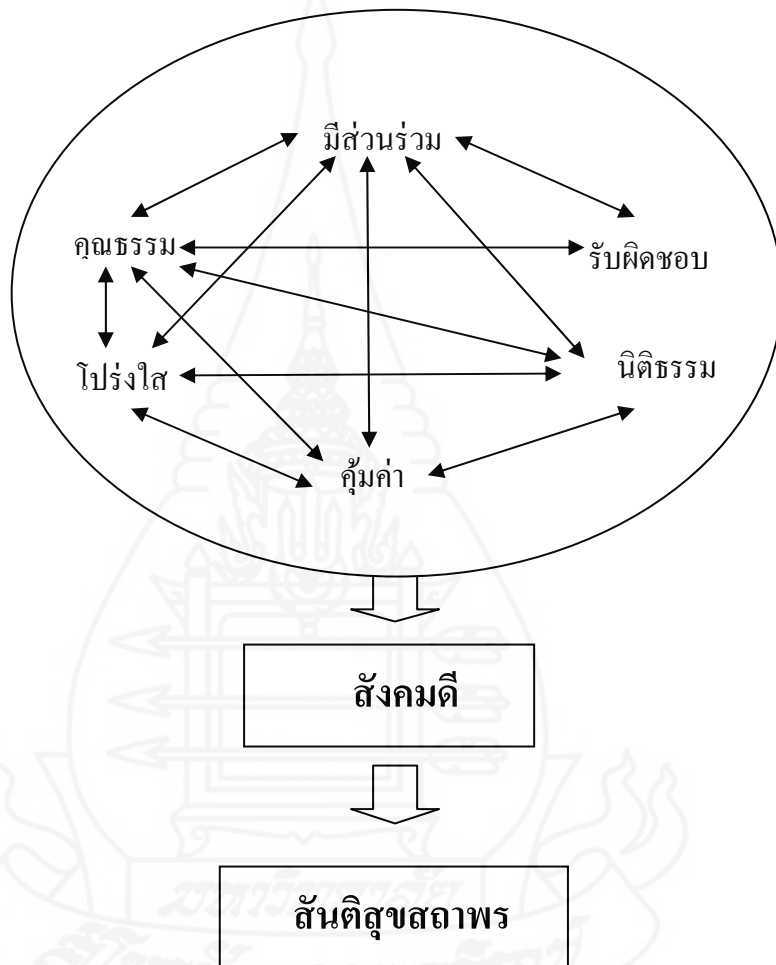
อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544: 33 - 38) เสนอหลักบรรษัทภิบาลที่สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า 2 ประการ คือ

1. คุ้มค่าระยะยาว หลักบรรษัทภิบาล ให้ความสำคัญต่อการสร้างความคุ้มค่าในระยะยาวแก่องค์กรมากกว่าการตัดทวงผลประโยชน์ในระยะสั้น คณะกรรมการบริษัทจะต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความมุ่งมั่นที่จะทำธุรกิจเพื่อสร้างคุณค่าในระยะยาว เพื่อสร้างความมั่นคงและยั่งยืน เช่น การตัดสินใจลงทุนอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ผลตอบแทนคุ้มค่าในระยะยาว หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่ไม่จำเป็น พัฒนาศักยภาพทรัพยากรบุคคลในองค์กรอย่างต่อเนื่อง การให้ความสำคัญกับลูกค้าด้วยการให้บริการหรือการขายสินค้าที่มีคุณภาพ ราคายุติธรรม และมุ่งสร้างความประทับใจให้ลูกค้า เพื่อให้เกิดการซื้อซ้ำหรือการบอกต่อ เป็นต้น

2. การมุ่งสร้างความเป็นเลิศ ต้องส่งเสริมการปฏิบัติงานในทุกด้านมุ่งสู่ความเป็นเลิศ มุ่งสร้างความสมบูรณ์แบบ โดยมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจมีการผลักดันและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา

เกษม วัฒนชัย (2543: 4) เสนอหลักความคุ้มค่า ดังนี้

1. การทำกิจการใดๆ ต้องสร้างระบบคุณภาพมาตรฐาน (Quality and Standard) ควบคู่กันไปให้มีการกำหนดระดับมาตรฐานที่จะนำไปถึงกำหนดวิธีปฏิบัติสร้างคู่มือปฏิบัติ และ วัตถุประสงค์ประเมินผลเป็นระยะ
2. การบริหารจัดการทุกด้านต้องยึดหลักประหยัดและหลักประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีค่าที่สุด แสดงในภาพ 2.1



ภาพที่ 2.1 ปัจจัยในการมีระบบบริหารจัดการที่ดี

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า (2545)

### 2.7 การส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย

ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ (2544) ในปี 2542 รัฐบาลได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อเร่งสร้างธรรมาภิบาล

ในหน่วยงานราชการของภาครัฐและเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) การบริหารสร้างกฎเกณฑ์และกลไกกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัยและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟือง การทำงานและการประสานงานในภาครัฐและเอกชนรองรับได้อย่างทันทั่วทั้งในยามที่มีปัญหา

2) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถค้นคว้า และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้องกล้าหาญและมีจริยธรรม

3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ เอกชนอย่างรวดเร็ว ชัดเจนและเป็นธรรม

4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง เพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ปัญหาส่วนรวม

5) ขจัดทุจริตและประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน ทั้งนี้ทุกภาคส่วนของสังคมจำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน ดังนี้

5.1) ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส เชื่อตรง มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการประสานงาน สามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจ

5.2) ภาคธุรกิจเอกชน ต้องปฏิรูประบบการทำงาน โดยยึดหลักกติกาที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการ มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ สามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

5.3) ภาคประชาชน ต้องเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ดังนั้น การสร้างความรู้เรื่องธรรมาภิบาลจะช่วยแก้ปัญหาความยุ่งยากในระบบและกลไกต่างๆ ที่ไม่ประสานกันได้ กล่าวโดยสรุป การบริหารงานแบบธรรมาภิบาลของภาคราชการจะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องเริ่มที่องค์การนั้นๆ ที่เห็นความสำคัญ สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลให้องค์การ และเจ้าหน้าที่ในองค์การปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง กระบวนการ

ทำงานขององค์กรโดยยึดหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ซึ่งถือเอาประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุด การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้หลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ ผลสัมฤทธิ์การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบหลักของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบาย ที่เป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญระหว่างการทำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบาย ทั้งๆ ที่เป็นขั้นตอนที่ สำคัญแต่ก็ไม่ค่อยจะได้รับความสนใจจากนักวิชาการมากนัก ทำให้นโยบายที่ดีจำนวนไม่น้อยเมื่อ นำไปสู่การปฏิบัติก็จะประสบกับความล้มเหลว

3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการ นำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลากหลาย ซึ่งบางส่วนอาจจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่บางส่วนอาจจะ บ่งบอกความแตกต่างไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

เพรสแมนและวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky 1973) กล่าวว่า “การแปลง นโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการ ทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น”

โดนอลด์ แวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) และคาร์ล แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง “การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใน ภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว”

ยูจีน บาร์แดช (Eugene Bardach 1980 : 9) ให้ความหมายการนำนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติว่า “คือกระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ใน อันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้ เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้กับเป้าหมายตามอำนาจ (Mandate) ของนโยบาย หรืออาจไม่ สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายก็ได้”

วเรช จันทรศร (2543) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของความสามารถที่ จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมาย เอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหา

คำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบ พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

สมพร เฟื่องจันทร์ (2539: 150) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “เป็นกระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายมีความต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นกิจกรรม ที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร”

จุมพล หนิมพานิช (2547: 140) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐ และภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

กล้า ทองขาว (2548: 7) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรม เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน

อุทัย เลาหวิเชียร (2528) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบหลักในศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายว่า ในอดีตความสนใจในการศึกษาจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation process) และการศึกษาผลกระทบของนโยบาย (Policy impact) และในปัจจุบันนี้ได้มีการหันมาให้ความสำคัญศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) เพราะเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ จุมพล หนิมพานิช (2547: 137) ได้ให้ความหมายที่เข้าใจง่ายว่า Implementation หมายถึง การแสดงถึง เป้าหมายที่พึงปรารถนาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ของกฎหรือของนโยบายที่เวลาที่มีการดำเนินจริงๆ แล้วก่อให้เกิดความสำเร็จหรือบรรลุผลได้ไม่ยากนัก

ผลงานวิชาการยุคบุกเบิกในหนังสือ Implementation ของเพรสแมน (Jeffrey L. Pressman) และวิลด์ฟัสกี (Aaron Wildavsky) คือ รายงานผลการศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยในนคร โอ๊คแลนด์ไปปฏิบัติ เมื่อปี 1973 นักวิชาการทั้งสองได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง “กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น” หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ “ความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะกระทำให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ทั้งนี้ เพื่อให้ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำเป็นไปตามที่มุ่งหวังเอาไว้ (กล้า ทองขาว 2548: 171 อ้างถึงใน เพรสแมน และวิลด์ฟัสกี 1973) ในความหมายของเพรส

แมนและวิลด์ฟสกี คือ จะต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงมีการนำไปปฏิบัติ ซึ่ง ศุภชัย ยาวะประภาส (2533: 90) ได้ขยายความว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติตามความหมายนี้ไม่ใช่เป็นการสร้างเงื่อนไขแรกเริ่ม แต่เป็นการดำเนินงานภายหลังที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว

ในปี 1975 บทความที่พิมพ์เผยแพร่ของ แวน มีเตอร์ และแวนฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn) ชื่อ The Policy Implementation Press : A Conceptual Framework ก็ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ไม่แตกต่างกันมากนักกับทฤษฎีของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี โดยนักวิชาการทั้งสองได้เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง “การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว” (Van Meter and Van Horn 1975: 445 - 448)

ส่วน บาร์แดช (Eugene Bardach) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง และเห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกมการต่อสู้ โดยให้ความหมายว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ก็ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (mandate) ของนโยบาย” (Bardach 1980 : 9)

แบเรตต์ และฟัดจ์ (กล่า ทองขาว 2548: 172 อ้างถึงใน Susan and Barrett and Colin Fudge. 1981 : 12 - 13) ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีมุมมองไกลออกไปกว่าที่กล่าวมาแล้วกล่าวคือ นักวิชาการทั้งสองเห็นว่า การพิจารณาเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะดูเฉพาะการผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่การพิจารณาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจะหมายความรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นบ้าง หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นการแสวงหาคำอธิบายว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะเหตุใด ศูนย์กลางความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติในทฤษฎีนี้จะอยู่ที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (What is done) จุดสนใจของการมองในแนวทางนี้จึงอยู่ที่การกระทำหรือความเคลื่อนไหวของกลุ่ม ของบุคคลและผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมการกระทำนั้น นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับการปฏิบัติว่ามีความสัมพันธ์กับสาระนโยบายอย่างไร มิใช่การตรวจสอบเพียงการคาดคะเนมุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ที่ว่าเป็นการวิเคราะห์การสนองตอบต่อข้อผูกพันตามอุดมการณ์ของนโยบาย หรือเป็นการวิเคราะห์แรงกดดันจากสภาพแวดล้อมและแรงกดดันจากหน่วยงาน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่พยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลหรือเข้าไปควบคุมการกระทำ นั้น

สำหรับ เควด (E.S. Quade 1982 : 305) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างจากท่านอื่นๆ กล่าวคือ เควดมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนไปตามแผน โดยให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง “กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอาณัติของนโยบาย โดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไปแล้ว

ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Paul Sabatier and Daniel Mazmanian 1980 : 538 - 560) มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ “การนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไป กฎหมาย คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาลไปดำเนินการให้บรรลุผล”

อเล็กซานเดอร์ (Ernest R. Alexander 1985 : 413) เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ “การนำชุดการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม”

จากการสำรวจผลงานวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ (กล้า ทองขาว 2548: 172) ของนักวิชาการไทยร่วมสมัย พบว่า นักวิชาการ 2 ท่าน ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้น่าสนใจ ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาส แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในหนังสือ นโยบายสาธารณะ บทที่ว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายหลังที่ได้สำรวจแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ มาแล้ว โดยสรุปว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นขยักขยอนแต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา ประเด็นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย (กล้า ทองขาว 2548: 172 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส 2533: 90)

วเรช จันทรศร แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในหนังสือ รัฐประศาสนศาสตร์ขอบข่ายในทศวรรษใหม่ บทที่ว่าด้วยการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ได้ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายหลังที่ได้สำรวจแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่านมาแล้วว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด กล่าวคือ ในส่วนนี้จะเป็นเรื่องที่นักวิเคราะห์

นโยบายสาธารณะมุ่งให้ความสนใจไปที่ปัญหาหรือสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนงาน และโครงการให้ลึกซึ้งและถ่องแท้ยิ่งขึ้น” (กล้า ทองขาว 2548: 173 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร 2531: 68)

### 3.2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในทางทฤษฎีหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สมพร เพ็ญจันทร์ (2539: 154) ได้สรุปว่ามีอยู่ 2 แนวทาง คือ

#### 3.2.1 ทฤษฎีส่งผ่านจากบนลงล่าง (Top down model)

แนวความคิดนี้นำเอาความคิดระบบการเมืองที่ David Easton เป็นแม่แบบในการสร้างแบบจำลอง กล่าวคือ ในส่วนกระบวนการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (Input) ไปเป็นปัจจัยนำออก (Output) คือกระบวนการแปลงรูป (Conversion process)

#### 3.2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบมองขึ้นบน (Bottom-up approach)

นับเป็นข้อเสนอที่ตรงกันข้ามกับข้อแรก คือ เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างสุด ดังเช่นคำอธิบายของ Richard Elmore (1982) ได้ให้ความสำคัญกับสิ่งต่อไปนี้ คือ ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การเชื่อมโยงระหว่างการใช้การควบคุมตามลำดับขั้นกับสภาพความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น การใช้ดุลยพินิจเป็นเครื่องมือในการปรับตัว และ การใช้วิธีการต่อรองเป็นเงื่อนไขแรกๆ ที่ใช้เพื่อให้เกิดผลในระดับท้องถิ่น

สรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่เรียกว่า เป็นการวาดภาพย้อนกลับ (Backward mapping) ซึ่งเป็นการกระทำที่สวนย้อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1) จุดเริ่มต้นจะเป็นการกำหนดข้อความ แสดงถึงพฤติกรรมเป็นการเฉพาะของเจ้าหน้าที่ระดับล่างในกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เมื่อกำหนดพฤติกรรมได้แล้ว ก็กำหนดจุดประสงค์ จุดประสงค์แรก ก็คือ แผนการดำเนินงานของหน่วยงาน จากนั้นก็ระบุผลหรือผลผลิตขั้นสุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการทำงาน เมื่อกำหนดเป้าหมายได้แล้ว การวิเคราะห์ก็จะเริ่มจากการตอบคำถามสองข้อ คือ ข้อแรก ความสามารถของหน่วยนี้จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมที่เรามุ่งหวังอันเป็นเป้าหมายของนโยบาย ข้อสองคือ เราต้องการทรัพยากรประเภทใดบ้างในหน่วยนี้ เพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ เมื่อมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเราต้องระลึกว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ยังคงยึดมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย แต่ไม่มีมาตรฐานของผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก แต่จะมองมาตรฐานความสำเร็จหรือความล้มเหลวในแง่เป็นไปตามเงื่อนไข กล่าวคือ คำนิยามของความสำเร็จมาจากความสามารถของคนนั้นที่ไม่มีอิทธิพลของคนอื่นที่อยู่ในระดับหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สำคัญคือ การวาดภาพย้อนกลับยึดว่า เมื่อใดที่ผู้นั้นอยู่ใกล้ปัญหามากที่สุด

บุคคลนั้นก็ยังมีช่องโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานสูง นอกจากนี้ ความสามารถของระบบที่มีความซับซ้อนไม่ได้ขึ้นอยู่กับการควบคุมตามลำดับขั้น แต่ทว่าขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจในจุดที่มีปัญหาเกิดขึ้น

2) ประการที่สอง องค์การเป็นเครื่องมือสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยต้องมีความเข้าใจลักษณะความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ อำนาจอย่างเป็นทางการจะไหลผ่านจากบนลงล่าง ในทางตรงข้ามอำนาจอย่างไม่เป็นทางการซึ่งเกิดจากความรู้ความสามารถ ทักษะ และการที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาส่วนนี้จะผลักดันลงไปตามขั้นตอนในองค์การ

3) การตัดสินใจด้วยตัวเองของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Street level discretion) พฤติกรรมที่เกิดขึ้น ก็เพราะการที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่มีอยู่สูง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างกลไกการสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้ามากขึ้น เช่น การปรับเกณฑ์ในการให้บริการที่กำหนดโดยหน่วยเหนือมาเป็นเกณฑ์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ ขณะนั้น ทั้งนี้มักพบบ่อยๆ ว่าแนวปฏิบัติที่ส่งมาจากหน่วยเหนือมักไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในระดับล่าง

4) ประการสุดท้าย ได้แก่ การรวมกลุ่ม และการต่อรองประนีประนอม (Coalitions and the bargaining area) ประเด็นนี้จะเป็นข้อค้นพบในงานวิจัยหลายๆ ชิ้นมาก กล่าวคือ ผลกระทบของการนำนโยบายมาปฏิบัติ มักขึ้นอยู่กับการสร้าง การรวมกลุ่มและการต่อรองประนีประนอมในระดับล่าง ถ้าผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับล่างไม่อาจรวบรวมพลังความสนใจและทักษะที่จำเป็น เพื่อสร้างการต่อรองได้แล้ว ผลกระทบของนโยบายนั้นๆ ก็ย่อมออกมาในลักษณะไม่ชัดเจนและกระจัดกระจาย

### 3.3 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล พอล เบิร์แมน (วรเดช จันทรศร 2548: 34 อ้างถึงใน Paul Berman 1978: 157 - 184) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐ และอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย

1. หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างน่านโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค
2. หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

**3.3.1 การน่านโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)** การน่านโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการน่านโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญ คือ การที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐน่านโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการน่านโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การน่านโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลว นั้น เบอร์แมนและแมคลาฟลิน (วเรช จันทรศร 2548: 35 อ้างถึงใน Berman and McLaughlin 1977) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Influence and authority differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (Communication difficulties among organizations)

นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้ว การน่านโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการน่านโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (Passages) ด้วย เบอร์แมนพบว่ายังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าใด ก็จะมีปัญหามากยิ่งขึ้นเท่านั้น

### 3.4 ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

เมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปแบบใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการหรือองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะ ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้น

เสียตั้งแต่แรกแล้ว จากการศึกษาของ วรเดช จันทรศร พบว่ามีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้ นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

- 1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- 2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- 3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ
- 4) ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงาน

รับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับ ความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจใน วัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำ นโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

### 3.5 ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค คือ การทำให้หน่วยงาน ในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะ ของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจน ประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะ สร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการยอมรับโครงการ ของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การ ยอมรับอย่างเดียวน่าจะไม่เพียงพอถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบแต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อม เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (Street-level bureaucrats) เป็นสำคัญ (วรเดช จันทรศร 2548: 39 อ้าง ถึงใน Lipsky 1980) เพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึง จำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

#### 3.5.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (*Micro Implementatio*)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนว ทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละ หน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้วเมื่อหน่วยงาน

ได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า “ การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual adaptation) (วรเดช จันทรศร 2548: 39 อ้างถึงใน Berman 1977)

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าว จะเรียกว่า Path of Micro Implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Delivering Implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ในองค์กร

### 3.6 ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วนตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตา หรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบายเนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วย แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่ 2 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสีย

ตั้งแต่เบื้องแรก มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 3.7 ขั้นตอนการปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรือ อาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงานหรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น (วรเดช จันทรศร 2548: 42 อ้างถึงใน Lipsky 1980) พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะในนโยบายด้านการบริหารสังคม ผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

เบอร์แมนและแมคคลาฟลิน ได้สรุปถึงผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (non-implementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงานหรือ ข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก เช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้า อาจไม่สามารถนำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหาการแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหาคาการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น เป็นต้น

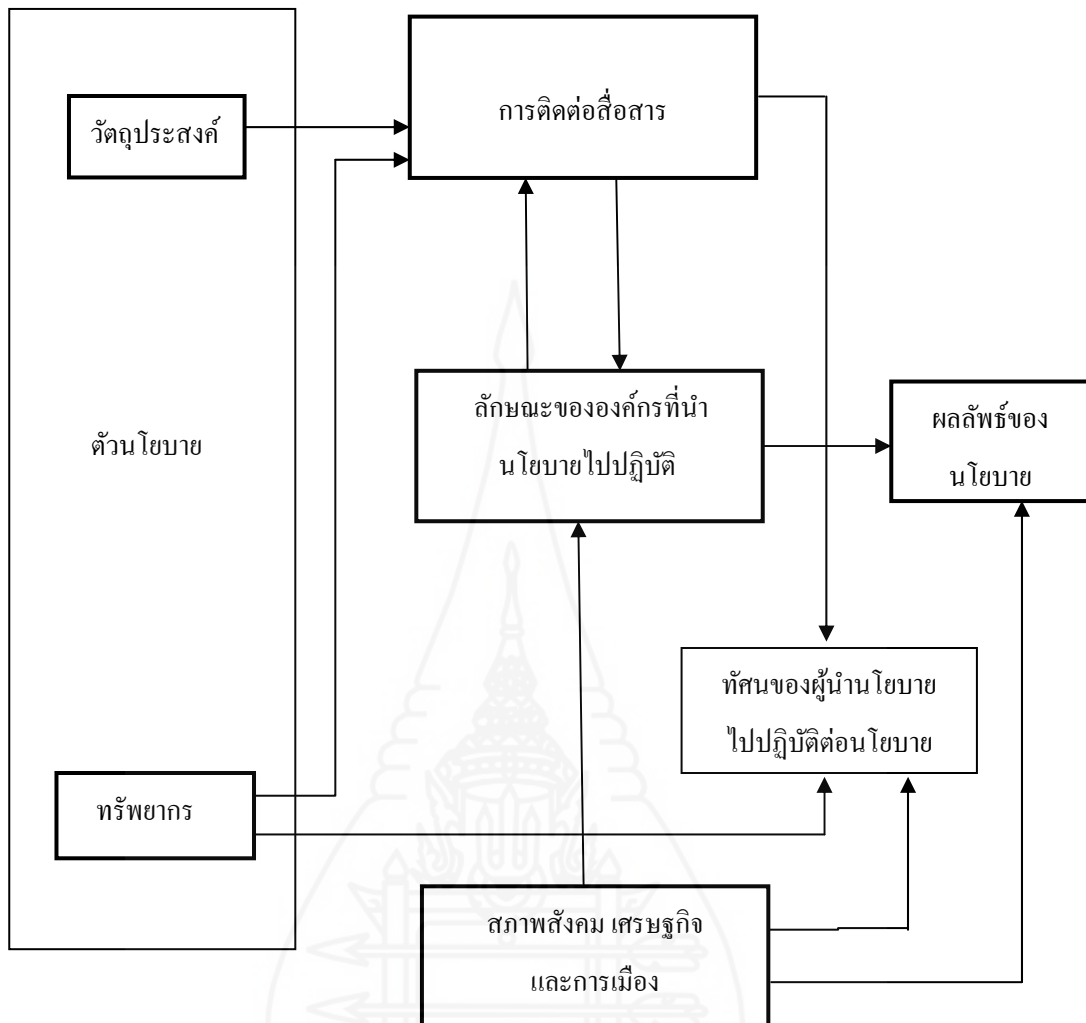
3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (technological learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่างๆ ของ

ประเทศ แต่ยังคงถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการเพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

### 3.8 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาของนโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้ หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติงานในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติ แต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณหน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ เช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียน ในช่วงแรกๆ ได้มีการเชิญพ่อแม่และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็กทาน ซึ่งโครงการนี้ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมานาน ต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหารขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้น

ศุภชัย ยาวะประภาส (2547: 104) ได้อธิบายกรอบแนวคิดของ แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn) ไว้ว่ากรอบการมองแบบนี้จะอธิบายให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยผ่านกระบวนการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ แสดงไว้ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น  
ที่มา : Donald S.Van Meter and Carl E. Van Horn. (February.1975). The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework. Administration and Society. 6 (4): 463.

กรอบการมองนี้อธิบายให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยผ่านกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติตามกรอบการมองนี้ คือ 1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย 2) ทรัพยากรนโยบาย 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรต่างๆ 4) คุณลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการปฏิบัติ 5) สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง และ 6) คุณสมบัติของบุคคลที่รับผิดชอบ โดยลักษณะที่สำคัญของปัจจัยทั้ง 6 ประการ และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ด้วยกัน จะมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบาย

### ลักษณะสำคัญของปัจจัย 6 ประการ

ปัจจัย 6 ประการที่ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น กล่าวว่ามีความสำคัญต่อผลลัพธ์ของนโยบายมีลักษณะสำคัญโดยทั่วไป ดังนี้

**1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย** ในการศึกษาว่าปัจจัยอะไรมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญแรกสุดที่ต้องกระทำ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ใช้ประเมินความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนแจ่มแจ้งยิ่งขึ้น ทำให้เป้าหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ง่ายต่อการจินตนาการและเข้าใจ ในหลายกรณีวัตถุประสงค์เขียนไว้ชัดเจนและง่ายต่อการวัด การที่จะแน่ใจว่านโยบายนี้นำไปปฏิบัติแล้วได้ผลหรือไม่ ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะสร้างงานได้จำนวนเท่าไร ประเภทใดบ้าง จะทำให้ใครมีงานทำเพิ่มขึ้นบ้าง เป็นผู้หญิงกี่คน ผู้ชายกี่คน อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปการแยกแยะวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติอันไม่ชัดเจนของนโยบายนั่นเอง นโยบายทั่วไปมักมีขอบเขตกว้างขวาง มีเป้าหมายที่คลุมเครือและบางครั้งยังขัดกันเอง การพยายามแยกแยะวัตถุประสงค์ของนโยบายออกมาให้ชัดเจนจึงเป็นเรื่องลำบาก สิ่งที่ทำได้ คือ การศึกษาตัวนโยบายนั่นเองโดยเฉพาะส่วนที่มีการบันทึกไว้เป็นตัวอักษร แล้วนำมาตีความอีกทีหนึ่งว่า วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายคืออะไร

**2. ทรัพยากรนโยบาย** นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจน และต้องมีการระบุทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติด้วย ทรัพยากรนโยบายหมายถึงงบประมาณและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ที่จะเป็นตัวเร่งให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการแปลงนโยบายโดยทั่วไปทรัพยากรที่มีปัญหาคือ งบประมาณหลายครั้งงบประมาณอาจไม่พอเพียง หลายครั้งงบประมาณมีปริมาณพอเพียงแต่การเบิกจ่ายมีค่าช้าเสียเวลา ปัญหางบประมาณจึงเป็นปัญหาสำคัญของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ

ทรัพยากร ในที่นี้ หมายถึงสิ่งต่างๆ ที่องค์กรหรือหน่วยงานมีอยู่หรือจัดหามาเพื่อใช้ในการดำเนินงานทางการบริหาร ทรัพยากร แบ่งเป็น 4 ประเภทใหญ่ หรือเรียกว่า 4 M คือ

1. คน (Man) คือ ทรัพยากรบุคคลทั้งหมดที่กิจการมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลระดับบริหารหรือระดับปฏิบัติการ

2. เงินทุน (Money or Capital) คือเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินกิจการ

3. วัสดุอุปกรณ์ (Material) คือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็น เช่น เครื่องจักร วัตถุดิบ วัสดุใช้สอยต่างๆ รวมทั้งอาคาร และที่ดิน

4. การจัดการ (Management) คือวิธีการหรือกระบวนการนำเอาปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้นมาดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

**3. การสื่อสารและการนำไปปฏิบัติระหว่างองค์การต่างๆ** ในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่างๆที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้น การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์การ หรือหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย และระหว่างองค์การหรือหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเองจึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารต้องถูกต้องรวดเร็วต่อเนื่อง และไม่มีอุปสรรคขัดขวางข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้นภายในหน่วยงานเดียวกันการสื่อสารก็ต้องมีประสิทธิภาพด้วย

ในเรื่องการสื่อสารนี้ จี ซี เอ็ดเวิร์ด และไอรา ชาร์แคนสกี (G.C. Edwards and Ira Sharkansky 1978: 292 - 329) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การติดต่อสื่อสารจะมีประสิทธิภาพแค่ไหนเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ คือ

1) การเผยแพร่ข่าวสาร (Transmission) การติดต่อสื่อสารจากระดับบนสู่ระดับล่าง ว่าการตัดสินใจดำเนินนโยบายได้ตกลงเรียบร้อยแล้ว มีรายละเอียดในการปฏิบัติและหน่วยงานรวมทั้งบุคคลรับผิดชอบกำหนดไว้ด้วย ไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ตรงไปตรงมาอย่างที่ควรจะเป็น บางครั้งระบบการติดต่อสื่อสารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดการขาดตอนของข่าวสารในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง โดยทั่วไปปัญหาสำคัญคือไม่มีการนำข่าวสารไปเผยแพร่อย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอน และอย่างต่อเนื่อง

2) ความชัดเจนของข่าวสาร (Clarity) โดยทั่วไปผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายมักได้รับข่าวสารที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า จะนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร เมื่อไร ขอบเขตนโยบายมีแค่ไหน ความคลุมเครือเหล่านี้มักเริ่มตั้งแต่ภาษาที่ใช้มักใช้คำที่มีความหมายกว้าง เข้าใจได้หลายแง่หลายมุม ความคลุมเครือของนโยบายอาจส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทางที่ผิดเพี้ยนจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของนโยบายหรืออาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กว้างไกลเกินกว่าที่คาดคิด

นโยบายทั้งหลายไม่ได้คลุมเครือเสมอไป นโยบายบางประเภทอาจมีลักษณะที่เจาะจงตายตัวจนเกินไป ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายชัดเจนกระจ่างชัด แต่เจาะจงไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ดุลยพินิจเลย นโยบายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติเช่นกัน นอกจากนั้นความคลุมเครือของข่าวสารต่างๆ อาจมีสาเหตุมาจากความสลับซับซ้อนของ

การกำหนดนโยบาย ซึ่งต้องอาศัยหลายกลุ่มหลายฝ่ายมาร่วมตัดสินใจร่วมกัน ทุกฝ่ายอาจมองปัญหาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดของกลุ่ม ซึ่งผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มอาจไม่สอดคล้องประสานกันหรือขัดแย้งกัน การพยายามแสวงหาเป้าหมายที่สามารถประสานประโยชน์ของทีกกกลุ่มทุกฝ่ายจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่ทำได้ในเวลาอันสั้น สุดท้ายนโยบายที่กำหนดออกมาจึงมีลักษณะที่กว้าง ทุกกลุ่มทุกฝ่ายสามารถตีความเป็นประโยชน์ของตนได้ ผู้ปฏิบัติจึงมีความลำบากในการปฏิบัติดังที่กล่าวแล้ว

3) ความสอดคล้องกันของข่าวสารนั้นคือ ข่าวสารทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติต้องไม่ขัดแย้งกัน หลายๆ ครั้งทีนโยบายอาจมีความชัดเจนแต่ขาดความสอดคล้องต้องกันทำให้เกิดการยุ่งยากในการปฏิบัติอย่างมาก สาเหตุที่เกิดการไม่สอดคล้องกันของนโยบายต่างๆ ที่สำคัญ คือ ความสลับซับซ้อนในการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ต้องพยายามประสานประโยชน์ของทุกกลุ่มทุกฝ่ายนั่นเอง หลายครั้งการพยายามทำให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องพอใจ มักส่งผลให้นโยบายที่กำหนดมาคลุมเครือและไม่สอดคล้องกัน ซึ่งที่สุดมีผลให้เกิดความยุ่งยากในการแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ

**4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ** ปัจจัยหลายๆ ประการ มีผลกระทบต่อ การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ในจำนวนปัจจัยเหล่านี้ที่สำคัญ ได้แก่

- 1) จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 3) ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่นความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4) ความสำคัญของหน่วยงานรับผิดชอบเอง
- 5) ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และบุคลากรกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน
- 6) สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนด นโยบายในระดับต่างๆ

**5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง** ผลกระทบของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีต่อนโยบายต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องที่นักวิชาการในด้านต่างๆ สนใจโดย แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น เสนอว่า คำถามต่อไปนี้เป็นคำถามที่ควรพิจารณาหาคำตอบให้ได้เมื่อต้องการให้การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล คือ

- 1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ที่นำนโยบายไปดำเนินการ นั้นเพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล
- 2) การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง ต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น
- 3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ
- 4) ผู้นำต่างๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ
- 5) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรบ้างในเรื่องนี้
- 6) กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่ อย่างไร

**6. คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ** ปัญหาที่ประสบอยู่เสมอคือ การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ข้อเสนอสังเกตประการหนึ่ง คือ จำนวนบุคลากรรวมทั้งหน่วยงานมักไม่ค่อยขาดแคลน แต่ในบางจุดของหน่วยงานเท่านั้นที่มีปัญหาเรื่องกำลังคน ทั้งนี้สาเหตุสำคัญคือการกระจายตัวของบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ มักไม่สมดุลและไม่สอดคล้องกับลักษณะความจำเป็นของแต่ละงานในหน่วยงาน นอกจากนี้ปัญหาเรื่องปริมาณแล้วคุณภาพของบุคลากรก็เป็นปัญหาสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน หลายครั้งบุคลากรที่มีอยู่ขาดความรู้ ความชำนาญในงาน ต้องฝึกฝนอบรมให้คล่องแคล่วซึ่งต้องใช้เวลาและหลายครั้งเมื่อมีทักษะพอเพียงที่จะใช้ประโยชน์ได้แล้วก็อาจย้ายงานหรือลาออกไปก็มี การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในงานก่อให้เกิดความล่าช้า และความผิดพลาดซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมาก (สุกชัย ยาว ประภาส 2547: 123)

สภาพข้อเท็จจริงต่างๆ ของปัจจัย 5 ประการข้างต้น ต้องผ่านการรับรู้ของผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติ เมื่อรับรู้แล้วสิ่งที่สำคัญอีก 3 ประการที่ต้องคำนึงถึงคือสภาพของนโยบายในความคิดคำนึงของผู้รับผิดชอบ ทิศทางความเห็นของเขาซึ่งอาจจะออกมาได้ 3 ลักษณะใหญ่ คือ เห็นด้วย เฉยๆ และไม่เห็นด้วย และระดับความมากน้อยของความเห็นของผู้รับผิดชอบ

### 3.9 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้นำเอาปัจจัยทั้ง 6 ปัจจัยมาจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ต่างๆ แต่ทั้งสองก็ให้ข้อสังเกตว่า การพิจารณากรอบการมองที่เขาเสนอนั้น ขอให้พิจารณา ใน

ลักษณะที่เป็นพลวัตมากกว่าที่จะหยุดนิ่งอยู่กับปัจจัยที่กำหนดผลของนโยบายในระยะแรก จะมีระดับความสามารถในการส่งผลแตกต่างออกไปเมื่อเวลาเปลี่ยนไป โดยทั้งคู่ได้เสนอแนะว่า การศึกษาเรื่องนี้ควรจะได้มีการกระทำอย่างต่อเนื่องหลายๆ ปี จึงจะได้ภาพที่แท้จริงของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ

จากภาพ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีผลกระทบทางอ้อมต่อผลนโยบาย ผ่านการสื่อสารระหว่างองค์กรหรือปัจจัยตัวที่สามนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากการส่งมอบผลผลิตหรือบริการนั้น จะออกมาในลักษณะใด ย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้แต่แรก ความเข้าใจใน วัตถุประสงค์ของนโยบายจะมีมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการสื่อสาร ภายในองค์กรเองและระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของนโยบายยังมีผลกระทบ ต่อไปอีกโดยผ่านการสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตาม ผ่านคุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายได้ถูกต้อง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพียงไร การรับรู้และยอมรับในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ วัตถุประสงค์ ที่ชัดเจนเข้าใจง่ายจะทำให้สามารถสื่อสารได้ง่าย การรับรู้ต่างๆก็สามารถทำได้สะดวกและมี ประสิทธิภาพ

ทรัพยากรนโยบายมีผลทางอ้อมต่อผลของนโยบายผ่านปัจจัย 3 ประการ คือ การ สื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตาม สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และคุณสมบัติของ ผู้รับผิดชอบ โดยทั่วไประดับความมากน้อยและประเภทของทรัพยากรที่มีอยู่จะกำหนด ความสามารถในการสื่อสารและทำให้ปฏิบัติตาม ความช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคจะเกิดขึ้น ได้ต่อเมื่อมีงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญที่พอเพียง การบังคับให้ปฏิบัติตามโดยการให้รางวัลและ/ หรือการลงโทษก็เช่นกัน ต้องมีงบประมาณเพียงพอจึงจะทำได้ นอกจากนั้นทัศนคติของ ผู้รับผิดชอบที่มีต่อตัวนโยบายเองยังถูกกำหนดโดยจำนวนและประเภทของงบประมาณเช่นเดียวกัน นโยบายที่มีงบประมาณมากมักได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติด้วยดี

ตรงกันข้ามนโยบายที่ไม่ค่อยมีงบประมาณจะไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร นโยบายที่มีงบประมาณมากมักได้รับความสนใจจากกลุ่มผลประโยชน์และนักการเมือง ค่อนข้างมาก ทั้งนี้โดยหวังว่านโยบายนั้นอาจนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นตน ประชาชน มีงานทำมากขึ้น มีรายได้และสวัสดิการมากขึ้น อย่างไรก็ตามนโยบายที่มีงบประมาณน้อยแม้ว่าจะเป็น นโยบายที่อาจเกิดผลมากมายต่อประชาชนให้ท้องถิ่นที่ไม่ได้รับการเหลียวแลและเนื่องจาก เกรงว่าประโยชน์ที่ได้จะไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ต้องลงทุนไป

สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมีผลต่อองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ คุณสมบัติของผู้รับผิดชอบ และมีผลโดยตรงต่อผลของนโยบายเอง ผลกระทบทางสภาพแวดล้อมต่างๆ จะมีผลอย่างมากต่อความสามารถของท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบต่างๆ และต่อทัศนคติของผู้รับผิดชอบเองด้วย ในกรณีที่ผลของนโยบายสามารถแก้ปัญหาหรือรับของท้องถิ่นได้ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะให้การสนับสนุนและผลักดันให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ และผู้ปฏิบัติยอมรับในวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ในทางตรงกันข้าม ถ้าปัญหาที่จะแก้ไขได้โดยนโยบายเป็นปัญหาที่ไม่ยิ่งใหญ่และอาจไม่ใช่ปัญหาที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สนับสนุนอยู่ โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ นอกเหนือจากอิทธิพลที่มีผ่านปัจจัยอื่นๆ แล้ว สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองยังมีอิทธิพลโดยตรงต่อผลลัพธ์ของนโยบาย เขตพื้นที่ ภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีเสถียรภาพ และเจริญเติบโตอยู่ตลอดเวลาในระดับที่เหมาะสมย่อมไม่ค่อยมีปัญหาเมื่อนำนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติในพื้นที่นั้นๆ

คุณลักษณะต่างๆ ของหน่วยงานอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ธรรมชาติของการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ ระดับการควบคุมบังคับบัญชา และรูปแบบผู้นำ สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติยอมรับหรือปฏิเสธเป้าหมายขององค์การได้ และสามารถทำให้ผู้ปฏิบัติยอมรับนโยบายและปฏิบัติหรือคัดค้านไม่ยอมทำตามก็ย่อมได้ เช่นเดียวกัน ทัศนคติของผู้ปฏิบัติยังอาจถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ที่หน่วยงานมีต่อผู้รับผิดชอบส่วนกลางด้วย และความสัมพันธ์ที่แนบแน่นย่อมส่งผลให้ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนั้นจากกรอบการมองในภาพที่ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น สร้าง ยังชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามระหว่างองค์การต่างๆ กับลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งหรือแนวปฏิบัติ และการติดตามงานที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ผลของนโยบายที่ออกมามีประสิทธิภาพตามไปด้วย

**3.10 ประโยชน์และข้อจำกัด** กรอบการมองที่เสนอโดย แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้ช่วยทำให้สามารถมองเห็นปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากกรอบการมองนี้เป็นกรอบที่ยึดหลักพลวัต คือ เชื่อในความไม่หยุดนิ่งของปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ กรอบการมองนี้ไม่ได้เสนอเฉพาะตัวแปรหรือปัจจัยสำคัญต่างๆ แต่ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ โดยชี้ให้เห็นทั้งผลทางตรงและทางอ้อมที่แต่ละปัจจัยมีต่อผลของนโยบาย ทำให้มองเห็นภาพที่กว้างและเป็นระบบในการพิจารณาการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

ข้อจำกัดของกรอบการมองนี้มี 2 ข้อใหญ่ๆ คือ

1. กรอบการมองนี้ ไม่ได้นำตัวแปรหรือปัจจัยทางกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับเลข นอกจากนั้นยังไม่เห็นความสำคัญของผู้ปฏิบัติในลักษณะกลุ่มเท่าที่ควร นั่นคือ พิจารณาผู้ปฏิบัติเฉพาะในแง่ของบุคคลแต่ในหลายครั้งการปฏิบัติมักทำเป็นกลุ่ม และธรรมชาติพร้อมทั้งองค์ประกอบของกลุ่มอาจเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

2. กรอบการมองนี้ ไม่ได้เสนอวิธีการในการทำนายความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ของนโยบายที่จะออกมา เช่น กรอบการมองของเพรสแมนและวิลคาฟสกี

#### 4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

การบริหารงานภาครัฐ แม้จะมีการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่องสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีการกำหนดตัวชี้วัดบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดคุณศาสตร์ กลยุทธ์ ในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นขั้นเป็นตอนก็ตาม แต่ถึงระบบจะเป็นอย่างไร ถ้าผู้ปฏิบัติงานในฐานะผู้นำนโยบาย งาน โครงการ ไปปฏิบัติ ขาดแรงจูงใจ ในการปฏิบัติงานก็ยากที่จะเกิดผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

##### 4.1 ความหมายของแรงจูงใจ

กิวฟอร์ด และ เกรย์ (Guilford and Gray) (อ้างถึงใน พนมพร แสนมีนา 2547) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง สิ่งเร้าที่จะนำช่องทางและเสริมสร้างความปรารถนาในการประกอบกิจกรรมของมนุษย์ ส่วน Goods (1973 : 375) กล่าวว่าเหตุจูงใจ หมายถึง กระบวนการเร้าและสนับสนุนให้บุคคลกระทำกิจกรรมอย่างมีระบบ

บราวน์ (Brown) (อ้างถึงใน พนมพร แสนมีนา 2547) กล่าวว่า แรงจูงใจเป็นความคิด ซึ่งเป็นแรงขับอยู่ภายใน ซึ่งประกอบด้วยอารมณ์ ความปรารถนา ซึ่งเป็นเหตุให้คนแสดงพฤติกรรมออกมาซึ่งมีปริมาณมากน้อยไม่เท่ากัน

ราตรี พัฒนรังสรรค์ (2544: 254) ได้ให้ความเห็นว่าแรงจูงใจ คือ ภาวะหรือองค์ประกอบที่กระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาอย่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อ ไปสู่จุดหมายที่ตนเองต้องการหรือผู้ทำการชักจูงกำหนด

กมลรัตน์ หล้าสูงษ์ (อ้างถึงใน พนมพร แสนมีนา 2547) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง แรงกระตุ้นที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการเรียนรู้ขึ้นด้วยสิ่งเร้าหนึ่ง แรงจูงใจประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

1. แรงจูงใจ (Motive) ได้แก่ ความต้องการ ความสนใจ ทักษะคติ ลักษณะนิสัย ฯลฯ ซึ่งเกิดจากภายในร่างกาย

2. สิ่งจูงใจ หรือเครื่องล่อ (Incentive) ได้แก่ สิ่งเร้าต่างๆ ที่อยู่ภายนอกในร่างกาย ซึ่งเป็นตัวกำหนดทิศทางพฤติกรรม การจูงใจจะมีพลังมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับส่วนสำคัญทั้งสองส่วนนี้

เดฟ (Def) (อ้างถึงใน มณฑล รอยตระกูล 2546) ได้ให้ความหมายของการจูงใจ ว่า คือ แรงกระตุ้นหรือแรงผลักดันให้เกิดพฤติกรรมที่ต้องการ และเป็นแรงกระตุ้นที่ให้กับบุคคลรักษาพฤติกรรมนั้นไว้

บีช (Beach) (อ้างถึงในมณฑล รอยตระกูล 2546) กล่าวว่า การจูงใจ หมายถึง แรงกระตุ้นหรือสิ่งเร้าเพื่อช่วยให้การกระทำต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งเป็นภาวะการณ์กระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติได้ทำงานด้วยความเข้มแข็ง มีความกระตือรือร้นที่จะอุทิศเวลา แรงกาย แรงใจ และสติปัญญาในการปฏิบัติงาน โดยมีความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วยเป็นความเต็มใจที่จะใช้พลังประสบความสำเร็จในเป้าหมายหรือรางวัลที่เป็นสิ่งที่สำคัญของการกระทำของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ทำให้คนไปถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่จะได้รับรางวัล

จากที่มีผู้ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้หลายท่านนั้น พอสรุปเพื่อใช้ในการศึกษาครั้งนี้ว่า แรงจูงใจ หมายถึง สิ่งกระตุ้นที่ทำให้บุคคลทุ่มเทความพยายามในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของงาน

#### 4.2 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) ช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง

จะเห็นได้ว่าแรงจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่จูงใจ จะต้องค้นหาว่าบุคคลที่เขาต้องการจูงใจ มีความต้องการหรือมีความคาดหวังอย่างไร มีประสบการณ์ ความรู้ และทัศนคติในเรื่องนั้นๆ อย่างไร แล้วพยายามดึงเอาสิ่งเหล่านั้นมาเป็นแรงจูงใจ (Motive) ในการแสดงพฤติกรรมหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่างๆ

### 4.3 ประเภทของแรงจูงใจ

ฮิลการ์ด (Hilgard) (อ้างถึงในมณฑล รอยตระกูล 2546) แบ่งแรงจูงใจเป็น 3 ประเภท คือ

1. แรงจูงใจเพื่อการอยู่รอด (The Survival Motives) หมายถึง ความต้องการทางกาย (Physiological) ซึ่งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียไม่ได้ เช่น ความต้องการอาหาร ความต้องการน้ำ ความต้องการอุณหภูมิที่พอเหมาะ ความต้องการขับถ่ายของเสีย ความต้องการพักผ่อนและความต้องการทำกิจกรรม

2. แรงจูงใจทางสังคม (The Social Motives) หมายถึง แรงจูงใจอันเกิดจากความต้องการทางสังคม (Social Needs) ของมนุษย์ในการเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นๆ ได้แก่ ความต้องการความรัก (Needs for Affection) ความต้องการตำแหน่งในสังคม (Needs For Social Status) ความต้องการทางเพศ (Sex Needs) ความต้องการเหล่านี้กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ (Motives) ให้คนเรากระทำพฤติกรรมทางสังคม (Social Behavior)

3. แรงจูงใจทางอวดตน (Ego Intergrative Motives) หมายถึง แรงจูงใจอันเกิดจากความต้องการความสำเร็จ (Needs For Successful Needs) ความต้องการปรัชญาชีวิตที่น่าพอใจ ความต้องการชื่อเสียงเกียรติยศ ความต้องการสร้างและประดิษฐ์ เพื่อให้เกิดความรู้สึกลับถ้อยตนเอง (Self-Respect) ซึ่งจะเป็นทางใ้บุคคลสามารถหลีกเลี่ยงจากการมีปมด้อย (Inferiority Complex) และความรู้สึกว่าตนไม่มีค่า (Self-Depreciation) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าตนจะได้มีความรู้สึกลับถ้อยความสามารถ (Sense of Attainment) ส่วนแรงจูงใจที่เกิดจากความต้อการปรัชญาชีวิตที่น่าพอใจ (Satisfying Philosophies of Life) นั้น ก็เพื่อบุคคลจะได้เป็นที่น่านิยมยกย่องของคนอื่นในสังคมด้วย

มอร์แกน และคิงส์ (Morgan and King) (อ้างถึงใน มณฑล รอยตระกูล 2546) ได้แบ่งแรงจูงใจออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความต้องการผูกพันกับผู้อื่น (Affiliation Needs) เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคมจึงจำเป็นต้องอยู่ร่วมกับผู้อื่นนอกเหนือจากพ่อแม่ พี่น้องความผูกพันกันนั้น ทำให้เกิดความพึงพอใจและสบายใจ ในการที่จะอยู่ร่วมกันหรือทำงานเกี่ยวข้องกันเพื่อสนองความต้องการต่างๆ

2. ความต้องการฐาน (Status Needs) ในชุมชนที่อาศัยอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมาก การแบ่งแยกระดับชั้นจะเกิดขึ้นเสมอ คนส่วนมากจึงพยายามจะสร้างฐานะของตนเองให้ทัดเทียม

หรือดีกว่าคนอื่นๆ ในสังคมเดียวกัน ซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น อยากได้ตำแหน่ง (Rank) อยากได้เกียรติยศและอำนาจ (Prestige and Power)

แรงจูงใจยังสามารถแบ่งตามเหตุผลของเบื้องหลังในการแสดงออกของพฤติกรรม เป็น 2 ประเภท กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์ (อ้างถึงใน มณฑล รอยตระกูล 2546) คือ

1. แรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motivation) หมายถึง การที่บุคคลมองเห็นคุณค่าที่จะกระทำด้วยความเต็มใจ หรือสภาวะของบุคคลที่มีความต้องการและอยากแสดงพฤติกรรมบางอย่าง ด้วยเหตุผล และความชอบของตัวเอง เช่น ความพอใจ ความสำเร็จ ความผิหวัง นักจิตวิทยาเชื่อว่าแรงจูงใจภายในมีความสำคัญกว่าแรงจูงใจภายนอก เพราะแรงจูงใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคคล ทำให้บุคคลประสบความสำเร็จได้มากกว่า เช่น ความพอใจ ความสำเร็จ ความผิหวัง เป็นต้น

2. แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motivation) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ได้รับ การกระตุ้นจากภายนอก ทำให้มองเห็นจุดหมายและนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมของบุคคล โดยทั่วไป พฤติกรรมของบุคคลมักจะได้รับแรงจูงใจจากภายนอก เช่น รางวัล การแข่งขัน การลงโทษ คะแนน เรียน เป็นต้น

สรุปได้ว่า แรงจูงใจของบุคคลสามารถแบ่งออกได้เป็นแรงจูงใจด้านร่างกาย ซึ่งเกิดจากอิทธิพลภายนอก แรงจูงใจทั่วไปซึ่งเกิดจากความอยากรู้อยากเห็นเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อต้องการความรัก ความอบอุ่น หรือต้องการแสดงความสามารถด้วยตนเองและจูงใจด้านสังคมเป็น ความต้องการอยู่ร่วมกับผู้อื่น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ต้องการได้รับการยกย่องเกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความสำเร็จในชีวิต แรงจูงใจแบ่งตามเหตุผลของการแสดงออก โดยทั่วไป แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ แรงจูงใจภายใน และแรงจูงใจภายนอก แรงจูงใจภายในจะมีคุณค่ามากกว่าแรงจูงใจภายนอก แรงจูงใจภายในเกิดได้โดยการที่บุคคลได้รับอิทธิพล หรือประสบการณ์จากสิ่งแวดล้อม หรือสิ่งเร้าภายนอกมากระตุ้นทำให้เกิดความต้องการ คือ แรงจูงใจไฟ สัมฤทธิ์

#### 4.4 แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ

นักวิชาการจำนวนมากได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจูงใจ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มของทฤษฎีออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการสร้าง ความพอใจ (Content Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่สนับสนุนในห้วงการตระหนักถึงการตอบสนองความพึงพอใจของบุคคลากรให้ได้มากที่สุด 2) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นกระบวนการสร้างการจูงใจ (Process Theories) โดยมีข้อสมมติที่ว่าบุคคลากรต้องการปฏิบัติงานเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน และ 3) กลุ่มทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่เชื่อมโยงพฤติกรรมของบุคคลกับการให้รางวัล (ศุภชัย ยาวะประภาส 2548)

##### 4.4.1. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการสร้าง ความพอใจ

กลุ่มทฤษฎีเชื่อว่า หากองค์การทราบและเข้าใจถึงความต้องการภายในของบุคลากรแล้ว องค์การจะสามารถกำหนดระบบการให้รางวัลที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจ ขณะเดียวกันก็สามารถทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ นักทฤษฎีหลักในกลุ่มนี้ ได้แก่

- 1) อับราฮัม เอช มาสโลว์ (Abraham H. Maslow)
- 2) เฟรดเดอริก เฮอริชเบิร์ก (Frederick Herzberg)
- 3) เดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland)
- 4) เคลย์ตัน เอลเดอร์เฟอร์ (Clayton Alderfer)
- 5) เฮนรี เอ มูร์รีย์ (Henry A. Murray)
- 6) คริส อากิริส (Chris Argyris) และ
- 7) แมกเกรเกอร์ (Douglas McGregor) สารระ โดยสรุปของแนวคิดของแต่ละคน มีดังนี้

**1) อับราฮัม เอช มาสโลว์ (Abraham H. Maslow)** ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการ (Hierarchy of needs) ของมาสโลว์ ซึ่งว่า ความต้องการของมนุษย์เป็นเสมือนขั้นบันได มีทั้งหมด 5 ชั้น ได้แก่ ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการทางด้านความปลอดภัย ความต้องการที่จะผูกพันในสังคม ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นและได้รับการยกย่องในสังคม และความต้องการที่จะประจักษ์ตน เมื่อความต้องการในขั้นต้นได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลจึงจะเกิดความต้องการในระดับต่อไปตามลำดับ

**2) เฟรดเดอริก เฮอริชเบิร์ก (Frederick Herzberg)** ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ/ปัจจัยสุขวิทยา (Two Factor Theory) ของเฮอริชเบิร์ก เสนอว่า การที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพอใจในงาน ต้องสร้างปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors) อันได้แก่ ความสำเร็จ การยอมรับ การยกย่อง ความก้าวหน้า ความรับผิดชอบ และลักษณะของงาน สำหรับปัจจัยสุขวิทยา (Hygiene Factor) อันได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง เงื่อนไขการทำงาน นโยบายขององค์กร และรูปแบบการบังคับบัญชา นั้นสามารถป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจในงาน แต่สร้างความพอใจในงานไม่ได้

**3) เดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland)** ความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของแมคเคลแลนด์ มี 3 เรื่อง คือ ความต้องการประสบความสำเร็จ (Achievement : nAch) ความต้องการด้านสัมพันธ์ภาพ (Affiliation : nAff) และความต้องการอำนาจ (Power : nRow) และความต้องการที่แตกต่างกันจะนำไปสู่พฤติกรรมของบุคคลที่ต่างกัน

**4) เคลย์ตัน เอลเดอร์เฟอร์ (Clayton Alderfer)** เอลเดอร์เฟอร์ ประยุกต์ทฤษฎีของมาสโลว์โดยปรับลำดับชั้นของความต้องการจาก 5 ลำดับ เหลือแค่ 3 ลำดับ และนำเสนอในชื่อทฤษฎี ERG ซึ่งได้แก่ ความต้องการในการดำรงอยู่ (Existence Needs) ความต้องการด้านสัมพันธ์ภาพ (Relatedness Needs) และความต้องการที่จะเติบโต (Growth Needs)

**5) เฮนรี เอ มูร์รีย์ (Henry A. Murray)** มูร์รีย์ ได้ระบุความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Primary) หรือเพื่อการดำรงขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่เรียกว่า Viscerogenic เช่น อาหาร น้ำ การตอบสนองทางเพศ การขับถ่าย และความต้องการ ขั้นที่

สอง (Secondary) ที่เรียกว่า Psychogenic เช่น ความสำเร็จ ความผูกพันกับผู้อื่น ความเป็นเอกเทศ การครอบงำ และอำนาจ เป็นต้น

6) คริส อากิริส (Chris Argyris) อากิริส เสนอมุมมองที่ว่า มนุษย์ต้องการเติบโตและผ่านกระบวนการพัฒนาการเป็นผู้ใหญ่ ดังนั้นองค์กรจำเป็นต้องจัดโครงสร้างที่เน้นการควบคุมให้น้อยลง และส่งเสริมประชาธิปไตยในองค์กรให้มากขึ้น

7) แมกเกรเกอร์ (Douglas McGregor) แมกเกรเกอร์ มีข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานว่าผู้ปฏิบัติมีอยู่ 2 ประเภท คือ ประเภท X และประเภท Y ซึ่งแต่ละประเภทต้องการการตอบสนองต่างกัน คือ ผู้ปฏิบัติงานประเภท X ต้องการบังคับ ขาดความรับผิดชอบ และไม่มี ความทะเยอทะยาน แต่ปรารถนาชีวิตการทำงานมั่นคงเหนือสิ่งอื่นใด ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานประเภท Y มีความรับผิดชอบในงานสูง มีวินัยในตนเองสูง ดังนั้นองค์กรต้องใช้วิธีการจูงใจให้เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานแต่ละประเภท

#### 4.4.2 กลุ่มทฤษฎีเน้นกระบวนการสร้างการจูงใจ

ทฤษฎีในกลุ่มนี้จะมุ่งอธิบายถึงภาพรวมในการสร้างแรงจูงใจ โดยไม่อธิบายถึงรายละเอียดส่วนปลีกย่อย โดยอาศัยฐานแนวคิดว่าคุณคนมีความพยายามในการทำงานจากความคาดหวัง โดยคาดหวังว่าความพยายามที่ทุ่มเทลงไปจะสามารถส่งผลต่อการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงานนั้นจะส่งผลให้ได้รับสิ่งตอบแทนบางอย่าง นักทฤษฎีหลักในกลุ่มนี้ได้แก่ 1) เจ สเตซซี อัดัมส์ (J. Stacey Adams) 2) วิกเตอร์ เอช วรูม (Victor H. Vroom) ร่วมกับลายแมน ดับเบิลยู พอร์ตเตอร์ และเอ็ดเวิร์ด อี ลอว์เลอร์ (Lyman W. Porter and Edward E. Lawler) 3) เกร็ก อาร์ โอลแฮม และริชาร์ด แฮกแมน (Greg R. Oldham and Richard J. Hackman) และ 4) เอ็ดวิน เอ ล็อก (Edwin A. Locke)

1) เจ สเตซซี อัดัมส์ (J. Stacey Adams) อัดัมส์ ได้เสนอทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) ที่มองว่าการที่ผู้ปฏิบัติงานจะทำงานมากหรือน้อย ดีหรือไม่ดี ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบความพยายามและค่าตอบแทนของตนกับผู้อื่นในสถานการณ์การทำงานที่คล้ายคลึงกัน

2) วิกเตอร์ เอช วรูม (Victor H. Vroom) ร่วมกับลายแมน ดับเบิลยู พอร์ตเตอร์ และเอ็ดเวิร์ด อี ลอว์เลอร์ (Lyman W. Porter and Edward E. Lawler) วรูม พอร์ตเตอร์ และลอว์เลอร์ นำเสนอทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพฤติกรรมของบุคคลได้รับอิทธิพลจากผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการนำตัวแปร 3 ปัจจัยมาสนับสนุนทฤษฎี คือ 1) ปัจจัยความคาดหวัง (ถ้าหากพยายามแล้วจะสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จหรือไม่) 2) ปัจจัยความเป็นเครื่องมือ (หากลงมือปฏิบัติแล้วจะสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่) และ

3) ปัจจัยระดับของความพึงพอใจ หรือ Valence (แล้วผลลัพธ์ที่จะได้นั้นเป็นสิ่งที่ตนได้ตระหนักถึงคุณค่าหรือไม่)

3) **เกร็ก อาร์ โอลแฮม และริชาร์ด แอ็กแมน (Greg R. Oldham and Richard J. Hackman)** โอลแฮม และแอ็กแมน เสนอทฤษฎีที่ว่าลักษณะงาน (Job Characteristics) มีอิทธิพลต่อการจูงใจบุคคลให้ทำงาน ลักษณะงานที่ได้แก่ ความหลากหลายของทักษะในงาน (Skill Variety) ความมีเอกลักษณ์เฉพาะของงาน (Task Significance) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน (Autonomy) และการได้รับผลสะท้อนกลับจากการปฏิบัติงาน (Feedback) และนำเสนอวิธีคิดคะแนนของงานไว้ซึ่งเรียกว่า Motivating Potential Score (MPS)

4) **เอ็ดวิน เอ ล็อก (Edwin A. Locke)** ล็อก เสนอทฤษฎีกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting Theory) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้ปฏิบัติงานในการกำหนดเป้าหมายในการทำงาน และผลที่จะได้จากการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ วิธีนี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเล็งเห็นได้ว่า ความทุ่มเทในการปฏิบัติงานจะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานอย่างไร ได้รับผลตอบแทนอย่างไร และสามารถสนองความพึงพอใจส่วนตัวได้อย่างไร

4.4.3 **กลุ่มทฤษฎีเสริมแรง** ทฤษฎีนี้เน้นการสร้างเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและผลที่ตามมาโดยมุ่งหวังที่จะให้พฤติกรรมที่พึงปรารถนาเกิดขึ้นอีก หรือป้องกันไม่ให้พฤติกรรมที่ไม่น่าพึงปรารถนาเกิดขึ้น ผ่านวิธีการต่างๆ คือ

- ให้ผลตอบแทนที่น่าพึงปรารถนาเมื่อเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ (Positive reinforcement)

- ขจัดผลตอบแทนที่น่าพึงปรารถนาภายหลังจากเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ (Avoidance Learning)

- ยกเลิกการให้รางวัลหลังจากเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา (Extinction)

นักทฤษฎีคนสำคัญ คือ บี เอฟ สกินเนอร์ (B.F. Skinner) ได้เสนองานอันเป็นที่มาของแนวคิด Organizational Behavior Modification หรือ O.B.Mod ซึ่งเชื่อว่าพฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้นสัมพันธ์กับผลที่เกิดขึ้นตามมา ดังนั้นองค์การจึงต้องเลือกวิธีการจัดการกับผลของพฤติกรรมเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคลากร ซึ่งเรียกหลักการนี้ว่า “Law Of Effect” องค์การจึงจำเป็นต้องออกแบบและระบบการตอบกลับและระบบสิ่งจูงใจที่สนับสนุนให้งานประสบความสำเร็จและทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกสนุกกับงาน

#### 4.4.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

ทฤษฎีการจูงใจได้อาศัยแนวทางด้านจิตวิทยา และแนวทางด้านการบริหาร เพื่ออธิบายพฤติกรรมของบุคคล โดยการวิเคราะห์ตัวบุคคลและสถานการณ์ต่างๆ ควรจะจูงใจ

ทรัพยากรบุคคลภายในองค์กรของตนเองอย่างไร ปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นสิ่งกระตุ้นและผลักดันหรือจูงใจให้เกิดพฤติกรรม รวมถึงกระบวนการในการกระตุ้นพฤติกรรมด้วย ซึ่งขอแนะนำเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานต่าง ๆ จำนวน 5 หัวข้อ ประกอบด้วย

**1) ทฤษฎีการจูงใจ ERG ของ Alderfer** ทฤษฎีการจูงใจของ Alderfer (Alderfer ERG Theory) เป็นทฤษฎีความต้องการ ซึ่งกำหนดลำดับขั้นตอนความต้องการ เอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) ได้ชี้ความแตกต่างระหว่างความต้องการในระดับต่ำและความต้องการในระดับสูง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความต้องการของมาสโลว์ 5 ประเภท เหลือเพียง 3 ประเภท ดังนี้ (อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ 2545)

1.1) ความต้องการในการอยู่รอด (Existence Needs (E)) เป็นความต้องการในระดับต่ำสุดและมีลักษณะเป็นรูปธรรม ประกอบด้วยความต้องการตามทฤษฎีมาสโลว์ คือ ความต้องการของร่างกายและความต้องการความปลอดภัย

1.2) ความต้องการความสัมพันธ์ (Related Needs (R)) มีลักษณะเป็นรูปธรรมน้อยลง ประกอบด้วยความต้องการด้านสังคม ตามทฤษฎีของมาสโลว์ บวกด้วยความต้องการความปลอดภัยและความต้องการการยกย่อง

1.3) ความต้องการความเจริญก้าวหน้า (Growth Needs (G)) เป็นความต้องการในระดับสูงที่สุดในระดับขั้นตอนของ เอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) และมีความเป็นรูปธรรมต่ำสุด ประกอบด้วยส่วนที่เป็นความต้องการการยกย่อง บวกด้วยความต้องการประสบความสำเร็จตามทฤษฎีมาสโลว์

เอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) พบว่า บุคคลจะได้รับการกระตุ้นโดยความต้องการมากกว่าหนึ่งระดับ ตัวอย่าง ความต้องการที่จะได้รับเงินเดือนที่เพียงพอ (ความต้องการความปลอดภัย) ในขณะที่เดียวกันจะเกิดความต้องการการยอมรับ ความพอใจ (ความต้องการทางสังคม) และเกิดความต้องการการสร้างสรรค์ ต้องการความก้าวหน้า (ความต้องการเจริญเติบโต) เอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) ยังค้นพบว่าลำดับของประเภทความต้องการจะแตกต่างกันในแต่ละบุคคลอีกด้วย

ทฤษฎี ERG ยังสรุปได้ว่า ความต้องการของบุคคลสามารถปรับเปลี่ยนไปในระดับสูงขึ้นหรือต่ำลงได้ ขึ้นอยู่กับว่าเขาสามารถตอบสนองความต้องการในระดับต่ำลงหรือความต้องการในระดับสูงขึ้นได้หรือไม่

**2) ทฤษฎี 2 ปัจจัย หรือปัจจัยนามัยในการจูงใจ** เฮอร์เบิร์ต (Herzberg) (Herzberg two – factor theory) (อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ 2545) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นทฤษฎีที่เสนอแนะว่าความพึงพอใจในการทำงานประกอบด้วย 2 แนวคิด คือ 1) แนวคิดที่มีขอบเขตจากความพึงพอใจ (Satisfaction) ไปยังความไม่พึงพอใจ (No Satisfaction) และได้รับอิทธิพลจาก

ปัจจัยจูงใจ (Motivation factor) 2) แนวคิดที่มีขอบเขตจากความไม่พึงพอใจ (Dissatisfaction) ไปยังความไม่มีความไม่พึงพอใจ (No Dissatisfaction) และได้รับอิทธิพลจากปัจจัยฮิยอนามัย (Hygiene factors)

ทฤษฎีนี้ประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยการจูงใจหรือตัวจูงใจ 2) ปัจจัยการธำรงรักษาหรือปัจจัยสุขอนามัย

2.1) ปัจจัยการจูงใจหรือตัวจูงใจ (Motivation factors หรือ Motivators) เป็นปัจจัยภายใน (ความต้องการภายใน) ของบุคคลที่มีอิทธิพลในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfiers) เช่น ความก้าวหน้า ความสำเร็จ การยกย่อง เป็นต้น

2.2) ปัจจัยการธำรงรักษา (Maintenance factors) หรือปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene factor) เป็นปัจจัยภายนอกที่ป้องกันไม่ให้นักงงานเกิดความไม่พึงพอใจกับการทำงาน (Job Dissatisfiers) การเสนอสุขอนามัยไม่ใช่วิธีการจูงใจที่ดีที่สุดในทัศนะของ เฮร์ซเบิร์ก (Herzberg) แต่เป็นการป้องกันความไม่พึงพอใจ ประกอบด้วยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมาทำงาน หรือการขาดงานของพนักงาน เช่น นโยบายของบริษัท การบังคับบัญชา ความมั่นคงในงาน ค่าตอบแทน สภาพการทำงาน เป็นต้น

3) ทฤษฎีทวิปัจจัย (Two factor theory) เฮร์ซเบิร์ก (Herzberg) (อ้างถึงใน ปีติ วัลยะเพ็ชร 2549) ได้เสนอทฤษฎีทวิปัจจัย (Two factor theory) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ซึ่งสรุปว่า มีปัจจัยสำคัญ 2 ประการที่สัมพันธ์กับความชอบหรือไม่ชอบในงานของแต่ละบุคคล ซึ่งปัจจัยดังกล่าว คือ

3.1) ปัจจัยจูงใจ (Motivation factor)

3.2) ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene factor) หรือปัจจัยสุขอนามัย

ปัจจัยจูงใจ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง เพื่อจูงใจให้ตนชอบและรักงานที่ปฏิบัติ เป็นตัวกระตุ้นทำให้เกิดความพึงพอใจให้แก่บุคคลในองค์กรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะปัจจัยสามารถสนองตอบความต้องการภายในของบุคคลได้ด้วยได้แก่

1. ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้สำเร็จและประสบความสำเร็จอย่างเต็มความสามารถ ในการแก้ปัญหาต่างๆ การรู้จักป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น เมื่อผลงานสำเร็จ จึงเกิดความรู้สึกพอใจและปลาบปลื้มในผลสำเร็จของงานนั้นๆ

2. การได้รับการยอมรับนับถือ หมายถึง การได้รับการยอมรับนับถือ ไม่ว่าจะจากผู้บังคับบัญชา จากเพื่อน จากผู้มาขอรับคำปรึกษาหรือ จากบุคคลในหน่วยงาน การยอมรับนี้

อาจจะอยู่ในรูปแบบการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี ให้กำลังใจ หรือการแสดงออกอื่นใดที่ก่อให้เกิดถึงการยอมรับในความสามารถเมื่อได้ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดบรรลุผลสำเร็จ การยอมรับนับถือจะแฝงอยู่กับความสำเร็จในงานด้วย

3. ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ หมายถึง งานที่น่าสนใจ งานที่ต้องอาศัยความริเริ่มสร้างสรรค์ ทำทนายให้ต้องลงมือทำ หรืองานที่มีลักษณะสามารถกระทำได้ตั้งแต่ต้นจนจบโดยลำพังแต่ผู้เดียว

4. ความรับผิดชอบ หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบใหม่ๆ และมีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ไม่มีกาตรวจหรือควบคุมอย่างไร่ใกล้ชิด

5. ความก้าวหน้า หมายถึง ได้รับเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นของบุคคลในองค์กร การได้มีโอกาสได้ศึกษาเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมหรือได้รับการฝึกอบรม

ปัจจัยค่าจูน หรือปัจจัยสุขอนามัย หมายถึง ปัจจัยที่จะค่าจูนให้แรงจูงใจในการทำงานของบุคคลที่มีอยู่ตลอดเวลา ถ้าไม่มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับบุคคลในองค์กร บุคคลในองค์กรจะเกิดความไม่ชอบงานชิ้นนี้ และปัจจัยที่มาจากภายนอกตัวบุคคล ได้แก่

1. เงินเดือน หมายถึง เงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหน่วยงานนั้นๆ เป็นที่พอใจของบุคลากรที่ทำงาน

2. โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้าในอนาคต นอกจากจะหมายถึงการที่บุคคลได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งภายในหน่วยงานแล้ว ยังหมายถึงสถานการณ์ที่บุคคลสามารถได้รับความก้าวหน้าในทักษะวิชาชีพด้วย

3. ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน หมายถึง การติดต่อไม่ว่าจะเป็นกิริยา หรือวาจาที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน

4. สถานะของอาชีพ หมายถึง อาชีพนั้นเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคมที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี

5. นโยบายและการบริหาร หมายถึง การจัดการและการบริหารขององค์กร การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

6. สภาพการทำงาน หมายถึง สภาพทางกายภายในของงาน เช่น แสง สี เสียง อากาศ ชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งลักษณะของสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น อุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ อีกด้วย

7. ความเป็นอยู่ส่วนตัว หมายถึง ความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีอันเป็นผลที่ได้รับจากงานในหน้าที่ของเขา เช่น การที่บุคคลต้องถูกย้ายไปทำงานในที่แห่งใหม่ ซึ่งห่างไกลจากครอบครัว ทำให้เขาไม่มีความสุขและไม่พอใจกับการทำงานในที่แห่งใหม่

8. ความมั่นคงในการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงในการทำงาน ความยั่งยืนของอาชีพหรือความมั่นคงขององค์กร

9. วิธีการปกครองบังคับบัญชา หมายถึง ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงานหรือความยุติธรรมในการบริหาร

เฮอริชเบอร์ก (Herzberg) ได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า องค์กรประกอบทางด้านการจูงใจ จะต้องมีความเป็นบวกเท่านั้น จึงจะทำให้บุคคลมีความพึงพอใจในงานขึ้นมาได้ แต่ถ้าค่าเป็นลบบุคคลจะมีความรู้สึกไม่พึงพอใจในงานแต่อย่างใด ส่วนองค์กรประกอบทางด้านสุขอนามัยถ้ามีค่าเป็นลบ บุคคลจะไม่มีความรู้สึกไม่พึงพอใจในงานแต่อย่างใด เนื่องจากองค์กรประกอบทางด้านสุขอนามัยมีหน้าที่ที่จะกำจัดหรือบำรุงรักษาบุคคลให้มีความพึงพอใจในงานเพิ่มมากขึ้น

ทฤษฎีองค์ประกอบคู่ของ เฮอริชเบอร์ก (Herzberg) เป็นแนวคิดทฤษฎีที่ทำให้ผู้บริหารได้ทราบว่าจะปัจจัยใดที่เป็นแรงจูงใจในการทำงานของบุคคล เพื่อให้บุคคลทำงานด้วยความมีประสิทธิภาพ ทำงานให้องค์กรอย่างเต็มที่และทราบว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความพึงพอใจในการทำงาน เพื่อช่วยให้บุคคลทำงานโดยไม่คิดจะลาออก อันเป็นการบำรุงรักษาขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งหากปัจจัยต่างๆ เหล่านั้น ได้รับการยอมรับก็จะส่งผลต่อความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานในทางที่ดีขึ้น อันจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจที่จะทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถนั่นเอง

#### 4) ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow)

มาสโลว์ (Maslow) (อ้างถึงใน ปีติ วัลยะเพ็ชร์ 2549) ได้สรุปทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ไว้ ดังนี้

1. มนุษย์มีความต้องการซึ่งมีอยู่เสมอและไม่สิ้นสุด ถ้าความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้วก็จะหมดไป และความต้องการอันอื่นก็จะเข้ามาแทนที่ กระบวนการนี้จะเริ่มตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่มีที่สิ้นสุด

2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม

3. ความต้องการของมนุษย์มีลำดับขั้นความสำคัญ กล่าวคือ เมื่อความต้องการในระดับขั้นต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการในระดับสูงขึ้นไป ก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนองทันที

ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy needs) ได้แบ่งไว้เป็น 5 ระดับ ตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงสูงสุด ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการเบื้องต้นเพื่อการอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่อง อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค การนอนและการพักผ่อน มาสโลว์ (Maslow) ได้กำหนดตำแหน่ง ซึ่งความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองไปยังระดับที่มีความจำเป็นเพื่อให้ชีวิตอยู่รอด และความต้องการอื่นจะกระตุ้นบุคคลต่อไป (needs)

2. ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security of safety needs) เป็นความต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยจากอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับร่างกาย เช่น อุบัติเหตุ อาชญากรรม และยังต้องการการรับประกันความมั่นคงในหน้าที่การงาน ทรัพย์สินที่อยู่อาศัย และการส่งเสริม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการเงินแก่ผู้ปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าความต้องการของสภาพแรงงานที่มีฝ่ายบริหารนั้น นอกจากความต้องการเกี่ยวกับผลตอบแทนทางการเงินให้สูงขึ้นแล้ว ยังมีความต้องการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและผลประโยชน์พิเศษอื่นๆ อีกด้วย

3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social needs) เมื่อความต้องการทางด้านร่างกายและความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการทางด้านสังคมก็เริ่มเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรมของคน ตามปกติคนชอบมีนิสัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความต้องการทางด้านนี้จึงเป็นความต้องการที่เกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน และการได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และมีความรู้สึกว่าตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคมอยู่เสมอ คนต้องการเพื่อนไม่ว่าเพื่อนบ้านหรือเพื่อนร่วมงาน

4. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคม (Esteem needs) ความต้องการให้ได้รับการยกย่องในสังคม รวมถึงความเชื่อมั่นในตนเอง ความสำเร็จ ความรู้ ความสามารถ การนับถือตนเอง รวมถึงความต้องการที่จะมีฐานะเด่น เป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั้งหลาย การมีตำแหน่งสูงในองค์กร หรือการที่สามารถเข้าใกล้ชีวิตบุคคลสำคัญที่ทำให้ฐานะของตนเด่นเป็นที่ยกย่องของสังคม ความต้องการนี้เป็นทฤษฎีการพึงพอใจอำนาจ (Power) ความภาคภูมิใจ (Prestige) สถานะ (Status) และความเชื่อมั่นในตัวเอง (Self-confidence)

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิดใฝ่ฝัน (Self-actualization needs) ความต้องการประเภทนี้เป็นความต้องการลำดับสูงสุด เป็นความต้องการที่อยากได้รับความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเอง ความต้องการชนิดนี้จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสำเร็จที่ได้รับในลำดับขั้นอื่นๆ ที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดความมานะ และ

มองเห็นว่าความต้องการในลำดับถัดไป เป็นสิ่งที่ท้าทายที่ต้องเอาชนะให้ได้ เช่น ความนึกคิดที่อยากจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือเป็นนักกีฬาที่มีความสามารถ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าความต้องการของมนุษย์นั้นมีอยู่มากมาย ทั้งในด้านปริมาณและขอบเขต ซึ่งหากความต้องการของมนุษย์ได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะเกิดความพอใจ สิ่งเหล่านี้จะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการทำงานด้วย ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารจัดหาสิ่งจูงใจต่างๆ เพื่อตอบสนองพนักงาน เช่น การเพิ่มเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การให้ความสำคัญรับผิดชอบมากขึ้น เพื่อจูงใจให้บุคคลจรรีกรักดีต่อองค์กร ทำงานเพื่อองค์กร แต่สภาพความต้องการของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพฐานะของบุคคล สิ่งแวดล้อม ฐานะทางเศรษฐกิจ ทักษะ ค่านิยมของแต่ละบุคคล ย่อมจะทำให้ความต้องการแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้ว อาจสรุปได้ว่าบุคคลมักจะมีความต้องการสิ่งต่อไปนี้

1. โอกาสที่จะก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
2. ความมั่นคงของชีวิต
3. สภาพการทำงานที่ดี
4. มีผู้บังคับบัญชาที่ดี
5. การยอมรับในสังคม
6. ได้รับค่าจ้างที่ยุติธรรม
7. เป็นงานที่น่าสนใจ
8. การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงงาน
9. ได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม

#### 5) ทฤษฎี X และทฤษฎี Y

แมคเกรเกอร์ (McGregor) (อ้างถึงใน บุญชัย นรินทร์พงษ์ 2549) ได้แสดงความคิดว่า ความคิด Theory X นี้เป็นที่นิยมใช้ในทฤษฎีการบริหารแบบคลาสสิก เช่น ระบบราชการของ Weber บางที Theory X ใช้ได้ทั้งๆ ที่โดยธรรมชาติแล้วคนงานไม่ได้มีลักษณะที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ ฯลฯ ตามที่ทฤษฎี X อ้างแต่ความสำเร็จของการใช้วิธีการจูงใจแบบ Theory X เกิดจากการที่คนงานพยายามปรับตัวเองให้เข้ากับ Theory X เพื่อที่จะเป็นที่พอใจของฝ่ายจัดการ เนื้อหาของทฤษฎี X ดังนี้

1. มนุษย์โดยทั่วไปจะไม่ชอบทำงาน และพยายามหลีกเลี่ยงการทำงานเสมอเท่าที่มีโอกาส

2. จากลักษณะการไม่ชอบการทำงานของมนุษย์ การจะทำให้มนุษย์ปฏิบัติงานเพื่อให้องค์กร สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ต้องใช้วิธีการบังคับ ควบคุม สั่งการ หรือการข่มขู่ และลงโทษด้วยวิธีการต่างๆ

3. มนุษย์โดยทั่วไปชอบที่จะเป็นผู้ตาม มีคนคอยบังคับ สั่งการในการทำงาน พยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ มีความทะเยอทะยาน และต้องการความมั่นคงมากกว่าสิ่งอื่นใด

4. มนุษย์ให้ความสำคัญเฉพาะตนเอง เชื้อชาติต่อความต้องการขององค์กร มนุษย์มักต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

แนวความคิดเรื่องนี้เป็นผลสะท้อนจากการจัดองค์กรทางการเมือง แม้ในปัจจุบันแนวความคิดนี้ก็ยังคงมีอยู่โดยคิดว่าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว การควบคุมจะใช้วิธีการออกคำสั่ง อำนาจและสิทธิในการตัดสินใจจะอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด หรือเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) ตามทฤษฎี นักบริหารจึงเข้าใจว่าสิ่งจูงใจ ถ้าทำงานได้มากค่าจ้างก็จะสูง มิฉะนั้นจะใช้วิธีการกระตุ้นให้ทำงานด้วยการข่มขู่ให้คนงานเกิดความเกรงกลัว หวาดหวั่น คนงานต้องยอมทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อมิให้ต้องออกจากงาน แบบขององค์กรเช่นนี้จะมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากผู้บริหาร ซึ่งเป็นแนวคิดในการจัดรูปองค์กรตามแบบราชการ หรือการจัดองค์กรตามประเพณีนิยม

ทฤษฎี Y เป็นแนวคิดที่นิยมใช้ในปัจจุบัน เป็นที่มาของหลักการด้านมนุษยสัมพันธ์ สมมติฐานของทฤษฎีนี้คือ มนุษย์เป็นผู้ที่ชอบสังคม (Man is a social man) มนุษย์อยู่คนเดียวในโลกไม่ได้ ต้องมีการสังสรรค์กัน และอยู่ในระบบสังคม มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แมคเกรเกอร์ ได้เสนอทฤษฎี Y ไว้ดังนี้

1. การควบคุมและการบังคับ มิใช่วิธีเดียวที่จะทำให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มนุษย์ย่อมจะทำงานด้วยความเป็นตัวของตัวเอง จนบรรลุวัตถุประสงค์ที่เขายอมรับ

2. มนุษย์ให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นกลุ่ม

3. คนจะยึดมั่นกับวัตถุประสงค์ เมื่อเขาได้รับผลสำเร็จจากการทำงาน การที่คนได้รับการตอบสนองความต้องการที่ตรงกับตัวเอง จะทำให้เขาเกิดความพยายามในการทำงานนั้นต่อไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

4. ความพยายามของมนุษย์ทั้งทางกายและทางใจในการทำงานเป็นไปตามธรรมชาติ เช่นเดียวกับการพักผ่อนหรือการหาความเพลิดเพลิน มนุษย์โดยทั่วไปมิได้รังเกียจการทำงาน การทำงานจะได้รับความสนใจจากผู้ที่ปฏิบัติงาน คนงานจะถืองานเป็นสิ่งที่ตอบสนอง

ความต้องการหรือคนงานจะถือว่างานเป็นสิ่งซึ่งต้องหลีกเลี่ยงนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะการควบคุมของผู้บริหาร

5. คนเราจะเรียนรู้จากสถานการณ์ที่เหมาะสม เพื่อการยอมรับความรับผิดชอบและยังแสวงหาความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น การหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ขาดความทะเยอทะยานและยึดมั่นกับความปลอดภัยอย่างเดียว ไม่ใช่ลักษณะที่แท้จริงของบุคคล

6. ความสามารถในการใช้ความคิด ความเฉลียวฉลาด จินตนาการ และความคิดที่สร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในองค์กร จะมิอยู่ในตัวบุคคลด้วยกันทั้งสิ้น

ทฤษฎี Y มีความคาดหวังเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา ดังนี้

1. ปฏิบัติงานมากกว่าที่กำหนดไว้
2. ให้ความสนใจในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น
3. ไม่ยอมเสียเวลาในการทำงาน
4. ต้องการที่จะให้เป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่นด้วยการทำงานเป็นอย่างดี

ทฤษฎีเน้นถึงการพัฒนาตนเองของมนุษย์ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามนุษย์นั้นรู้จักตัวเองได้อย่างถูกต้อง รู้ขีดความสามารถของตน ผู้บริหารจะมีความรู้สึกในด้านดีต่อคนงาน ฝ่ายบริหารควรที่จะสร้างสรรค์สถานการณ์ที่จะทำให้สมาชิกขององค์กรมีความรู้สึกรับผิดชอบและมีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายส่วนบุคคล อันจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นส่วนรวมด้วยนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปว่า ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ สามารถใช้เป็นแนวทางในการบำรุงขวัญและกำลังใจให้สอดคล้องกับลำดับชั้นความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน เช่น ความต้องการพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงานโดยทั่วไป น่าจะเป็นเรื่องของสวัสดิการ เป็นต้น

ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ เป็นทฤษฎีที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา สามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบำรุงขวัญและกำลังใจด้านสัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดีขึ้น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากทฤษฎีนี้มุ่งเน้นที่การพัฒนาตนเองของผู้ปฏิบัติงานและการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

#### 6) ทฤษฎีแรงจูงใจของแมคเคลแลนด์ (McClelland achievement motivation theory)

แมคเคลแลนด์ (McClelland) (อ้างถึงใน ปีติ วัลยะเพ็ชร์ 2549) ได้เสนอแนวคิดว่ามีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน 3 อย่างด้วยกัน คือ

1. ความต้องการด้านความสำเร็จ (Achievement) คนมีความต้องการประสบความสำเร็จดีที่สุดเมื่อเทียบกับมาตรฐาน โดยมากมักจะนิยมตั้งเป้าหมายงานไว้ค่อนข้างสูง เป็นความต้องการเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ดีกว่าและมีประสิทธิภาพสูงกว่า และมีผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

2. ความเป็นพวกพ้อง (Affiliation) เป็นความปรารถนาเพื่อความเป็นมิตรไมตรีและความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างสนิทชิดชอบ หวังจะได้รับการมีน้ำใจตอบแทนจากคนอื่น ๆ ซึ่งเป็นความต้องการเพื่อสร้างและรักษาสัมพันธภาพกับคนอื่น

3. ความต้องการมีอำนาจ (Power) เป็นความต้องการที่อยากจะมีอำนาจเหนือบุคคลอื่นและจะมุ่งพยายามแสดงออกเพื่อมีอำนาจควบคุมในทางสังคมและมีความต้องการให้คนอื่นมีความประพฤติกหรือมีพฤติกรรมตามที่ต้องการ ไม่ให้มีพฤติกรรมเป็นไปอย่างอื่น หรือผิดไปจากที่ต้องการ

กล่าวโดยสรุปว่า การเลือกใช้แรงจูงใจจากความต้องการของคนมีความสำคัญต่อองค์กรมาก เช่น คนที่มีความต้องการหรือแรงจูงใจด้านสังคมสูงและด้านอำนาจต่ำ แต่ทำงานตำแหน่งที่ต้องการคนมีอิทธิพลและอำนาจสูง เพื่อประสิทธิภาพของงาน เขาจะทำงานสำเร็จด้วยดีไม่ได้ เพราะแรงจูงใจหรือความต้องการไปกันคนละทิศทาง ผู้บริหารที่ดีที่สุดคือคนที่ต้องการด้านอำนาจ และความต้องการด้านสังคมต่ำ นอกจากนี้ การมีแรงจูงใจด้านอำนาจสูงเป็นเรื่องจำเป็นต่อการที่มีประสิทธิภาพ และเน้นว่าผู้ที่มีความต้องการสูงด้านสัมฤทธิ์ผลจะปฏิบัติงานได้ดี ถึงแม้จะมีหรือไม่มีสิ่งจูงใจที่เป็นเงินก็ตาม

กล่าวคือ โดยทั่วไปผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลจะถูกกำหนดโดยแรงจูงใจหรือความปรารถนาที่จะทำงาน ความสามารถในการปฏิบัติงาน และสภาพแวดล้อม ถ้าถูกจูงใจอย่างเพียงพอ หรือได้รับการสนับสนุน โดยสภาพแวดล้อมของงานและองค์กรแล้ว ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น ก็จะทำให้ทั้งในส่วนในระดับบุคคลและระดับองค์กรบรรลุเป้าหมายด้วย

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล การกำหนดการวัดและการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคคล เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม สนับสนุนเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ จะเห็นว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญยิ่งที่จะส่งเสริมให้บุคลากรขยันตั้งใจทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี โดยมุ่งเน้นที่ผลงานที่มีประสิทธิภาพเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ของข้าราชการ

## 5. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2545 โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และ ฉบับที่ 2 ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อบริหารสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 กำหนดให้ต้องจัดทำแผนพัฒนาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

### วิสัยทัศน์

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล บริการประทับใจ เพื่อนำภูเก็ตไปสู่เมืองน่าอยู่ คู่คุณธรรม”

### พันธกิจ

1. พัฒนาด้านการเมืองและการบริหาร ตามหลักบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. พัฒนาด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว โดยการอนุรักษ์วิถีชีวิตชุมชน วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น
3. พัฒนาการศึกษามีคุณภาพมาตรฐาน และมีความเท่าเทียมกันในจังหวัด
4. ส่งเสริมสาธารณสุขในชุมชน ให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี มีพลานามัยที่สมบูรณ์
5. พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีคุณธรรมมีความสุข
6. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ได้มาตรฐาน และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน
7. ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้คงความสมดุลทางชีวภายใต้ความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น
8. พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้มีความทันสมัยครอบคลุมทั้งจังหวัด

## จุดมุ่งหมายของการพัฒนา

### 1. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านการบริหาร การเมือง การปกครอง

- 1.1 ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหาและบริหาร

ประชาชน

### 2. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจท่องเที่ยว

- 2.1 การท่องเที่ยวมีคุณภาพและมาตรฐาน
- 2.2 วัฒนธรรมประเพณีของจังหวัดภูเก็ตได้รับการอนุรักษ์

### 3. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาทางการศึกษา

- 3.1 โรงเรียนในสังกัด มีมาตรฐานการศึกษาและคุณภาพเหนือกว่าเกณฑ์ในระดับประเทศ
- 3.2 กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีการบริหารจัดการจัดการศึกษาได้

มาตรฐานตามเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 4. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านสาธารณสุข

- 4.1 ประชาชนได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย

### 5. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านคุณภาพชีวิต

- 5.1 ประชาชนในจังหวัดภูเก็ตมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
- 5.2 ประชาชนได้รับคำปรึกษาด้านกฎหมายและมีความปลอดภัยในชีวิตและ

ทรัพย์สิน

- 5.3 เด็ก เยาวชน แลประชาชนในจังหวัดภูเก็ตมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง
- 5.4 นักเรียนและเยาวชนได้รับการอบรมด้านคุณธรรมและจริยธรรมเพิ่มขึ้น

### 6. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- 6.1 ระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ มีเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

### 7. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 7.1 เยาวชนในจังหวัดภูเก็ตมีจิตสำนึกที่ดีในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม

- 7.2 มีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยตามประเภทที่คัดแยก

### 8. จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

- 8.1 ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและรวดเร็ว
- 8.2 ประชาชนมีความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพิ่มขึ้น

## 5.1 โครงสร้างการบริหารงาน

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. กองคลัง
3. กองช่าง
4. กองแผนและงบประมาณ
5. กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. กองการท่องเที่ยวและกีฬา
7. กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
8. กองพัสดุและทรัพย์สิน
9. กองสาธารณสุข
10. กองกิจการขนส่ง
11. หน่วยตรวจสอบภายใน

## 5.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

1. ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 45)

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและส่วนราชการท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและส่วนราชการท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## 2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) บำบัดน้ำเสีย
- (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) วางผังเมือง
- (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง
- (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
- (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
- (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ และสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร
- (13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ
- (14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
- (15) จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
- (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 3. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การจัดการศึกษา

7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

16. การสร้างและบำรุงทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

17. การจัดตั้งและการดูแลตลาดกลาง

18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

20. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
28. จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
29. จัดทำกิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

**ข้อ 1. ลักษณะการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด**

(1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

**ข้อ 2. ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ 1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้ คือ**

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้างและพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดเพื่อนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุลและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

(2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงานโครงการที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(3) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(4) การส่งเสริมจารีตประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุนและพาณิชย์กรรมจังหวัด

(5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(6) ให้บริการด้านเทคนิควิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากร แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

(7) ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด “มีหน้าที่ที่ต้องทำ”

**ข้อ 3. การให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการ ในลักษณะของการร่วมคิดร่วมทำร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน**

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันพระปกเกล้า (2549) ศึกษาเรื่อง ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ทบทวนและขยายผลการจัดทำตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 2) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี การติดตามประเมินผลการบริหารจัดการภายในองค์กรและการจัดทำตัวชี้วัดการบริหารจัดการขององค์กร และ 3) เพื่อเผยแพร่ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีที่สะท้อนแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานและองค์กรภาครัฐ การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี 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 หลักสำนักับคิชอบ หลักความคุ้มค่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ในจำนวน 10 หลักนี้ คำถามส่วนใหญ่มีผู้ตอบและคำถามบางข้อมีผู้ตอบไม่ถึง 1 ใน 4 ของจำนวนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งคำถามเหล่านั้นมักเป็นคำถามที่เป็นทางลบ และผู้ตอบอาจจะไม่แน่ใจ หรือไม่กล้าตอบ แต่อย่างไรก็ดีคำถามที่ถามเจ้าหน้าที่แล้วพบว่า ข้อมูลที่มีผู้ไม่ตอบสูงสุดคือ การสอบถามเรื่องความคุ้มค่า ในส่วนของการจัดทำบัญชีต้นทุนต่อหน่วยมีผู้ไม่ตอบร้อยละ 37.4 ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่ามีกรจัดทำหรือไม่จึงไม่กล้าตอบ รองลงมาคือ เรื่องการได้รับเรื่องร้องเรียนว่าราคาผลิตหรือบริการสูง มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 34.67 นอกจากนี้ในหลักการอื่นๆ เช่น หลักการมีส่วนร่วมที่สอบถามถึง “การคัดเลือกคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจด้วยวิธีเสนอชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 36.31 และประเด็น “ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านต่างๆ ประกอบด้วยหน่วยงานพัฒนาเอกชน” มีผู้ตอบร้อยละ 33.33 สำหรับหลักการบริหารข้อที่มีผู้ไม่ตอบมากที่สุด คือ “การแจ้งผลภายใน 15 วัน เมื่อมีประชาชนสอบถามหรือร้องเรียน” ซึ่งมีผู้ไม่ตอบถึงร้อยละ 33.98 นอกจากนี้ในหลักการเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในประเด็น “การแจ้งผลหรือการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนในระบบสารสนเทศโดยไม่เปิดเผยผู้ร้องเรียน” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 31.80 สำหรับการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์ในส่วนของการ “การมีระบบเลิกจ้างที่เป็นธรรม” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 33.64 ส่วนหลักการเรื่องสำนึกรับผิดชอบ ข้อที่มีผู้ไม่ตอบสูงสุดคือ “สมาชิกทุกคนในหน่วยงานมีความเข้าใจและรับทราบแผนสำรอง” มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 27.84 อย่างไรก็ตามการไม่ตอบนั้นอาจเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามก็พบว่า มีผู้ตอบได้ในทุกข้อและเกินร้อยละ 60 ทั้งสิ้น (ทั้งตอบว่ามีและไม่มี) สำหรับคำถามประชาชนพบว่า มีเพียง 3 ข้อคำถามเท่านั้น โดยคำถามที่มีผู้ไม่ตอบสูงสุดร้อยละ 43.94 คือ หลักการมีส่วนร่วม ในส่วนของ “หน่วยงานมีการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่รัฐ” รองลงมาร้อยละ 38.56 คือ หน่วยงานมีการนำความคิดเห็นของประชาชนไปปรับปรุงการทำงาน ซึ่งเป็นคำถามที่ผู้ตอบหลายคนไม่แน่ใจจึงไม่ตอบ นอกจากนี้ยังมีในส่วนของหลักความคุ้มค่าในเรื่อง “ความสมเหตุสมผลของอัตราค่าใช้จ่าย” ที่มีผู้ไม่ตอบร้อยละ 32.06 อย่างไรก็ตามผู้ที่ตอบส่วนของประชาชนส่วนใหญ่หรือกว่าครึ่ง สามารถตอบคำถามได้ทุกข้อ จึงจัดว่าตัวชี้วัดนี้สามารถใช้ได้

ในส่วนของการทดสอบดัชนีชี้วัดตามมิติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 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 อยู่ระหว่างระดับปานกลางค่อนข้างไปทางมากจนถึงระดับมาก 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 หากมีการจัดเก็บตัวอย่างหน่วยงานมากขึ้นและเป็นไปตามหลักวิชาการ ตลอดจนสะท้อนการบริหารจัดการที่ดีของแต่ละหน่วยงาน อย่างไรก็ตามก็ดีผลการศึกษาครั้งนี้ได้สะท้อนภาพรวมของหน่วยงานราชการไทยแต่อย่างใด การทดสอบครั้งนี้เป็นการทดสอบตัวชี้วัดร่วมที่หลาย ๆ หน่วยงานสามารถเลือกไปใช้ได้และปรับเข้ากับบริบทของหน่วยงานของตน

คุณากร กรสิงห์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผล

ของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหา อุปสรรค ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างมาก การศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า อบต.ทั้ง 6 แห่ง ที่ศึกษามีปัญหาหลักสำคัญ ๆ คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาการมีส่วนร่วม ประชาชนมีพฤติกรรมเข้าไปมีส่วนร่วมต่ำ ปัญหาหลักความโปร่งใสคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีการตรวจสอบความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง และมักตรวจสอบด้านเดียวคือตรวจจากเอกสารเป็นหลัก ปัญหาหลักนิติธรรมคือ ไม่มีการอบรมเรื่องคุณธรรมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักความรับผิดชอบคือ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ใส่ใจปัญหาชุมชนเท่าที่ควร ปัญหาหลักความคุ้มค่าคือ โครงการบางเรื่องไม่สามารถทำได้เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ และปัจจัยทางการเมืองและทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ปัจจัยทางการเมืองทั้งภายใน และภายนอก เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยปัจจัยภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายข้าราชการการเมือง และปัจจัยการเมืองภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน ประชาชน และระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ โครงสร้างระบบงาน ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ เป็นปัจจัยรองที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น คือ เกณฑ์การประเมินและรางวัลตอบแทน

อาชิปพรธน์ นาไพรวลัย (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 2) เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จำแนกตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลและสถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกาฯ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระดับการบริหารอยู่ในระดับมาก ทั้งในภาพรวมและรายด้าน ผลการเปรียบเทียบระดับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามขนาด

องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดต่างกันมีการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ฯ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งใน ภาพรวมและรายด้าน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีระดับการบริหารงานมากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ผลการเปรียบเทียบ ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ฯ ของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามระดับการศึกษา ตำแหน่ง และ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน พบว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาและตำแหน่งที่แตกต่างกัน มีความ คิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ฯ ของนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนผู้ที่มี ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานองค์การบริหาร ส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ฯ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สาริณี ไกรสังเกตุ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการนำ หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหาร โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัด นครนายก โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการนำหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหาร โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก 2) เพื่อศึกษาความพร้อมของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก ในการนำ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหาร โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัด นครนายก ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในภาพรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อวิเคราะห์ภาพรวมรายด้านโดยเรียง ตามค่าเฉลี่ย พบว่าปัจจัยด้านการบริหาร ปัจจัยด้านบุคลากร และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและ ปัจจัยสนับสนุนอยู่ในระดับมาก และข้าราชการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า มีความคิดเห็น เกี่ยวกับความพร้อมในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหาร โรงเรียนนาย ร้อยพระจุลจอมเกล้า จังหวัดนครนายก มีค่าเฉลี่ยในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็น รายด้าน โดยเรียงตามค่าเฉลี่ย พบว่า ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความ คุ่มค่า ด้านหลักความมีส่วนร่วม ด้านหลักคุณธรรม และด้านหลักความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยอยู่ใน ระดับมากทุกด้าน

นนทกร วิไชยวงศ์ (2552) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาระดับความพร้อม ในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย 2) เพื่อศึกษา

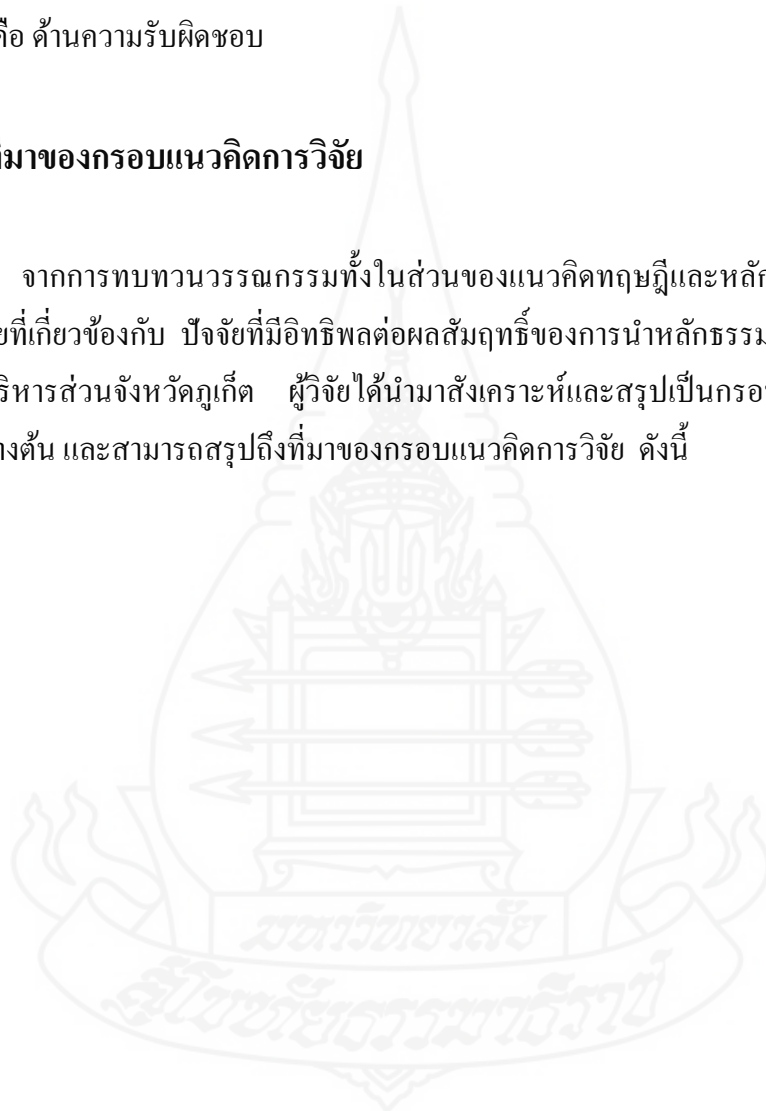
เปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลต่อความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำ อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ระดับความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ 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 เรือนจำควรวีให้ความสำคัญกับ (1) หลักนิติธรรม ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ (2) หลักคุณธรรม ควรปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีแก่เจ้าพนักงานให้มีความซื่อสัตย์ สุจริต (3) หลักความโปร่งใส ควรริเริ่มแนวทางการทำงานใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกชัดเจน และตรวจสอบได้ (4) หลักการมีส่วนร่วม ควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (5) หลักความรับผิดชอบ สร้างวัฒนธรรมความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และ (6) หลักความคุ้มค่า ควรตระหนักในการใช้วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

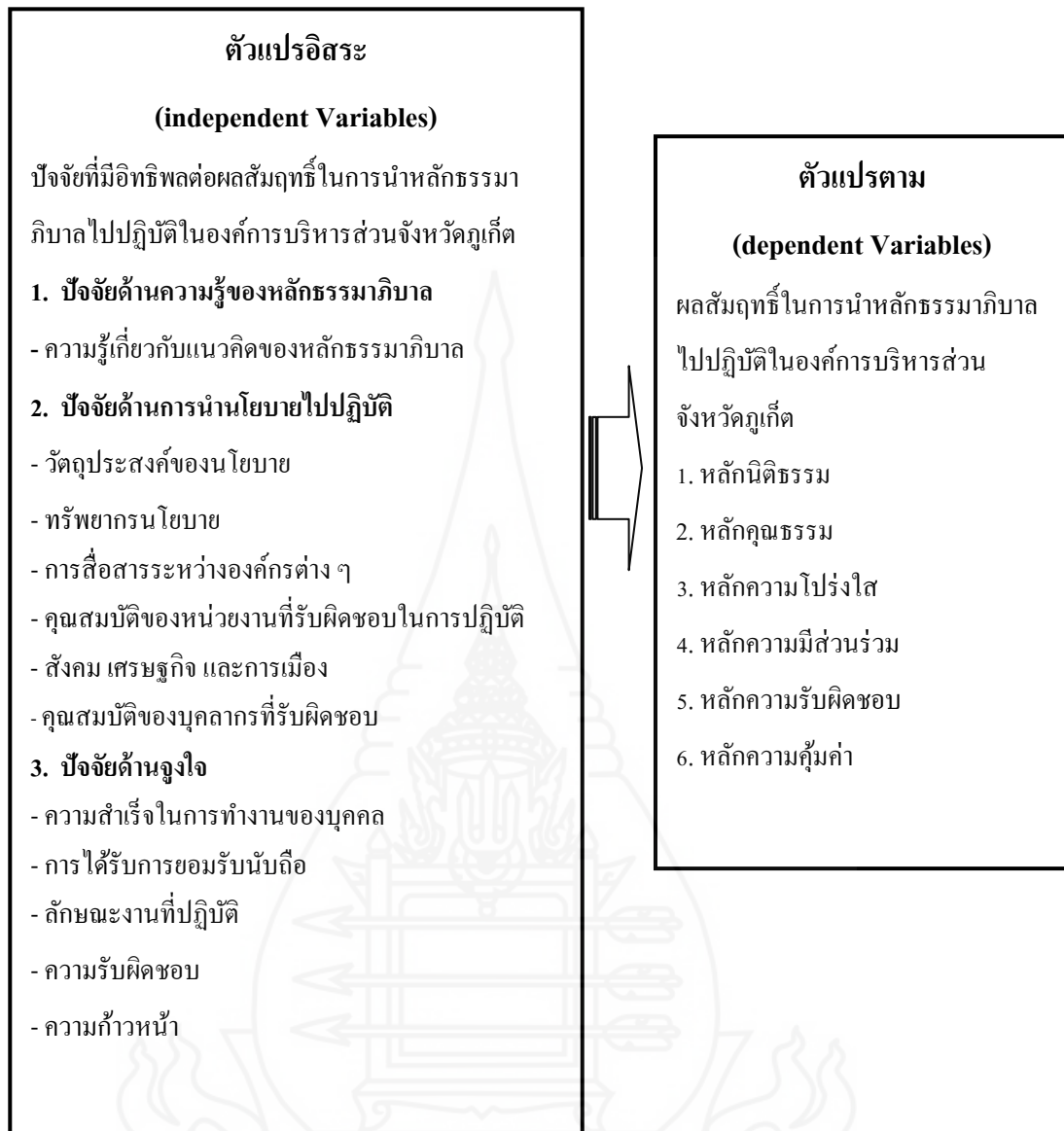
วรารักษ์ คำปาเชื้อ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมและทุกองค์ประกอบ ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.55 โดยหลักความคุ้มค่า มีระดับค่าเฉลี่ยสูงสุด เท่ากับ 2.68 รายการที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ หลักการมีส่วนร่วม เท่ากับ 2.30 และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลาง จำแนกตามปัจจัยส่วน

บุคคล พบว่า ปัจจัยทางด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน มีความคิดเห็นต่อธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลางไม่แตกต่างกัน มีเพียงปัจจัยด้านอายุราชการ ที่มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 สำหรับข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลางพบว่า องค์ประกอบทางการมีส่วนร่วม มีความถี่ในการเสนอแนะมากที่สุด ส่วนด้านที่มีข้อเสนอแนะน้อยที่สุดคือ ด้านความรับผิดชอบ

## 7. สรุปที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในส่วนของแนวคิดทฤษฎีและหลักการต่างๆ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์และสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังกล่าวข้างต้น และสามารถสรุปถึงที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้





## 7.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

7.1.1 ปัจจัยด้านความรู้ของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดของหลักธรรมาภิบาล ด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ กัลยา เนติประวัติ (2544) การยอมรับรูปแบบการจัดองค์กรสมัยใหม่ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการจัดองค์กรทางสังคมแบบใหม่ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่ในระดับสูง และเบญจวรรณ วันศิศรี (2546) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายก

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความเป็นธรรมาภิบาล และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ระดับความรู้ ความเข้าใจ ในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจระดับมาก ร้อยละ 61.14 และมีระดับความรู้ความเข้าใจ ในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ระดับน้อย ร้อยละ 38.86

**7.1.2. ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ด้านทรัพยากรนโยบาย ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรต่างๆ ด้านคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการปฏิบัติ ด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง และด้านคุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของแวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Van Horn : 1975) ซึ่งออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในการกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายที่มีความชัดเจน การมีทรัพยากรนโยบาย อาจเป็นในรูปตัวเงินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความพร้อมทั้งด้านสมรรถนะและขนาดของทีมงาน

**7.1.3 ปัจจัยด้านจิตใจ** ได้แก่ ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล การได้รับความยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้า เป็นปัจจัยที่กระตุ้นหรือจูงใจให้เกิดความพึงพอใจในงานที่ทำซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ บีช (Beach) (อ้างถึงในมณฑล รอยตระกูล 2546) กล่าวว่า การจูงใจ หมายถึง แรงกระตุ้นหรือสิ่งเร้า เพื่อช่วยให้การกระทำต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งเป็นภาวะการณ์กระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติได้ทำงานด้วยความเข้มแข็ง มีความกระตือรือร้นที่จะอุทิศเวลา แรงกาย แรงใจ และสติปัญญาในการปฏิบัติงาน โดยมีความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วยเป็นความเต็มใจที่จะใช้พลังประสบความสำเร็จในเป้าหมายหรือรางวัลที่เป็นสิ่งสำคัญของการกระทำของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ทำให้คนไปถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่จะได้รับรางวัล และราตรี พัฒนรังสรรค์ (2544 : 254) ได้ให้ความเห็นว่า แรงจูงใจ คือ ภาวะหรือองค์ประกอบที่กระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาอย่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อไปสู่จุดหมายที่ตนเองต้องการหรือผู้ทำการชักจูงกำหนด รวมทั้ง นรา สมประสงค์ (2544 : 120) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการจูงใจต่อการบริหารไว้หลายประการ ดังนี้ การจูงใจช่วยเสริมสร้างกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่แต่ละบุคคลในองค์กร ช่วยเสริมสร้างขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงานแก่ผู้ทำงาน ช่วยเสริมสร้างให้บุคลากรในองค์กรมีความจงรักภักดีต่อองค์กร ช่วยเสริมสร้างความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของบุคคลแต่ละกลุ่มในองค์กร ช่วยให้การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความราบรื่น ช่วยให้เกิดความเชื่อถือศรัทธาในองค์กรที่

ทำงานอยู่ บุคลากรมีความมั่นคงปลอดภัย ช่วยเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ผู้ทำงาน ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน และช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง

## 7.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หรือ หลักการสร้างระบบกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาปรับใช้กับภาครัฐ เพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้วางหลักการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น **หลักคุณธรรม (Ethics)** การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม **หลักความโปร่งใส (Transparency)** การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ **หลักความมีส่วนร่วม (Participation)** การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศโดยวิธีการต่างๆ **หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** การตระหนักในสิทธิหน้าที่การให้ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตน และ **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม