

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารในองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) โดยมีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) หรือ Thai PBS (The Thai Public Broadcasting Service)

2. แนวคิดและทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล

3. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

4. แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยมีรายละเอียดและจำแนกการนำเสนอในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)

หรือ Thai PBS (The Thai Public Broadcasting Service)

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) หรือ Thai PBS (The Thai Public Broadcasting Service) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 15 เดือนมกราคม พ.ศ.2551 โดยพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 ในฐานะองค์การสื่อสารมวลชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรแห่งแรกของประเทศไทย สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสเป็นสื่อแรกและเป็นสื่อหลัก ดังรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้ (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.). 2555)

วิสัยทัศน์

มุ่งมั่นเป็นสถาบันสื่อสารมวลชนที่สร้างสรรค์สังคมคุณภาพและคุณธรรม

พันธกิจ

ดำเนินการผลิตรายการ ให้บริการข่าวสาร ความรู้ สารบันเทิงที่มีคุณภาพและมาตรฐานตามข้อบังคับด้านจริยธรรมขององค์การ เพื่อเผยแพร่ผ่านสื่อทุกแขนง โดยยึดถือผลประโยชน์สาธารณะและความคุ้มค่าเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. ส่งเสริมการรับรู้และการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของประชาชน ในการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่เป็นธรรม มีความกล้าหาญในการรายงานข่าวสาร และเสนอประเด็นโต้เถียง โดยยึดถือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
 2. เป็นเครื่องมือแห่งการเรียนรู้ เสริมสร้างสติปัญญา และสุขภาวะแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าทุกระดับอายุให้เป็นพลเมืองคุณภาพ
 3. สร้างแรงบันดาลใจ กระตุ้นให้เกิดจินตนาการ และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อยกระดับสุนทรียภาพให้กับสังคม
 4. ส่งเสริมเอกลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรม เสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม
 5. สะท้อนความหลากหลายของสังคม เปิดพื้นที่ให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มเฉพาะต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อการมีส่วนร่วมทั้งในระดับชุมชน และระดับชาติ
 6. สร้างความเข้าใจ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชน ประชาชน และประชาคมโลก
- การดำเนินงานขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะให้เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง และยังมีกลไกในระบอบการปกครองประชาธิปไตย คือ รัฐสภา ที่มีผู้แทนจากประชาชนทั่วประเทศเป็นองค์การตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง จึงทำให้มั่นใจได้ว่าทุกๆ สิ่งในองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) ดำเนินการมีความโปร่งใส เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นสำคัญ

กลไกตรวจสอบภายในองค์การ

กลไกการตรวจสอบการทำงานขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

1. ข้อบังคับ ศ.ศ.ท. ว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน พ.ศ.2551
2. การบริหารองค์การ
3. การเงิน

กลไกตรวจสอบจากภายนอกองค์กร

1. เปิดช่องทางรับฟังความเห็นจากประชาชนทั่วไป
2. สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ
3. การแต่งตั้งบุคคลภายนอกร่วมเป็นอนุกรรมการชุดต่างๆ
4. การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชน
5. จากการประเมินผล

ข้อบังคับ ศ.ส.ท. ว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน พ.ศ.2551

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) เป็นองค์การสื่อสารสาธารณะ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 กำหนดให้มีลักษณะแตกต่างจากสื่อมวลชนโดยทั่วไปกล่าวคือ ต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ สร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจจากสังคม คณะกรรมการนโยบายจึงมีมติให้กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของ กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างขององค์การ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุพันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การ

บทบาทคณะกรรมการนโยบายกับการขับเคลื่อนไทยพีบีเอส

ตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบาย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความสามารถ และความเชี่ยวชาญใน 3 ด้าน คือ กรรมการนโยบายด้านสื่อสารมวลชน จำนวน 2 คน กรรมการนโยบายด้านบริหาร จำนวน 3 คน และกรรมการนโยบายด้านประชาสังคม จำนวน 4 คน โดยได้รับการสรรหาจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม จำนวน 15 องค์กร อาทิ ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ นายกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย นายกสภานายความ ผู้จัดการกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นต้น และได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเป็นกลไกสูงสุด ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง และกำกับดูแล การดำเนินงานขององค์การให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง เท่าเทียม และสร้างสรรค์ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจใน มาตรา 28 ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยทั่วไปขององค์การ
 2. คุ้มครองรักษาความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และพนักงานให้ปลอดจากการแทรกแซงใด ๆ
 3. ให้ความเห็นชอบแผนการบริหารกิจการและแผนการจัดทำรายการขององค์การให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ.องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551
 4. ให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์การ
 5. ควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบาย
 6. กำหนดให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพของรายการ
 7. กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ผู้บริหารขององค์การ พนักงานและลูกจ้างขององค์การ และบทลงโทษ
 8. กำกับดูแลเพื่อให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำติชม ตลอดจนข้อร้องเรียนของประชาชนต่อองค์การ ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว
 9. กำหนดระเบียบกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน การมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการต่างๆ และการดำเนินกิจการโดยทั่วไป
 10. แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร
 11. แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ
 12. กำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ
 13. กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการขององค์การ
 14. แต่งตั้งคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน
 15. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณชน
 16. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น
- นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายยังมีหน้าที่กำกับดูแลให้คณะกรรมการบริหารปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 29 ให้มีประสิทธิภาพในการกิจต่อไปนี้
1. ควบคุมดูแลการผลิตรายการหรือการสร้างสรรค์รายการขององค์การให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบาย

2. กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรในกรณีที่มีการร้องเรียนของประชาชน
3. จัดทำแผนการบริหารกิจการและแผนการจัดทำรายการขององค์กรเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบ
4. จัดทำแผนพัฒนาองค์กร แผนพัฒนาบุคลากร และแผนการเงินเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย
5. จัดทำแผนแม่บทพัฒนาเครือข่าย
6. ประเมินคุณภาพรายการที่มีการเผยแพร่
7. ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

กล่าวได้ว่า องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) หรือ Thai PBS (The Thai Public Broadcasting Service) เป็นองค์กรสื่อสารสาธารณะแห่งแรกของประเทศไทยที่มีการดำเนินงานผลิตรายการ ให้บริการข่าวสาร ความรู้ สารบันเทิงที่มีคุณภาพและมาตรฐานตามข้อบังคับด้านจริยธรรมขององค์กร เพื่อเผยแพร่ผ่านสื่อทุกแขนง โดยยึดถือผลประโยชน์สาธารณะและความคุ้มค่าเป็นสำคัญ

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาประสิทธิผล ปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผล และข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) เพื่อเป็นสารสนเทศสนับสนุนให้มีการปรับปรุง และพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับพันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่องวิธีการปกครองที่ดีเป็นแนวคิดของธนาคารโลกที่นำมาใช้กำหนดนโยบายในการให้เงินกู้กับประเทศในทวีปแอฟริกาซึ่งปรากฏตามรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Taxable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกที่แสดงความสำคัญของการมี Good Governance ในการพัฒนาเศรษฐกิจ (อรพินทร์ สฟโชคชัย และคณะ.2543, หน้า 4) ด้วยเหตุที่ธนาคารโลกเห็นว่า การบริหารการปกครองที่ดีมีความสำคัญต้องสร้าง และรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสมอภาค การปกครองที่ดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นของการที่จะมีนโยบายทางเศรษฐกิจ ที่ถูกต้องคือ ต้องมีการบริหารการปกครองที่ดีก่อนจึงจะมีนโยบายเศรษฐกิจที่ถูกต้องได้ เมื่อธนาคารโลกนำหัวข้อเรื่องการปกครองที่ดีมานำเสนอต่อสังคมได้เกิดการต่อต้านจากประเทศ

ด้อยพัฒนา เช่น จีน และอินเดีย เพราะเกรงว่าธนาคารโลกจะยุ่งกับการเมืองและกลายเป็นองค์กรการเมืองเป็นเครื่องมือของประเทศพัฒนาแล้ว (สมชัย ฤชุพันธุ์. 2542, หน้า 196-197)

แนวคิดของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” (governance) ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาลแม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาล คำว่า governance เป็นเรื่องของ การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ good governance เป็นการรวมคำของ ธรรมะ และ อภิบาล เป็น ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปังเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือเพื่อการมีคุณเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่นๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545) ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี

ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ คุณเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. 2545)

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มีมุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานคนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน เพื่อให้องค์กรของรัฐ เอกชน และทุกๆ ส่วนนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายๆ ปัจจัย ที่นอกเหนือจากความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหารแล้ว คือ ความต่อเนื่องหรือความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (sustainability of democracy and national security)

เพราะประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีการอภิปรายกันถึงความหมายที่แท้จริงอยู่อย่างกว้างขวาง แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตยก็คือการแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่จะช่วยทำให้การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลคงอยู่ได้ เนื่องจากตราบไคที่ไม่เป็นเผด็จการ ประชาชนย่อมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนตลอดหน่วยงานต่าง ๆ มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อประชาธิปไตยจึงมีข้อดี คือเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็นประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ (Boutros-Ghali, 2000, p. 106) ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราช การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีความอิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมือง และประชาธิปไตยแนวใหม่นำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพและความเจริญ (Robert Dah, 2000, pp. 38-44) และที่สำคัญกระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการสร้างการเจริญเติบโตในด้านการสร้างความรับผิดชอบและสร้างปัญญา ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งแนวทางที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในการไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (Diamond, 1998) การใช้กระบวนการประชาธิปไตยเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย การบริหารและทางสังคม ตลอดจนการมีความเป็นธรรมมากขึ้น นับว่าเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดนิติธรรม เป็นส่งเสริมเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชน มีการเลือกตั้งเพื่อจะได้ผู้แทนทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างเสรีและเป็นธรรม ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาล อันที่จริงแล้วธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอยู่ประเทศใดที่มีได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลคงเกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะไม่มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล หรือไม่สมารถที่จะเกิดขึ้นหรือทำให้เกิดขึ้นได้ อาทิเช่น หลักของนิติธรรม นิติรัฐ ผู้มีอำนาจจะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าเพื่อประชาชนโดยรวม ทั้งนี้เพื่อให้คงความมีอำนาจของตนและพวกพ้องต่อไป กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ จึงเป็นไปเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามเสียมากกว่า

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเกิดขึ้นยากมากเพราะตราบไคที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของภาครัฐได้ ตราบนั้นผู้มีอำนาจสามารถทำงานได้ยากยิ่ง เพราะ

ต้องคอยตอบคำถาม ต้องให้ข้อมูล ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนกลุ่มต่างๆมาร่วมรับรู้ ตัดสินใจ และที่สำคัญหากใช้หลักการนี้มากๆ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง หรือถอดถอน อาจนำมาสู่การหลุดจากอำนาจได้

อนึ่งธรรมาภิบาลจะยั่งยืนต้องมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืน และความยั่งยืนของประชาธิปไตย จะเกิดขึ้นได้ประชาชนต้องมีจิตสำนึก และพฤติกรรมในการเป็นประชาธิปไตย มีความเชื่อมั่นในสถาบันประชาธิปไตย มีประสิทธิภาพทางการเมืองของประเทศ มีทุนทางสังคมสูง มีส่วนร่วมทางการเมืองสูง มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ผู้นำเป็นผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งอย่างแท้จริง

ความหมายของธรรมาภิบาล

ธนาคารโลก ได้อธิบายความหมายก็คือ ลักษณะ และวิธีของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ก็คือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบภาษีอากรที่เคารพสิทธิพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่รับผิดชอบและมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี (Asian Development Bank, 1995, p. 143)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB กล่าวว่า คือ การมุ่งความสนใจที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์, 2543)

ธีรยุทธ บุญมี(2541,หน้า 1)ได้ให้ความหมายของ“ธรรมรัฐ” ว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ ทั้งยังเสนอว่าธรรมรัฐแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือ ทางสายกลาง การพึ่งพาตนเอง และเสริมสร้างภูมิปัญญาไทย ธรรมรัฐแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าไปปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคม และเอกชน

ลิจิต ชีรเวกิน (2542, หน้า 8) เห็นว่า ธรรมนูญ หมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคม มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ

อานันท์ ปันยารชุน (2542) ให้ความหมาย Good Governance ว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544, หน้า 10) ได้ให้นิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็นกลไกเครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมของกฎหมายมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

อินทร์ตัน ยอดบางเตย (2547) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ธรรมนูญ" ว่าเป็นแบบอย่างการบริหารการปกครอง ด้วยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชน โดยเฉพาะเรื่องรายได้ ค่าครองชีพ สวัสดิการ และปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

สุเทพ เชาวลิต (2548, หน้า 31) ได้ให้ความหมายของการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลคือ การมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสตรวจสอบ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่า การดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าเสียงของคนยากคนจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดีที่นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจะเห็นได้ว่ามีความหมายที่หลากหลาย พอสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหรือธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดีนั้นน่าจะหมายถึงการปกครองหรือการบริหารจัดการในทุกๆ ด้านโดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ

โดยเน้นการใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคมในทุกๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีการปกครองที่ดี มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

ที่มาของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่างๆ อยู่แล้ว แต่ไม่ได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่นๆ ก็มีได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิการเป็นคนสมบูรณ์แบบ หรือ ideal person นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ โดยประกอบไปด้วยคุณสมบัติ 7 ประการ (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). 2541) ตามหลักสัปติสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคณิศ การรู้หลักและรู้จักเหตุ เป็นการรู้กฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลาย รู้หน้าที่ของตนเอง อันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ มีความสำนึกรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผล เข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ทำให้ทำงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดประสิทธิผล รู้ตน รู้จักตนเองว่า โดยฐานะ เพศ กำลัง ความรู้ความสามารถ เป็นอย่างไร และทำการต่างๆ ให้สอดคล้อง รู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ หน้าที่การงาน รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร อย่างไร วางแผนการใช้เวลา เป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง รู้ชุมชน รู้จักถิ่นที่อยู่ การอันควรประพฤติในที่ชุมชน รู้ระเบียบวินัย ประเพณี วัฒนธรรม ทำให้ประพฤติตัวถูกหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ของท้องถิ่นนั้นๆ รู้บุคคล รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคล เป็นการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสันติสุขและเกิดสัมฤทธิ์ผลของงานได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสำหรับคนไทยแล้วมีใช้เรื่องใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่มีได้นำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ในช่วงปี พ.ศ.2539-2540 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชน

ภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่นธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อการนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส ลำดับรับผิดชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรมะ” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษาซึ่งธรรมะ) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance โดยคำว่า governance (การอภิบาล) คือ การใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร good governance (ธรรมะ+ อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำจำกัดความสั้นๆ นี้ไว้ในการบรรยายนักศึกษาที่สถาบันพระปกเกล้า (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545) คำว่า good governance นี้คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” (๖ Boonmi, 2002) ซึ่งไม่ตรงกับความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ” แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายโดยทางกรรมการข้าราชการพลเรือนว่า “สุประศาสนการ” ซึ่งต่อมา ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จันทอง ประเสริฐ. 2545) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริหารกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทางคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. 2546) อย่างไรก็ตามในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย กระชับ และเข้าใจกันอยู่มากแล้ว

ในส่วนของประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดี ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

จากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นและขยายอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี ค.ศ.1997 หรือ พ.ศ.2540 ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าวที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” (tom yum gung crisis) อันมีสาเหตุหลักมาจากความอ่อนแอ รวมทั้งขาดการบริหารจัดการที่ดีของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และเป็นผลส่งให้รัฐบาลไทยต้องยื่นหนังสือเจตจำนง (letter of intent) เพื่อขอกู้เงินจากกองทุนการระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งในการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 นั้น ปรากฏเงื่อนไขที่สำคัญ คือรัฐบาลไทยต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในทำนองเดียวกันกับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) หลักธรรมาภิบาลจึงแทรกผ่านเข้ามาในประเทศไทย ผ่านการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้บรรเทาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้น นักวิชาการไทยหลายท่านชี้ให้เห็นว่า จุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย เกิดจากเหตุผลของความจำเป็นอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและรัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับแนวคิดจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียโดยตรง

ในช่วงเริ่มแรกการแปลความหมายของ good governance เพื่อเป็นคำภาษาไทย และการให้คำจำกัดความ (definition) เป็นไปอย่างหลากหลายแตกต่างกันบ้างตามทัศนะของนักวิชาการแต่ละท่านได้แปลเป็นคำว่าธรรมรัฐซึ่งเป็นคำที่เกิดจากการประชุมคณาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 ผลจากการประชุม คือ จดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ปรับเป็น “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เพื่อเรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด ในที่นี้ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2555) ได้อธิบายว่า “ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกันมีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คน ได้อย่างเที่ยงตรงมีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ” ต่อมาสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้เข้าบริหารประเทศในเดือน พฤศจิกายน 2540 และภายหลังเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลสร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” อีกครั้ง ผู้นำทางความคิดคือ ชิริยุทธ บุญมี (2541, หน้า 17) ซึ่งได้อธิบายความหมายของ “ธรรมรัฐ” ว่าเป็น “กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควร

เป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่าง รัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (shared policy making) และการจัดการตนเอง (self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมขึ้น”

นอกจากนี้ ในการปาฐกถาว่าด้วย “ธรรมรัฐกับอนาคตของประเทศไทย” เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2541 นายอานันท์ ปันยารชุน ยังได้อธิบายว่า “ธรรมรัฐ หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้” โดยองค์ประกอบจำเป็นต้องมี 4 มิติ และจะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างทั้ง 4 องค์ประกอบนี้ โดยได้แก่

1. accountability คือ ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้
2. participation คือ ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. predictability คือ จะต้องมีการคาดการณ์ได้
4. transparency คือ จะต้องมีความโปร่งใส

ธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งเรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ได้นิยามว่าเป็นหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้รูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ที่หากได้มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐแล้วจะเกิดการนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญ 6 กรอบ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรม (ethics) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money) อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 แล้วก็ได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไป

ในช่วง พ.ศ.2539-2540 ได้มีแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศ และต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดี และแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชนเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่น ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ

เพื่อการนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของธรรมาภิบาลหลายหลักการที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็มีหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในส่วนของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยมีการขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย การดำเนินงานของหน่วยงานราชการจัดว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูประบบราชการที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ งบประมาณ และระบบกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยสามารถเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง และช่วยให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจ ต่อมาได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยได้มีการระบุแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) และฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2555) โดยใช้เป็นหลักการในการดำเนินการให้มีผลในทางการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.2539, 2544, 2549)

จากคู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (2547, หน้า 25) ได้อธิบายวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ.2546 ว่า หมายถึง การปฏิบัตินโยบายให้เกิดการบริหารกิจการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
 2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
 4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
 5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
 6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
 7. มีการประเมินผลการปฏิบัตินโยบายอย่างสม่ำเสมอ
- การกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (positive impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (objective) ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ในทุกระดับ

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ cost/benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่างๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (individual scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (organization scorecards)

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (process simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (process redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (program evaluation) การยุบ

เลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัตินิติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (citizen survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัตินิติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัตินิติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ต้องบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centered) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2. ต้องหวังผลสัมฤทธิ์ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัตินิติราชการไว้ล่วงหน้าที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน

3. ต้องมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ในการดำเนินการกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานทั้งภายในหน่วยงานตนเอง และระหว่างหน่วยงานในกรณีที่เป็นการดำเนินการกิจในลักษณะเดียวกัน ที่นำมาเปรียบเทียบกันได้ เพื่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนที่เกิดจากภาษีของประชาชนหรือไม่ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

4. ต้องลดเวลาและขั้นตอน โดยการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัตินิติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

5. ต้องจัดระเบียบองค์กรทุกหน่วย โดยจะต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอส่วนราชการจึงควรจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน หรือโครงการที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและงบประมาณของประเทศ ซึ่ง

อาจมีผลต้องพิจารณาขบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสม

6. ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดตั้งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อ

7. ต้องประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมี การตรวจสอบ ติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังจะช่วยให้การพิจารณาให้บำเหน็จความชอบและรางวัลแก่ข้าราชการเป็นไปตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะเป็นการพลิกโฉมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งภาคประชาชนและภาครัฐอย่างแท้จริงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากพระราชกฤษฎีกา เมื่อส่วนราชการปฏิบัติงานเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของพระราชกฤษฎีกานี้แล้ว สิ่งที่ประชาชนจะได้รับ คือ

1. ได้รับรู้เป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน/โครงการ และงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้มีการดำเนินการไป

2. ได้รับรู้ถึงผลการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และเกิดความเป็นธรรมในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ

3. ได้รับรู้รับทราบและได้รับผลจากการที่ส่วนราชการต่างๆ ได้จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ รับรู้และสามารถเข้าตรวจสอบถึงขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งระยะเวลาแล้วเสร็จและรายละเอียดต่างๆ ของส่วนราชการ

4. ได้รับความรวดเร็วและความสะดวกในการติดต่อสอบถาม ขอรหัสข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใดๆ ที่เป็นอำนาจของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกัน จากศูนย์บริการร่วม โดยไม่ต้องไปติดต่อกับอีกหลายส่วนราชการ รวมทั้งในจังหวัดและอำเภอด้วย ที่จะจัดให้มีศูนย์บริการร่วมสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการเพื่อให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ของแต่ละส่วนราชการเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วให้มากขึ้น และดีขึ้น และลดภาระของประชาชนลงในกรณีที่มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และได้มีหนังสือสอบถามไปแล้วจะได้รับการประกันว่าส่วนราชการนั้นๆ จะต้องตอบคำถามข้อสงสัยโดยเร็วภายในเวลาไม่เกิน 15 วันหรือตามระยะเวลาที่ได้ประกาศไว้

5. ได้รับการอำนวยความสะดวกในเรื่องการรับข้อมูลทางระบบเครือข่ายสารสนเทศจากส่วนราชการ จะได้รับทราบข้อมูลและสามารถตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รวมทั้งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ส่วนราชการจะดำเนินการในปีงบประมาณนั้นๆ

จากการศึกษารายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี” ของสถาบันพระปกเกล้า (2545, หน้า 2-6) ที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า หลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลักมีความเหมาะสมในการอธิบายการบริหารจัดการที่ดี โดยสรุปว่า

หลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยสำคัญ 7 หลัก คือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ 4) หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ 6) หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ 7) หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

หลักคุณธรรม ประกอบด้วยหลักย่อย 3 หลัก คือ 1) การปลอดการทุจริต 2) การปลอดจากการทำผิดวินัย 3) การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 หลัก คือ 1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน 2) ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน 3) ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และ 4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย หลักย่อยสำคัญ 4 หลัก คือ 1) หลักการให้ข้อมูลข่าวสาร 2) หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 3) หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ 4) หลักการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักสำนักความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 หลัก คือ 1) หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 2) หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน 3) หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 4) หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล 5) หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และ 6) หน่วยงานมีแผนสำรอง

หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 หลัก คือ 1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 3) ความสามารถในการแข่งขัน

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank หรือ ADB) ได้เสนอหลักของวิธีการปกครองที่ดีไว้ในเอกสาร Governance: Sound Development Management ในปี 1995 (อ้างอิงใน

อมรา พงศาพิชญ์. 2543, หน้า 8) ดังนั้น การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (accountability) การมีส่วนร่วม (participation) สามารถคาดการณ์ได้ (predictability) ความโปร่งใส (transparency) และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้ง 4 ข้างต้น (interrelated)

ลิจิต ชีรเวคิน (2542, หน้า 6) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ไทยได้เสนอหลักการของวิธีการปกครองที่ดีไว้เช่นกันประกอบไปด้วย ความชอบธรรม (legitimacy) หลักนิติธรรม (rule of law) ความโปร่งใส (transparency) การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (accountability) การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2542, หน้า 27-35) ประกอบด้วย หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมายให้ทันสมัย และเป็นธรรม หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดเป็นหลักปฏิบัติ หลักความโปร่งใส ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกต่อสังคม และหลักการคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารการจัดการ และใช้ประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2542 ได้อธิบายเพิ่มเติมแต่ละหลักของวิธีการปกครองที่ดี ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทุกคน และมีการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตกลงไว้อย่างเคร่งครัดในการนำหลักนี้มาปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม เพราะเมื่อระบบกฎหมายมีความซับซ้อนมากขึ้น คนในสังคมก็เริ่มมองว่ากฎหมายเป็นเรื่องเข้าใจยาก มีวิธีปฏิบัติที่สับสนและเกิดความระแวงว่าข้าราชการจะแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินการโดยจะบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบเหล่านี้ อย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องนี้ภาครัฐจะต้องมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เข้าใจง่าย และมีการเผยแพร่ ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชนให้ดีให้ประชาชนเข้าใจว่า การตราและบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็นจริง มิฉะนั้น ประชาชนจะต่อต้าน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ นอกจากเรื่องความเป็นธรรมแล้วจะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการร่างออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย ให้มีความรัดกุม รวดเร็ว และเป็นธรรมด้วย โดยต้องมีการดำเนินการดังนี้ ในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของ

สังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุและบริหารงานบุคคล ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาปรับปรุง ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเพื่อให้เนื้อหามีความทันสมัยและเอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนขององค์กร ในระดับองค์กรหมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเอง เพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของความซื่อสัตย์ จริต ใจ ขยัน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตและมีความสามัคคี ซึ่งเป็นคุณธรรมอันดีของการอยู่ร่วมกันในสังคมไทย ความถูกต้องดีงามเป็นเรื่องของศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีพึงปฏิบัติ เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและลึกซึ้งกว่าเรื่องกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไปอีกระดับหนึ่ง ปัญหาในการบริหารปกครองของประเทศเราส่วนหนึ่งก็เกิดจากการที่ผู้มีอำนาจ คัดสินใจหลายอย่างยังขาดจิตสำนึกได้ใช้อำนาจบริหารที่มีเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพราะความเกรงกลัวอิทธิพลที่บีบบังคับมา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหานี้บางส่วน โดยวางมาตรการให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม โดยการกำกับดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ซึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน จัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม โดยต้องมีการดำเนินการในระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้องคือเลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดีคือปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่ สังจะ-การรักษาความลับ ทมะ-การรู้จักข่มตัวเอง ขันติ-การอดทน และอดออม และจาคะ-การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่คนไทยทุกคนในโอกาสครบ 200 ปี กรุงรัตนโกสินทร์ (ปี 2525) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ตรงไปตรงมาประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ และมีจริยธรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใสเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญ ในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมทางภาคธุรกิจ ข้อมูลข่าวสารรัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็น การส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนยิ่งขึ้น ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานรัฐ พ.ศ.2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ การบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวัน หรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคล มีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนในมาตรา 60 ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทุกระดับ ในมาตรา 76 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ในมาตรา 78 และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย ในมาตรา 81 เป็นต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดง

ความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น โดยต้องมีการดำเนินการในระดับประเทศ และในระดับองค์กร ก็จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดี และผลเสียจากการกระทำของตนประชาชนทุกคนต้องทำความเข้าใจเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ภาครัฐ ส่วนภาคธุรกิจเอกชนจะมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องที่ การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ จะต้องมีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคม ภาครัฐต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจ และพอใจให้ได้ เพราะที่ผ่านมาเมื่อโครงการของภาครัฐเกิดปัญหาข้อผิดพลาดหรือเกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบเกิดขึ้น ก็มักจะหาผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ มาชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจไม่ได้ ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา และเริ่มไม่ไว้วางใจระบบราชการ โดยต้องมีการดำเนินการดังนี้ ในระดับประเทศ ประชาชนรู้เข้าใจการใช้สิทธิ เสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัยให้ผู้บริโภคและไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องที่ ระดับภาครัฐ ให้มีการปฏิบัติตามมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งด้วยในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการอำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ล่าง เพื่อให้ความ

รับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จตรงกันให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงกันให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์และยั่งยืน หลังจากเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ รัฐบาลได้เข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัด และทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียน และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยการสร้าง ปลุกทดแทนใหม่ในส่วนของการบริหารราชการได้มีแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจนมีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคลในภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัย และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมในการทำงานของภาครัฐ เพื่อสอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทุกหน่วยงานในภาครัฐจะต้องรายงานผลการทำงาน และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจเรื่องการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยต้องมีการดำเนินการ ดังนี้ ในระดับประเทศการใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปได้ด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นหลังต่อไป ในระดับภาครัฐทุกหน่วยงาน จะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการทำงานและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ ในระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณา ถ้ายางงานที่ภาคธุรกิจ หรือภาคประชาชนทำให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกลงเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องด้วยหลักการของธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักที่กล่าวไปในข้างต้นก็จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการงานทั้งทางด้านภาครัฐและทั้งภาคเอกชนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานเองและรวมถึงประชาชนผู้ใช้บริการจากองค์กรต่างๆ แล้วช่วยส่งผลกระทบในทางที่ดีขึ้นแก่สังคมประเทศชาติอีกด้วย

การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญของทุกองค์กร ไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน เนื่องจากธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกันในทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน

หรือองค์กรอิสระ การปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศ โดยมีหลักการที่สำคัญคือ ความโปร่งใส (transparency) อธิบายได้ (accountability) และความรับผิดชอบ (responsibility) องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่อง ธรรมเนียมปฏิบัติมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ไม่ว่าจะเป็น องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ธนาคารโลก (the World Bank), UNDP, UNCTAD, UNIDO and ILO

ตัวอย่างในทัศนะของธนาคารโลก ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบาย เศรษฐกิจที่ดี (sound economic policies) ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐที่คำนึงถึง ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ รวมทั้งมีกรอบกฎหมายและนโยบายที่มีความ แน่นนอนและชัดเจน เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประสิทธิภาพของระบบตลาดและการพัฒนา เศรษฐกิจ ความสนใจของธนาคารโลกในเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติเป็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งของ ความพยายามส่งเสริม การพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน ความสำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติต่อวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่เรียกย่อๆ ว่า SMEs มีผู้ประกอบการมากกว่า ร้อยละ 99.5 ของผู้ประกอบการทั้งหมดของประเทศ และมีการจ้างงานกว่าร้อยละ 70 ของการจ้าง งานรวมในภาคอุตสาหกรรม แต่มีการระดมเงินทุนผ่านตลาดทุนเป็นจำนวนน้อยมาก เงินทุนที่ใช้ ในการดำเนินการมากกว่าครึ่งหนึ่งมาจากการกู้ยืมสถาบันการเงิน ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง เมื่อเทียบกับบริษัทขนาดใหญ่

ความสำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติในภาคเอกชน จริยธรรม คุณธรรม สินค้าที่ผลิตเป็นสินค้าที่ดี มีคุณภาพ ปลอดภัย ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และไม่ค้ากำไรเกินควร เนื่องจากมีคุณธรรมกำกับอยู่ ตลอดเวลา เมื่อเป็นอย่างนี้ทุกธุรกิจ ก็จะทำให้ธุรกิจรุ่งเรืองเป็นที่เชื่อถือของลูกค้า มีกำไรสามารถ พึ่งตนเองได้ทั้งในยามวิกฤตและในยามปกติ รวมทั้งสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย ไม่ว่า สถาบันใดก็อยากจะให้สินเชื่อ และให้ดอกเบี้ยที่ถูกลงเพราะเขาสามารถมั่นใจได้ว่าผู้ประกอบการ มีความรับผิดชอบ การประนีประนอมหนี้ ก็สามารถทำได้ง่าย เพราะเจ้าหนี้มีความไว้วางใจในผู้บริหาร ของบริษัท ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์สินค้าที่ปลอดภัยมีคุณภาพ สังคมก็จะอยู่ด้วยกันอย่างมี ความสุข เพราะไม่มีการเบียดเบียนซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ในภาคธุรกิจเอส เอ็ม อี เมื่อธุรกิจเจริญเติบโต มีระบบการเงินและระบบบัญชีที่ ได้มาตรฐานเป็นที่เชื่อถือ ก็สามารถนำเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุนได้เองโดย ไม่ต้องผ่านสถาบันการเงินซึ่งจะได้ต้นทุนที่ต่ำกว่า การกู้เงินจากสถาบันการเงินเสียอีก เพราะไม่ ต้องเสียดอกเบี้ย ทำให้ความสามารถในการแข่งขันกับธุรกิจในประเทศได้ดีขึ้น ผลการศึกษา ของนักวิชาการจากธนาคารโลก ชี้ให้เห็นว่าระดับธรรมเนียมปฏิบัติสูงมีสัมพันธกับระดับรายได้ที่สูง

ธรรมาภิบาลไม่เพียงแต่มีความสำคัญต่อเจ้าของธุรกิจที่บริหารงานเองโดยตรงดังกรณีข้างต้น แต่ยังสำคัญต่อนักลงทุน หากบริษัทไม่มีธรรมาภิบาล การเพิ่มทุนจากต่างประเทศอาจต้องประสบอุปสรรคเพราะชาวต่างชาติลังเลที่จะเข้ามาถือหุ้นส่วนในบริษัท โดยไม่มีอำนาจในการบริหาร การมีธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี กล่าวคือ กรรมการทำหน้าที่เพื่อรักษาประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้นอย่างเต็มที่ ไม่ใช่ตำแหน่งในการหาประโยชน์หรือฉวยโอกาสจากบริษัทเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง ดูแลผู้บริหารและฝ่ายจัดการให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้ถือหุ้น ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่างบเงินลงทุน ให้สิทธิแก่เจ้าของเงินหรือผู้ถือหุ้นในการรับทราบข้อมูลของบริษัท การตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของกรรมการและผู้บริหารจะทำให้นักลงทุนมีความเชื่อมั่น

การที่ภาครัฐหรือภาคเอกชน จะมี ‘ธรรมาภิบาล’ นั้น นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ต้องเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเหมาะสม โดยไม่ไปเบียดเบียนฝ่ายใด ภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มีธรรมาภิบาล ย่อมไม่เอาเปรียบหุ้นส่วน ไม่ขูดรีดแรงงานลูกจ้าง ไม่น้อโกงลูกค้า ไม่เอาเปรียบคู่ค้า ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือทำร้ายชุมชนโดยรอบที่ตั้งของภาครัฐหรือภาคเอกชน ด้วยการก่อมลพิษ

ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งเน้นตามหลักการมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้วและกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่างๆ นี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยังมีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้ หลักการต่างๆ ที่อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่นำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าวแล้ว

การพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. 2545) ดังภาพประกอบ 2



ภาพที่ 2 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

1. หลักด้านนิติธรรม (rule of laws)

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับการ

เห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

1.5 หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

1.6 หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆมิได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักด้านคุณธรรม (ethics)

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์ปชั่น หรือมีคอร์ปชั่นน้อยลง คอร์ปชั่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์ปชั่นได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

2.1 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2.2 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.3 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.4 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง
สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3. หลักด้านความโปร่งใส (transparency)

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.1.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

3.1.2 โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

3.1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

3.1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

3.1.5 มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

3.1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

3.2 ความโปร่งใสด้านให้ทุน ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.2.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

3.2.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

3.2.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

3.2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3.3 ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

3.3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

3.3.3 มีการลงโทษจริงจังหนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

3.3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

3.3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

3.3.6 มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

3.3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.4.1 ประชาชนได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

3.4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ

3.4.3 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

3.4.4 มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้าร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ระดับการให้ข้อมูลเป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

4.1 ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

4.2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

4.3 ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ

และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินชูลาโตตุลาการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4.4 ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนึกรับผิดชอบ (accountability)

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า สำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

5.1 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนึกรับผิดชอบกล่าวคือ องค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่า ต้องการบรรลุอะไร และเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

5.2 ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันจากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคน ร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์การ

5.3 การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การ ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ

5.4 การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้งปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ

หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ

5.5 การมีแผนการสำรองส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึก รับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึง แผน และนโยบายขององค์การ และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

5.6 การติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและ ประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบว่าผลงานนั้นเป็นไปตาม มาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมื การดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

6. หลักความคุ้มค่า (value for money)

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาล นั้นเอง ประกอบด้วย

6.1 การประหยัด หมายถึง

6.1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม

6.1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์

6.1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน

6.1.4 การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน

6.1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

6.2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

6.2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

6.3.1 การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย

6.3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ

6.3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน

6.3.4 ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มีธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน ภาพข้างล่างนี้เป็นตัวอย่างของการนำหลักการข้างต้นไปสร้างตัวชี้วัดและนำไปทดสอบจริงในหน่วยงาน และสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้วางกรอบเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้ดังนี้

หมวด 4 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (4) และ (5) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 ได้วางหลักการว่า “การบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความ

เหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติได้”

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และวางแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ คือ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

BBC ต้นแบบสถานีโทรทัศน์ที่ใช้หลักธรรมาภิบาล

British Broadcasting Corporation หรือ BBC ได้ก่อกำเนิดขึ้นมาเมื่อ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1922 โดย จอห์น รีธ (John Reith) ตามประวัติของการก่อตั้ง BBC นั้น กล่าวกันว่า Reith ได้เฝ้าดูการดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงเชิงธุรกิจในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ค่อนข้างเป็นอิสระ และการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงแบบเข้มงวดโดยรัฐบาลของประเทศโซเวียต จึงเกิดวิสัยทัศน์ขึ้นมาว่าอยากเห็นสื่อกระจายเสียงที่ทำหน้าที่ให้การศึกษา ข้อมูลข่าวสาร และความบันเทิง แก่ประชาชนอังกฤษทั่วประเทศบ้าง นับแต่การออกอากาศครั้งแรกของ BBC ภายใต้ชื่อ British Broadcasting Company ประชาชนอังกฤษก็ได้พบกับปรากฏการณ์ใหม่ทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งถูกส่งตรงรายวันจากสถานีวิทยุกระจายเสียงในกรุงลอนดอนและสถานีภูมิภาคทั่วประเทศ

ในช่วงแรกนั้น BBC ออกอากาศรายการละคร สนทนา นานาสาระ รายการเด็ก เพลงยอดนิยมและเพลงคลาสสิก รวมทั้งมีรายการข่าวบ้าง แต่จะทำการออกอากาศในเวลาหลัง 1 ทุ่ม เพราะ

เกรงว่าจะกระทบกระเทือนกิจการหนังสือพิมพ์ การที่มีวิทยุกระจายเสียงเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ เป็นเหตุให้ประชาชนได้มีโอกาสฟังเสียงสมาชิกราชวงศ์ของพวกเขาเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ.1924 กษัตริย์จอร์จที่ 5 ได้กล่าวสุนทรพจน์ผ่านเครื่องขยายเสียงซึ่งติดตั้งอยู่ภายนอกศูนย์การค้าต่างๆ ซึ่งมีประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก ถึงกับจอร์จนอนนอนเพื่อรับฟังกันทีเดียว

การประท้วงทั่วไปในปี ค.ศ.1926 ทำให้ BBC ต้องเผชิญหน้ากับรัฐบาลเกี่ยวกับประเด็น ความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการ ในช่วงนั้นหนังสือพิมพ์หยุดทำการ ดังนั้นคนทั้งประเทศหัน เข้าชมรายการของ BBC อย่างไรก็ตามรายการของ BBC นับแต่เริ่มแรกจะเน้นความสุภาพและ รสนิยมที่ดี รวมทั้งยังเป็นผู้สนับสนุนรายใหญ่ของรายการด้านศิลปะ ดนตรี ละคร และบัลเล่ต์ ต่อมาในปี ค.ศ.1932 BBC ได้ขยายขอบเขตอาณาจักรของการออกอากาศไปยังประเทศใน เครือจักรภพ เรียกว่า Empire Service ซึ่งนับได้ว่าเป็นยุคบุกเบิกของ BBC World Service ในปัจจุบันนั่นเอง

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง BBC ทำการกระจายเสียงในภาคพื้นยุโรปด้วยภาษา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี โปรตุเกส สเปน และอังกฤษ อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามเกิดขึ้น BBC ได้ ปรับบทบาทใหม่เรียกว่า Home Service เพื่อเตรียมรับมือกับสงครามในแผ่นดินเกิด และ ในสนามรบ BBC เริ่มยุควิทยุโทรทัศน์

ในช่วงแรกของการเผยแพร่รายการวิทยุโทรทัศน์ BBC มีผู้ชมไม่มากนักเพราะมีคน ไม่กี่พันคนในกรุงลอนดอนที่สามารถควักกระเป๋าจ่ายเงินซื้อเครื่องรับโทรทัศน์ขนาด 10 นิ้วได้ เครื่องรับโทรทัศน์ได้มีการนำออกจำหน่ายในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1931 ด้วยราคาเครื่องละ 1 กินี แต่ไม่นานนัก วิทยุโทรทัศน์ก็ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่าง รวดเร็วกว่าๆ กับวิทยุกระจายเสียง การเริ่มต้นของการให้บริการวิทยุโทรทัศน์ครั้งแรกโดย BBC มีขึ้นเมื่อวันจันทร์ที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ.1936 เวลา 13.30 น. รายการส่วนมากที่ถูกผลิตและเผยแพร่ ออกอากาศในช่วง ค.ศ.1936 ถึงปลายทศวรรษ 1950 เป็นรายการสดและเป็นระบบข่าวคำ

ประชาชนชาวอังกฤษได้มีโอกาสชมภาพพิธีสถาปนา กษัตริย์จอร์จที่ 6 ในวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ.1937 และได้ชมการแข่งขันกีฬาที่สำคัญๆเป็นครั้งแรก เช่นเทนนิส Wimbledon การแข่งเรือ และการแข่งขันรอบชิงชนะเลิศของฟุตบอล FA Cup รวมทั้งรายการละคร โอเปร่า และรายการเด็ก แต่ เหตุการณ์ที่ถือว่าปลูกเร้าการชมรายการโทรทัศน์ของคนอังกฤษเป็นอย่างยิ่ง คือ การถ่ายทอดพิธี สถาปนาสมเด็จพระราชินี Elizabeth II ในวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ.1953 จากวิหาร Westminster ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีความหมายพิเศษของประวัติศาสตร์อังกฤษทีเดียว เนื่องจากไม่เคยมีการให้ บันทึกรูปภาพในวิหารอันศักดิ์สิทธิ์มาก่อนเลย ประชาชนส่วนหนึ่งยังมีความรู้สึกผิดเสียด้วยซ้ำที่มี

การจับน้ำชาในขณะที่ชมการออกอากาศดังกล่าว พิธีการประวัติศาสตร์อันยิ่งใหญ่นี้ มีผู้ชมเป็นจำนวนมากถึง 20 ล้านคนเลยทีเดียว

BBC เริ่มกิจการในประเทศอังกฤษด้วยการผูกขาดตามกฎหมาย และได้หยุดการดำเนินการไประยะหนึ่งในปี ค.ศ.1939 ระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อสิ้นสุดสงคราม การกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ในประเทศอังกฤษได้เริ่มดำเนินการใหม่ในปี ค.ศ.1945 และได้มีความก้าวหน้ามาโดยลำดับ จนกระทั่งรัฐบาลอังกฤษอนุญาตให้มีการตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์เอกชน (ITV) ได้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1955 และได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ BBC ไม่น้อยทีเดียว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของ BBC จำนวนไม่น้อยที่ลาออกเพื่อไปทำงานกับ ITV ต่อมาได้มีการก่อตั้ง BBC 2 ในปี ค.ศ.1964 และทำการออกอากาศในระบบสีเป็นครั้งแรก อีกห้าปีต่อมารายการโทรทัศน์แทบทุกรายการได้ถูกผลิตและเผยแพร่ในระบบสีทั้งหมด และเป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงกว่าร้อยละ 95 ของจำนวนประชากรอังกฤษทีเดียว

ปัจจุบันนี้ BBC ทำการออกอากาศรายการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ครอบคลุมพื้นที่ประเทศ สหราชอาณาจักร รวมถึงสกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ และเวลส์ ซึ่งเรียกกันว่า Home Services นอกจากนี้ยังมีการออกอากาศในภาษาต่างๆ ไปหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งเรียกกันว่า World Services อย่างไรก็ตาม BBC อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและข้อตกลงหลายฉบับที่กำหนดว่า BBC ต้องให้บริการสาธารณะเพื่อเผยแพร่ข่าวสาร การศึกษาและความบันเทิง ทั้งด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งจะต้องถูกตรวจสอบจากภายนอกด้วย นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับรายการของ BBC จะต้องผ่านกระบวนการหารือจากสาธารณะเสียก่อน ปัจจุบันนี้ BBC ทำการออกอากาศทั้งหมดเป็นจำนวน 8 ช่อง ดังต่อไปนี้ BBC ONE, BBC TWO, BBC CHOICE, BBC FOUR, CBBC, CBeebies, BBC News 24 และ BBC Parliament

เมื่อมีการเปิดการสอนทางไกลผ่าน Open University ในปี 1969 BBC ได้เข้ามาเป็นพันธมิตรที่สำคัญในการก่อตั้งระบบการศึกษาทางไกล ปัจจุบันนี้ การออกอากาศรายการเพื่อการศึกษาของ BBC จะกระทำในช่วงที่เรียกว่า “learning zone” หรือช่วงหลังเที่ยงคืนจนกระทั่งรุ่งเช้า และยังมีรายการจำนวนมากที่ถูกผลิตและเผยแพร่ทางวิดีโอเทป เงินอุดหนุนของ BBC ทั้งหมดนั้น ส่วนใหญ่มาจากแหล่งสาธารณะ สำหรับการบริการ Home Services นั้น กฎหมายอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมได้ ซึ่งสามารถทำรายได้ให้แก่กลุ่ม Home Services ได้ถึงร้อยละ 82 (ในปี ค.ศ. 1999 การเก็บค่าธรรมเนียมนี้สามารถทำรายได้ถึง 2.2 ล้านปอนด์) ร้อยละ 17 ของรายได้มาจากการโฆษณา ซึ่งมีการเติบโตขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงสองสามปีหลังนี้ และยังมีแหล่งรายได้อื่นๆ บ้าง แต่เป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น ในแต่ละปี กลุ่ม World Services จะได้รับงบประมาณประมาณร้อยละ 89 จากการจัดสรรของรัฐสภา ซึ่งเงินจำนวนนี้นั้น กว่าร้อยละ

62 จะนำไปใช้ในกิจการวิทยุโทรทัศน์ (ร้อยละ 35 สำหรับ BBC 1, ร้อยละ 19 สำหรับ BBC 2 และ ร้อยละ 8 สำหรับวิทยุโทรทัศน์ในภูมิภาค) ร้อยละ 21 จะใช้สำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียง และ ร้อยละ 17 จะถูกใช้สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ (British Broadcasting Corporation, 2002)

จากรูปแบบการเป็นสื่อสาธารณะของ BBC ที่มีหน้าที่เผยแพร่ข่าวสาร การศึกษา และความบันเทิง รวมทั้งสามารถถูกตรวจสอบจากภายนอกจึงทำให้องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ สาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) เป็นองค์กรสื่อสาธารณะ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 กำหนดให้มีลักษณะ แตกต่างจากสื่อมวลชนโดยทั่วไป จึงต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้บริหารองค์กรเพื่อให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เน้นเรื่องการสร้างระบบการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจของภาครัฐ ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยประชาชน ได้มากขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

ความหมายของการบริหาร

การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตาม กระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ (สมพงษ์ เกษมนสิน.2546, หน้า 4)

ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 11) ได้กล่าวถึงการบริหารว่า คือ การทำให้งานต่างๆ ลุล่วงไป โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้นำ

สมยศ นาวิการ (2538, หน้า 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารเป็นศิลปะ ของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จากความหมายของการบริหารที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารมีลักษณะ ดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ

5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่มในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

โดยทั่วไปในการบริหารจึงมีทรัพยากร(administration resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน(man) เงิน (money) วัสดุสิ่งของ (material) และการจัดการ (management) หรือเรียกสั้นๆ ว่า 4 M's (สมยศ นาวิการ.2538, หน้า 96-98) การที่เรียกว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการ

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายท่าน พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ประการดังกล่าว โดยได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (man) เงิน (money) วัสดุสิ่งของ (material) อำนาจหน้าที่ (authority) เวลา (time) กำลังใจในการทำงาน (will) และความสะดวกสบายต่างๆ (facilities) (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2545, หน้า 3-5) ทั้งนี้ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารงานนั้น ไม่ว่าจะเป็งานของรัฐ หรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีถ้าปราศจากซึ่งอำนาจหน้าที่เช่นกัน การบริหารนั้นๆ จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยคืออย่างมีคุณค่าหากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ส่วนทางการบริหารงานธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก ประกอบด้วย คน (man) เงิน (money) วัสดุสิ่งของ (material) วิธีการ (material) และเครื่องจักร (machine) และเรียกสั้นๆ ว่า 5 M's เป็นต้น (ศิริวรรณ เสรีรัตน์.2545, หน้า 18)

แนวคิดการบริหารของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol)

ฟาโยลคิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (a principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใดอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540, หน้า 132-230)

1. การแบ่งงานกันทำ
2. อำนาจโดยชอบธรรม
3. วินัย
4. เอกภาพของสายการบังคับบัญชา

5. เอกภาพของคำสั่ง
6. หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
7. การให้รางวัลตอบแทน
8. การรวมอำนาจ
9. ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
10. คำสั่ง
11. ความเสมอภาค
12. ความมั่นคงของคนงาน
13. ความคิดริเริ่ม
14. ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในงาน

แนวคิดหลักการบริหารของเออวิก และกูลิค (Lyndall Urwick and Luther Gulick)

แนวความคิดทางการบริหารที่อยู่ในกลุ่มหลักการบริหารที่สำคัญอีกแนวความคิดหนึ่ง นอกจากแนวความคิดของฟาโยล ยังมีแนวความคิดของ เออวิก และกูลิค (Urwick and Gulick) นักวิชาการทั้งสองได้เสนอแนวความคิดทางการบริหารโดยเสนอว่า การบริหารเป็นเรื่องของการประสานงานภายในองค์กร และเสนอหลักในการประสานงานและการทำงานในองค์กรไว้ดังนี้ (วันชัย มีชาติ.2549, หน้า 39-41)

1. เมื่อเกิดองค์การขึ้นจะมีการแบ่งงานกันทำเกิดขึ้น เนื่องจากคนมีความแตกต่างทั้งในด้านของความถนัด ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ การแบ่งงานกันทำจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับองค์การ

2. เมื่อมีการแบ่งงานกันทำ องค์การจำเป็นจะต้องมีระบบการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงงานทุกส่วนขององค์การเข้าด้วยกัน การประสานงานโดยใช้โครงสร้างองค์การสามารถกระทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์การ องค์การจะประสานงานโดยการจัดโครงสร้างอำนาจที่ยึดหลักการสำคัญคือ 1) หลักขอบข่ายการควบคุม 2) หลักเอกภาพในการควบคุม 3) การจัดหน่วยงานย่อยในองค์การให้มีความกลมกลืน

2.2 การประสานงานผ่านหน้าที่ของฝ่ายบริหาร องค์การจะใช้หน้าที่ของหัวหน้าในการประสานงานองค์การ ซึ่งหน้าที่ของหัวหน้าจะประกอบด้วยหน้าที่ 7 ประการเรียกว่า POSDCoRB ได้แก่ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การบริหารงานบุคคล (staffing) การอำนวยการ (directing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (reporting) และ

การบริหารงบประมาณ (budgeting) ซึ่งหน้าที่ของนักบริหารทั้ง 7 ประการนี้เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง

2.3 การประสานหน่วยงานย่อยในองค์กรโดยใช้การจัดองค์การ ซึ่งกูลิค และเออวิล เสนอว่า องค์กรสามารถจัดหน่วยงานย่อยในองค์กรได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมคือ 1) การจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ 2) การจัดองค์การตามกระบวนการ 3) การจัดองค์การตามลูกค้า และ 4) การจัดองค์การตามสถานที่ตั้ง

การประสานงานโดยใช้การประสานทางความคิดหรือการมีเจตนารมณ์ร่วมกันเป็นวิธีการที่ องค์กรประสานงานโดยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในการทำงานร่วมกัน ผู้ปฏิบัติงานจะยังทำงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรการประสาน โดย การใช้เจตนารมณ์ของสมาชิกจะเป็นเรื่องของการสร้างอุดมการณ์ในการทำงานของสมาชิก และสร้าง ความจงรักภักดีในองค์กรให้เกิดขึ้น

แนวคิดการบริหารของแมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber)

ปัญญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่งคั่งชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎี เกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่โดยเรียกรูปแบบ ขององค์กรในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บเบอร์ เป็นตัวแบบ (model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้ มีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุ มีผล ความสามารถในการพยากรณ์ความเป็นทางการ ความสามารถทางเทคนิค และความเป็น อำนาจนิยม

ระบบราชการในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540, หน้า 170)

1. การแบ่งงานกันทำงานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแตกออกเป็นงานเล็กๆ ง่ายๆ มีลักษณะเป็น งานประจำ และเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี
2. ลำดับขั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่างๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับ ขั้นสายบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า
3. การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์กรทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรม การศึกษาหรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือความเสน่หา จากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์กรแต่อย่างใด

4. กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีระเบียบวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

5. ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพ มีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์การควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

6. ความเป็นอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการ คือมีอาชีพที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำ และมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การ มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

แนวคิดการบริหาร PDCA ของเดมมิง (Dr. W. Edwards Deming)

เดมมิงเป็นปรมาจารย์ทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหา หรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียดดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540, หน้า 142-143)

Plan (การวางแผน) หมายความว่ารวมถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์การ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์การ การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ไปพร้อมกันด้วย ข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้รับไว้ในแผนหรือไม่

Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติที่เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีที่เป็นการประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็ก อาจใช้วิธีการเรียนรู้ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองแต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอน ที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากการดำเนินการ

ใดๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการทำงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินในการปฏิบัติงานจะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

Act (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุง จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารงานในระดับต่างๆ ทุกระดับ ตั้งแต่เล็กสุดคือการปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลหนึ่ง จนถึงโครงการระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมาก ย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้าง แตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลายๆ วง วงใหญ่สุดคือวงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปีจึงจะบรรลุผล การจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ขององค์กร แผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลายๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหา หรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้น ปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

แนวคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่เรียกว่า NPM (new public management) เป็นกระแสความคิดในการบริหารองค์การที่เกิดขึ้นในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมาโดยแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มีสาระสำคัญ คือ (วันชัย มีชาติ, 2549, หน้า 63- 68)

1. การนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ได้ผลในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งลักษณะนี้เป็นแนวความคิดที่เรียกว่า การจัดการนิยม (managerialism) เทคนิควิธีการบริหารที่นำมาใช้ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (manage by results) การควบคุมและจัดการในเรื่องมาตรฐานการทำงาน (explicit standard and measures of performance) การคำนวณความคุ้มค่าในการลงทุน (value for money) เป็นต้น

2. การมีหน่วยงานแบบอื่นเข้ามาดำเนินการ ซึ่งจะให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการประชาชน การให้หน่วยงานราชการเป็นกลไกประจำการเดียวที่จะทำให้การบริหารไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การใช้กลไกตลาดเข้ามาช่วยจะทำให้การจัดการภาครัฐดีขึ้น

แนวความคิดในการบริหารสมัยใหม่จะเป็นการเสนอเทคนิคทางการบริหารที่นำมาแก้ปัญหาและพัฒนาการทำงานขององค์กร ซึ่งนอกจากแนวความคิดข้างต้นแล้วยังมีเทคนิคการบริหารอีกหลายประการที่มีการนำมาช่วยในการบริหาร เช่น เทคนิคเรื่องการควบคุมคุณภาพ QCC (Quality Control Circle) เทคนิค TQM (Total Quality Management) เทคนิคการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (MBO: Management by Objective) เป็นต้น ซึ่งมีการนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์กร

จะเห็นได้ว่าแนวความคิด ทฤษฎีทางการบริหารในยุคนี้มีความหลากหลายมากขึ้นลักษณะของแนวความคิดจะมีความแตกต่างกันออกไป

กระบวนการบริหาร

ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2541, หน้า 29) ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหาร (process of administration) หรือการประกอบการในการบริหารบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (executive function) มีขั้นตอนกระบวนการบริหารเพื่อกำหนดแนวทางบริหารธุรกิจ ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผนงาน (planning)
2. การจัดองค์กร (organizing)
3. การจัดการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ (staffing)
4. การอำนวยการ (directing)
5. การควบคุม (controlling)
6. การคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (innovation)
7. การเป็นตัวแทนขององค์กร (representation)

กูลิค และเออร์วิค (แสงจันทร์ ศรีประเสริฐ, 2551, หน้า 133-138: อ้างอิงมาจาก Gulick and Urwick, 1973, p. 79) ได้ให้ความหมายของกระบวนการบริหารจัดการแบบ POSDCoRB ว่า

หมายถึง การดำเนินการตามขั้นตอนที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ โดยการดำเนินการจะมีลักษณะต่อเนื่องเป็นวัฏจักร (cycle) และไม่มีการสิ้นสุด (management is a never-ending process) และยังได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่รู้จักกันในนามว่า โปสคอรบ (POSDCoRB) โดยคำย่อนี้ได้มาจากตัวอักษรตัวต้นของแต่ละขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (P = planning) หมายถึง การวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการตลอดจนระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในอนาคต ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานโดยใช้ปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่ให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด การคาดการณ์ในอนาคตซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องต้องกัน ในการดำเนินงานการวางแผน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการ และพิจารณา วิเคราะห์เหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง และสมบูรณ์

2. การจัดองค์การหรือการจัดส่วนราชการ (O = organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างของการบริหารโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3. การจัดหาบุคคลเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน (S = staffing) หมายถึง การบริหารงานบุคลากรของหน่วยงานตั้งแต่การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การสัมภาษณ์ การทดสอบ การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง และการเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ

4. การอำนวยการ (D = directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติงานในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

5. การประสานงาน (Co = coordinating) หมายถึง การร่วมมือประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยราบรื่นเพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวความคืบหน้าของกิจการให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ

6. การรายงาน (R = reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของกิจการให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ

7. การงบประมาณ (B = budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน และทรัพย์สิน นอกจากการงบประมาณจะเป็น

แผนงานชนิดหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วยังเป็นแนวทางที่ร่อนนำไปใช้ในการควบคุมด้วย

กล่าวได้ว่า แนวคิดการบริหารองค์การปัจจุบันมีหลากหลายแนวคิด แต่ละแนวคิดมีจุดเด่นและจุดด้อยต่างกัน อย่างไรก็ตามองค์การจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้นอยู่กับความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของผู้บริหารในการประยุกต์ใช้หลักการ และทฤษฎีต่างๆ มาใช้

แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ

พฤติกรรมภาวะผู้นำ

พฤติกรรมภาวะผู้นำที่กล่าวถึงในที่นี้ผู้วิจัยได้ศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์จาก ผลการศึกษาของนักวิชาการและผลการวิจัยต่างๆ ดังนี้

Sergiovanni (1992, อ้างถึงใน ประยุทธ์ ชูสอน. 2548) ได้จำแนกแรงขับเคลื่อนหรือพฤติกรรม ความเป็นผู้นำไว้ 5 ประการ คือ

1. แรงขับเคลื่อนทางเทคนิค (technical forces) พฤติกรรมทางเทคนิคเป็นสิ่งรับรองการบริหาร ที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การเป็นผู้บริหารที่ดี มีการวางแผนงาน การจัดระเบียบการทำงาน มีการประสานงาน และการมีวิธีการควบคุมที่ดี และรวมถึงการจัดหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ
2. แรงขับเคลื่อนด้านมนุษย์ (human forces) พฤติกรรมด้านนี้ เป็นทักษะในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี การสร้างแรงจูงใจ และการสร้างขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงาน การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งทักษะในด้านนี้เป็นสิ่งสำคัญที่สร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดีให้เกิดขึ้นในองค์กร
3. แรงขับเคลื่อนด้านการศึกษา (educational forces) พฤติกรรมด้านนี้ ได้แก่ ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาทางการศึกษา การดำเนินกำกับติดตามและให้คำแนะนำปรึกษาแบบคลินิก การประเมินผล การพัฒนาหลักสูตร การจัดกิจกรรมสำหรับการพัฒนาบุคลากรเป็นลักษณะของการให้ความรู้แบบรวบยอด (conceptual knowledge)
4. แรงขับเคลื่อนทางสัญลักษณ์ (symbolic forces) พฤติกรรมด้านนี้แสดงสิ่งที่ผู้นำเชื่อว่ามี ความสำคัญและมีคุณค่าต่อองค์กร แรงขับเคลื่อนนี้เกี่ยวข้องกับ การกำหนดเป้าหมาย ว่าด้วยความต่อเนื่องของการปฏิบัติงานจากความเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีผลของการโน้มน้าวทำให้เกิดความชัดเจน นันทมติ และความผูกพัน ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์พื้นฐานขององค์กร การกระทำเชิงสัญลักษณ์ โดยผู้บริหารกำหนดรูปแบบพฤติกรรมที่ต้องการ

5. แรงขับเคลื่อนวัฒนธรรม (cultural forces) ผู้นำทางวัฒนธรรมทำหน้าที่เป็นพระเถระชั้นผู้ใหญ่ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองพระสงฆ์ ผู้นำพยายามเสริมคุณค่าความเชื่อ และธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกมองว่ามีคุณค่าอย่างสูงสุด ใช้วิธีการปฐมนิเทศสมาชิกใหม่ของกลุ่ม เกี่ยวกับคุณค่าและความเชื่อขององค์กร หรือโดยการเล่าถึงความรุ่งเรืองในอดีต หรือโดยการอธิบายกระบวนการทำงานและมาตรฐานที่คาดหวัง

ความหมายของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำมีนักวิชาการและนักการศึกษาให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้หลายความหมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ผู้วิจัยขอนำเสนอความหมายของภาวะผู้นำของแต่ละบุคคลดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2536) ให้ความหมายคำว่า ผู้นำ คือบุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจโดยจะใช้วิธีการการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพล และบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจ ชักนำ หรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ

ลีปพนนท์ เกตุทัต (2540) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง ความมีวิสัยทัศน์และมีทัศนคติที่กว้างไกลและสามารถทำให้ผู้ร่วมงานยอมรับและยินดีที่จะปฏิบัติตาม โดยที่ผู้นำต้องมีศักยภาพพื้นฐาน 9 ด้าน ได้แก่ เป็นคนเก่ง เป็นคนดี สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ มีความกล้าหาญทางจริยธรรม มีความอดทน มีความสามารถในการบริหารจัดการ ใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจ มีสำนึกแห่งความรับผิดชอบต่อสังคม และเป็นบุคคลที่ประสบความสำเร็จในทุกๆ ด้าน

กิติ ตยัคคานนท์ (2543) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง การใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ของผู้นำเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ โดยผ่านทางกระบวนการติดต่อสื่อสาร เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

เสนาะ ดิยาว (2543) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการในการกระตุ้นบุคคลอื่นให้ทำงานจนบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลทางสังคมของผู้นำโดยพยายามโน้มน้าวเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือจากบุคคลอื่นให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจเพื่อทำให้งานสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544) ให้ความหมายคำว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่ทำให้องค์กรก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมีทักษะในการติดต่อสื่อสารและแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ขององค์กรสามารถใช้อำนาจ อิทธิพลต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จ

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544) ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการมีอิทธิพลทางสังคมที่บุคคลหนึ่งตั้งใจใช้อิทธิพลต่อผู้อื่นเพื่อให้ปฏิบัติตามกิจกรรมต่างๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายรวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กร

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2546) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง การสร้างโอกาสให้พนักงานหรือบุคคลอื่นๆ เป็นรายบุคคลหรือเป็นทีมต่อภารกิจขององค์กร ภาวะผู้นำเป็นตัวแทนของความตั้งใจและความพยายามของผู้นำในการมองหาแนวทางเพื่อขยายสมรรถนะของพนักงานให้ทำคุณประโยชน์ให้บรรลุตามเป้าหมายและจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน

Stogdill (1974) ให้ความหมายภาวะผู้นำ ว่าเป็นกระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน

Diane (1996) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจให้ผู้ตามปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

Kouzes และ Barry (1995) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะที่ผู้นำใช้อิทธิพลเพื่อกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดความปรารถนาอย่างแรงกล้าในการทำงานเพื่อให้เกิดบรรลุผลสำเร็จร่วมกัน

Daft (1999) กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่ผู้นำจะต้องเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย อิทธิพล (influence) ความตั้งใจ (intention) ความรับผิดชอบส่วนบุคคล (personal responsibility) การเปลี่ยนแปลง (change) การมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (shared purpose) และมีการจูงใจผู้ตาม (followers)

Yukl (2002) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลให้บุคคลดำเนินการในการทำกิจกรรมต่างๆ ในองค์กร โดยที่ผู้นำได้แสดงความรู้ในด้านต่างๆ และแสดงลักษณะท่าทางเพื่อให้บุคคลแสดงพฤติกรรมในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่ผู้นำใช้อำนาจและอิทธิพลในการโน้มน้าวให้บุคคลปฏิบัติตามกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน

ทฤษฎีภาวะผู้นำ

ในสมัยก่อนมีความเชื่อว่า การเป็นผู้นำเป็นเรื่องของความสามารถที่เกิดขึ้นเฉพาะวงศ์สกุลหรือเฉพาะบุคคลและสืบเชื้อสายกันได้ บุคลิกและลักษณะของการเป็นผู้นำ เป็นสิ่งที่มีมาแต่กำเนิด และเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวที่สามารถถ่ายทอดทางพันธุกรรมได้ ผู้ที่เกิดในตระกูลของผู้นำย่อมจะต้องมีลักษณะภาวะผู้นำด้วย แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำเริ่มเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (leadership) นักวิชาการได้มีการศึกษาและรวบรวมทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำมากมาย

ซึ่งสามารถแบ่งการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำตามระยะการพัฒนาได้ดังนี้ คือ ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (trait theories) ทฤษฎีผู้นำเชิงพฤติกรรม (behavioral theories) และทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (situational or contingency leadership theories)

1. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (trait theories)

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดเชื่อว่าคนบางคนเกิดมาเพื่อการเป็นผู้นำ ตัวอย่างของบุคคลที่ยิ่งใหญ่ในอดีต เช่น Gandhi, Churchill, Kennedy, King, Mandela, Napoleon, Reagan, Franklin, Eleanor Roosevelt และ Thatcher ซึ่งภายใต้ความเชื่อพื้นฐานนี้ นักวิจัยได้สร้างมุมมองที่เรียกว่าทฤษฎีบุคคลที่ยิ่งใหญ่ (the great man theories) ซึ่งเชื่อว่าผู้ที่เป็ผู้นำที่ยิ่งใหญ่จะมีคุณลักษณะที่สำคัญที่ทำให้แตกต่างจากผู้อื่น Bass (1990 cited from Stogdill, 1974) ได้ศึกษางานวิจัยตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1948–1970 มากกว่า 163 เรื่อง และสรุปว่าภาวะผู้นำจะมีคุณลักษณะที่เฉพาะ 6 ประการ ได้แก่ คุณลักษณะทางด้านร่างกาย (physical characteristics) ภูมิหลังทางสังคม (social background) สถิติปัญญาและความสามารถ (intelligence and ability) บุคลิกภาพ (personality) คุณลักษณะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (task-related characteristics) และคุณลักษณะทางสังคม (social characteristics) ซึ่งในแต่ละคุณลักษณะสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

คุณลักษณะทางด้านร่างกาย (physical characteristics) ประกอบด้วย ความแข็งแรง รูปร่าง ความสูง น้ำหนัก ซึ่งการศึกษาต่อมาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลกับคุณลักษณะทางร่างกายให้ผลลัพธ์ที่ขัดแย้งกัน

คุณลักษณะภูมิหลังทางสังคม (social background) ประกอบด้วย การศึกษา สถานะทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคม พบว่า บุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีจะทำให้เกิดการได้เปรียบต่อการเข้าสู่สถานะของความเป็นผู้นำ และจะสามารถก้าวเข้าสู่ผู้นำในระดับที่สูงได้มากกว่าผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ต่ำกว่า และผู้นำที่มีการศึกษาก็จะมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งของผู้นำได้มากกว่า

คุณลักษณะสถิติปัญญาและความสามารถ (intelligence and ability) พบว่า ผู้ที่มีความรู้ มีดุลยพินิจในการตัดสินใจ มีทักษะในการสื่อสารที่คล่องแคล่ว มีไหวพริบดี ซึ่งสิ่งคุณสมบัติเหล่านี้จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่บ่งชี้ความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คุณลักษณะบุคลิกภาพ (personality) คุณลักษณะทางด้านบุคลิกภาพที่ด้องนำมาศึกษาในเรื่องของความเป็นผู้นำ พบว่า คุณสมบัติที่สำคัญของผู้นำทางด้านบุคลิกภาพ ประกอบด้วย ความเชื่อมั่นในตนเอง ความซื่อสัตย์ ความอดทนต่อสภาวะการณ์อันตึงเครียด การควบคุมอารมณ์ ความกระตือรือร้น ความกระฉับกระเฉงตื่นตัว ความเป็นผู้ริเริ่ม ความสามารถในการปรับตัว และความเป็นบุคคลที่มีบุคลิกเปิดเผย

คุณลักษณะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (task-related characteristics) พบว่า คุณลักษณะที่สำคัญ ประกอบด้วย แรงขับที่ต้องการความสำเร็จ ความรับผิดชอบ การมุ่งมั่นต้องการเอาชนะ อุปสรรค มีความมุ่งมั่นสูงต่อความสำเร็จ และเป็นผู้ริเริ่ม

คุณลักษณะทางสังคม (social characteristics) พบว่า คุณลักษณะที่สำคัญ ประกอบด้วย การได้รับความนิยมน มีทักษะในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีความดึงดูดใจ การให้ความร่วมมือ ชอบมีส่วนร่วมในสังคม และการเป็นนักการทูต ซึ่งคุณลักษณะที่กล่าวมาเป็นคุณลักษณะที่มีส่วนในการสร้างความสามัคคี ความไวเนื้อเชื่อใจ และการแสดงให้เห็นว่ากลุ่มสามารถยึดเหนี่ยวได้

Mosley, Pietri and Megginson (1996) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ และได้ข้อสรุปว่า ไม่มีคุณลักษณะใดที่ชัดเจนในการจำแนกบุคคลที่มีภาวะผู้นำและบุคคลที่ไม่มีภาวะผู้นำว่ามีคุณลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไร เนื่องจากคุณลักษณะหนึ่งอาจมีความเหมาะสมในการนำไปใช้ในสถานการณ์หนึ่งแต่อาจไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในอีกสถานการณ์อื่นๆ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำเพิ่มมากขึ้น แต่ไม่อาจจะระบุถึงคุณลักษณะที่เด่นที่จะสามารถนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อสถานการณ์ที่เฉพาะใดๆ ได้ และยังไม่พบคุณลักษณะใดที่มีความคงทนและมีความสม่ำเสมอต่อความสำเร็จในการนำ (lead) ของผู้นำ

2. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม (behavioral theories)

จากการศึกษาภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (trait theories) ที่ยังไม่สามารถจะตอบคำถามในบางเรื่องได้ และการพบข้อขัดแย้งในแต่ละคุณลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำที่เกิดขึ้นจริง โดยกลุ่มนักวิจัยด้านพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อศึกษาว่าบุคคลที่เป็นผู้นำ “ทำอะไรบ้าง” และ “ทำอย่างไร” โดยนักวิจัยกลุ่มนี้ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับผู้นำที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่าภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นต้องใช้พฤติกรรมในการนำเพื่อทำให้กลุ่มบรรลุเป้าหมาย และพฤติกรรมในการนำที่ค้นพบนั้นสามารถที่จะนำไปใช้ได้ในทุกๆ สถานการณ์ นักวิจัยกลุ่มนี้ได้พยายามศึกษารูปแบบพฤติกรรมที่ดีที่สุดในการนำ (lead) เพื่อจะได้นำไปพัฒนาบุคคลให้มีรูปแบบพฤติกรรมตามที่ต้องการและนำไปสู่การได้ผู้นำที่มีคุณภาพ ซึ่งสมมุติฐานนี้มีความเชื่อตรงกันข้ามกับสมมุติฐานแรกโดยมีความเชื่อว่า ผู้นำสามารถที่จะสร้างขึ้นได้ไม่ใช่สิ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด จากการศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมที่หลากหลาย สรุปได้ดังนี้

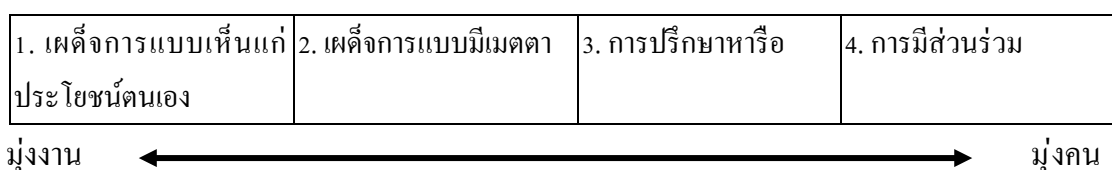
การศึกษาของมหาวิทยาลัยไอโอวา Lewin และ คณะ (1939) ได้จำแนกแบบหรือพฤติกรรมของผู้นำโดยพิจารณาจากการที่ผู้นำใช้อำนาจหน้าที่ (authority) มากน้อยเพียงใด ซึ่งจากการศึกษาได้แบ่งพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

แบบอิตาธิปไตย (autocratic leader) ผู้นำแบบนี้เน้นการใช้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่ชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาซักถามและแสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับผู้นำ มีการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการให้รางวัลและการลงโทษ

แบบประชาธิปไตย (democratic leader หรือ participative leader) ผู้นำแบบนี้จะยินยอมให้สมาชิกภายในกลุ่มมีการแสดงความคิดเห็นและการปรึกษาหารือร่วมกัน และกระตุ้นให้สมาชิกได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ผู้นำจะยอมรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของสมาชิกทุกคนในกลุ่ม และส่งเสริมให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

แบบตามสบาย (laissez-faire หรือ free Rein) ผู้นำแบบนี้ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งเป้าหมายและวิธีการทำงานด้วยตัวเอง โดยที่ผู้นำจะไม่พยายามเข้าไปควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานเสมือนปราศจากการควบคุม ผู้นำอาจจะมีการใช้อำนาจหน้าที่เพียงเล็กน้อยหรือไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่กับผู้ใต้บังคับบัญชาเลย

การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน Likert (1967) ได้ทำการศึกษาภาวะผู้นำซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของผู้นำและผู้ตามกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผลการปฏิบัติงาน และ Likert ได้ระบุพฤติกรรมของผู้นำไว้ 2 แบบ ได้แก่ ผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งคน (employee centered leader behavior) และผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งงาน (job-centered leader behavior) พฤติกรรมมุ่งคน (employee-centered leader behavior) หมายถึง ผู้นำที่เน้นการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล ให้ความสนใจ และทำความเข้าใจกับความต้องการของบุคคล สำหรับพฤติกรรมมุ่งงาน (job-centered leader behavior) หมายถึง ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตที่จะได้รับ ซึ่งจะมุ่งที่งานและวิธีการในการผลิต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ โดยมองผู้ปฏิบัติงานเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในระบบของการผลิตเท่านั้น ซึ่ง Likert ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาเป็นจิตพฤติกรรมของผู้นำแบบเป็นลำดับต่อเนื่องโดยแบ่งผู้นำเป็น 4 รูปแบบ ดังภาพที่ 3 (Likert, 1967)



ภาพที่ 3 แนวลำดับต่อเนื่องพฤติกรรมผู้นำของ Likert

รูปแบบที่ 1 เผด็จการแบบเห็นแก่ประโยชน์ตนเอง (exploitive-authoritative) ผู้นำประเภทนี้จะใช้วิธีการเผด็จการสูงมากที่สุด จูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการลงโทษเพื่อให้เกิดความกลัว มีการให้รางวัลนานๆ ครั้ง ใช้วิธีการสื่อสารแบบบนสู่ล่าง สิทธิในการตัดสินใจเป็นของผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น และมีความเชื่อมั่นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงเล็กน้อย

รูปแบบที่ 2 เผด็จการแบบมีเมตตา (benevolent-authoritative) ผู้นำประเภทนี้มีความเป็นเผด็จการน้อยกว่าเผด็จการแบบแสวงประโยชน์ มีการใช้วิธีการให้รางวัลและลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชานานๆ ครั้ง ยอมให้มีการสื่อสารจากล่างขึ้นบนเป็นบางครั้ง ยอมรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจแต่มีการควบคุมในระดับนโยบายอย่างใกล้ชิด มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา และมีลักษณะการบริหารแบบพ่อปกครองลูก

รูปแบบที่ 3 แบบให้คำปรึกษาหารือ (consultative) ผู้นำประเภทนี้มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าผู้นำประเภทเผด็จการแบบแสวงประโยชน์ และเผด็จการแบบเมตตา ปรารถนาจะใช้ประโยชน์จากความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการให้รางวัล สำหรับการลงโทษจะมีการใช้บ้างแต่ไม่ใช่อย่อยครั้งมากนัก มีการกำหนดนโยบายแบบกว้างๆ โดยทั่วไปผู้บริหารระดับสูงจะทำหน้าที่ตัดสินใจ และยอมให้ผู้บริหารระดับล่างตัดสินใจได้ในบางเรื่อง พยายามใช้วิธีการที่หลากหลายในการให้คำปรึกษา และยอมให้มีการสื่อสารทั้งจากบนสู่ล่างและจากล่างสู่บน

รูปแบบที่ 4 แบบมีส่วนร่วม (participative) ผู้นำประเภทนี้ยอมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา มีความไว้วางใจและเชื่อมั่นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม จะมีการให้รางวัลที่เป็นเงินหรือสิ่งของมีค่าเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มหรือองค์กร ส่งเสริมการสื่อสารในทุกระดับ กระตุ้นและส่งเสริมให้มีการเอื้ออำนาจการตัดสินใจไปทั่วองค์กรกับผู้บริหารในทุกระดับ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของ Likert พบว่า ผู้นำแบบมีส่วนร่วมเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด

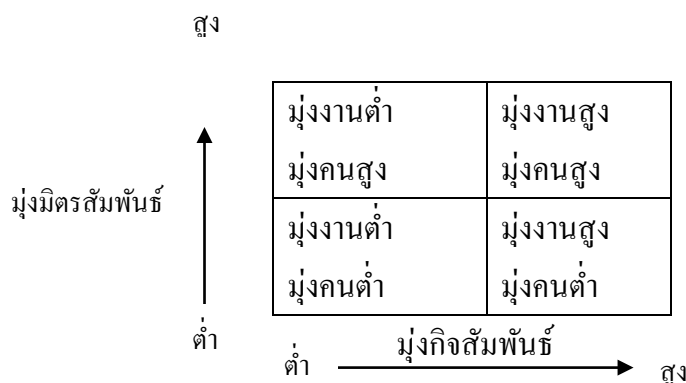
จากการศึกษาวิจัยภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม Likert สรุปได้ว่า พฤติกรรมที่มุ่งคนจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงมากกว่าพฤติกรรมที่มุ่งงาน แต่ก็มีบางองค์กรที่พบว่าพฤติกรรมที่มุ่งงานจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงมากกว่าพฤติกรรมที่มุ่งคน เนื่องจากอาจจะมีปัจจัยในด้านอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มุ่งคนมากขึ้น ผู้นำพยายามส่งเสริมให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการกระตุ้นให้เกิดการทำงานเป็นทีม และการให้ความสำคัญกับผู้ตามในแต่ละบุคคลทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรสูงขึ้น

การศึกษาภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอเริ่มศึกษาในปีค.ศ.1945 ที่มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอโดยการริเริ่มของ Carroll L. Shartle ต่อมาใน ค.ศ.1949 Hemphill and Coons (1950) ซึ่งเป็นนักวิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับมิติด้านภาวะผู้นำ โดยสร้างเครื่องมือที่เป็นแบบสอบถามสำหรับการวัดพฤติกรรมของภาวะผู้นำที่เรียกว่า leader behavior descriptive questionnaire หรือ LBDQ พบว่า สามารถนำไปใช้อธิบายภาวะผู้นำได้ 2 มิติ คือ การมุ่งกิจสัมพันธ์ (initiating Structure) และการมุ่งมิตรสัมพันธ์ (consideration)

การมุ่งกิจสัมพันธ์ (initiating structure) หมายถึง การทำงานที่ผู้นำมุ่งเน้นการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้งานได้บรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ มีการวางแผนกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน ใช้กฎระเบียบในการทำงาน กำหนดบทบาทของผู้นำและผู้ตามอย่างชัดเจน โดยผู้นำจะคำนึงถึงตนเองเป็นหลักและให้ความสำคัญในบทบาทของผู้นำมากกว่าผู้ตาม โดยผู้นำจะมุ่งที่ผลของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

การมุ่งมิตรสัมพันธ์ (consideration) หมายถึง การทำงานที่ผู้นำเน้นให้ความสำคัญกับผู้ตาม คำนึงถึงความรู้สึกของผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามแสดงความคิดเห็น ให้ความสนใจกับผู้ตาม มีความยุติธรรมและความเสมอภาค ให้ความสำคัญและยกย่องให้เกียรติผู้ตามโดยผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผู้นำแบบการมุ่งกิจสัมพันธ์

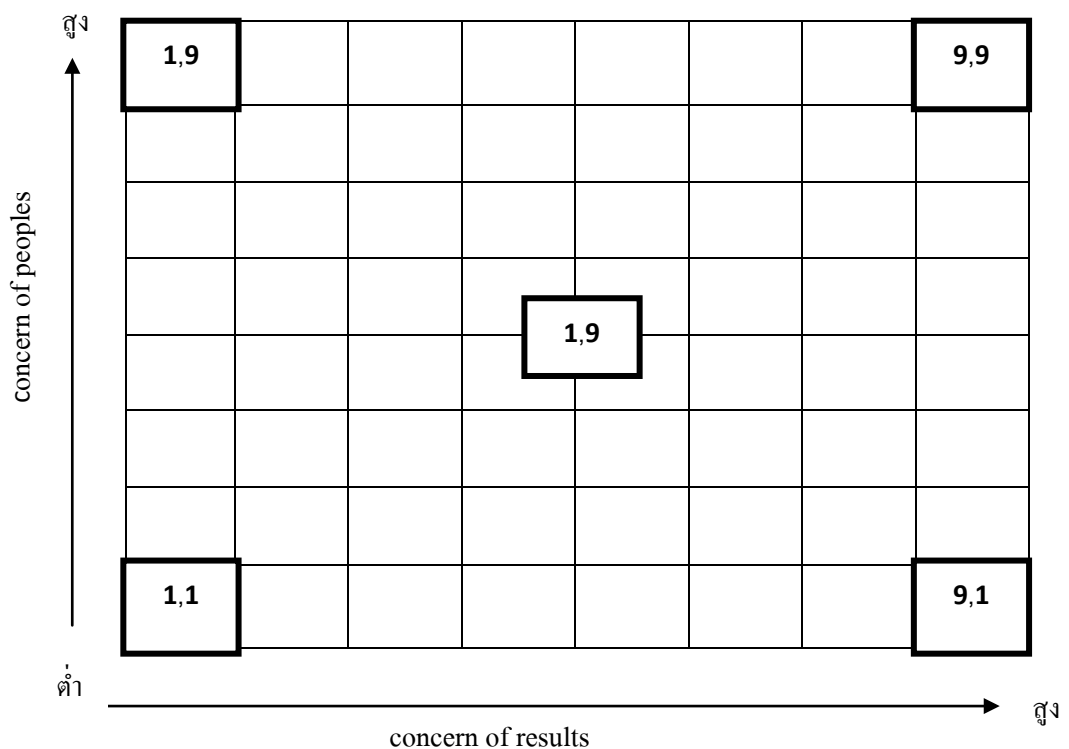
การศึกษาภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยมิชิแกนและมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ พบว่า การศึกษาภาวะผู้นำของทั้ง 2 สถาบันให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงาน และ พฤติกรรมที่มุ่งคนเหมือนกัน แต่การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกนมีลักษณะเป็นลำดับต่อเนื่องกัน สำหรับของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ พฤติกรรมที่มุ่งงาน และพฤติกรรมที่มุ่งคนจะแยกเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งผู้นำอาจจะมีพฤติกรรมที่มุ่งงานสูงและพฤติกรรมมุ่งคนสูงทั้งสองด้าน หรือมีทั้งพฤติกรรมที่มุ่งคนและพฤติกรรมที่มุ่งงานต่ำทั้งสองด้านก็ได้ ดังภาพที่ 4 (DuBrin, 1998)



ภาพที่ 4 พฤติกรรมภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ Ohio

จากที่กล่าวมานักวิชาการได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำ สำหรับแนวคิดที่ได้จากการศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ ได้มีการนำไปพัฒนาทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมอีกมากมายหลายทฤษฎี

ทฤษฎีตาข่ายการจัดการ (managerial grid Blake and Mouton ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญสาขาจิตวิทยาแห่ง Texas University สหรัฐอเมริกา ได้เป็นผู้พัฒนาทฤษฎีที่ได้จากการค้นพบความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งมั่นที่มีต่องาน (concern for production) และความมุ่งมั่นที่มีต่อคน (concern for people) ที่สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของโลก นำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีตาข่ายการจัดการ หลังจากนั้นในปี 1965 จึงได้มีการตีพิมพ์หนังสือชื่อ “Building A Dynamic Corporation Through Grid Organization Development” ที่นำเสนอทฤษฎีตาข่ายการจัดการ โดยการแบ่งรูปแบบในการบริหารออกเป็น 5 รูปแบบ โดยที่แต่ละรูปแบบจะปรากฏในตารางตาข่ายหรือกราฟที่ประกอบด้วยแกนสองแกน แกนนอนคือ แกนที่มุ่งหวังผลงาน (concern for production) และแกนตั้งคือแกนที่มุ่งคน (concern for people) โดยที่แต่ละแกนจะมี 9 ช่อง รวมช่องตารางตาข่ายการจัดการมีทั้งหมด 81 ช่อง ตัวเลขทั้งในแกนตั้งและแกนนอน ใช้สำหรับอธิบายแบบของพฤติกรรมภาวะผู้นำ ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ปรากฏในภาพที่ 5 (DuBrin, 1998)



ภาพที่ 5 ทฤษฎีตาข่ายการจัดการ (managerial grid) ของ Blake and Mouton

ประเภทที่ 1 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งคนต่ำมุ่งงานต่ำ (impoverished management)

หรือแบบ (1,1) เป็นการบริหารงานโดยผู้นำมีพฤติกรรมการบริหารแบบปล่อยตามสบาย ผู้นำจะแยกตนเองออกจากคนอื่นๆ ปฏิบัติตนเป็นเหมือนผู้นำสารเพียงอย่างเดียว ไม่ให้ความสนใจทั้งคนและผลการปฏิบัติงาน ทำงานแบบเฉื่อยชาปราศจากจุดมุ่งหมายในการทำงาน ทำให้ไม่สามารถทำงานได้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย และเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลน้อยที่สุด

ประเภทที่ 2 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งคนเป็นหลัก (country club management)

หรือแบบ (9,1) เป็นการบริหารงานที่มุ่งความสัมพันธ์กับบุคคลเป็นหลักและมุ่งงานในระดับต่ำ ผู้นำสนใจความต้องการขององค์การในระดับต่ำ มีการบริหารงานแบบสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่ม สร้างความจงรักภักดีและต้องการได้รับการยอมรับจากกลุ่ม จะให้กลุ่มเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย มีความคิดริเริ่มในระดับต่ำ และพยายามหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ได้บังคับบัญชา เน้นความสัมพันธ์กับพนักงานทุกระดับสร้างขวัญกำลังใจเมื่อมีความขัดแย้งและพยายามกลบเกลื่อนความขัดแย้ง พยายามชักจูงให้ผู้ได้บังคับบัญชามีความเห็นตรงกันเมื่อเกิดความคิดเห็นที่ขัดแย้งในองค์กร

ประเภทที่ 3 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงานเป็นหลัก (task oriented management)

หรือแบบ (1,9) เป็นการบริหารงานที่มุ่งผลการปฏิบัติงานเป็นหลักและมุ่งความสัมพันธ์กับบุคคลระดับต่ำ ผู้นำเชื่อว่าคนไม่ชอบทำงานจึงเน้นการออกคำสั่งให้ปฏิบัติงานตามแผนงาน มีการกำกับติดตามการทำงานอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน ไม่สนใจความต้องการและความพึงพอใจของผู้ตามใช้อำนาจกับผู้ตาม มีการติดตามงานอย่างใกล้ชิด ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว มีการแยกผู้ได้บังคับบัญชาในการทำงาน โดยไม่ให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพราะเชื่อว่าเป็นผลเสียต่อการปฏิบัติงาน ผู้นำเป็นผู้ริเริ่มและการตัดสินใจ ไม่ชอบให้ผู้ได้บังคับบัญชาเสนอความคิดเห็น มีการสั่งการตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา มีการสื่อสารกันอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการขัดแย้งจะใช้อำนาจลงโทษในการแก้ปัญหา และเพิกเฉยต่อความรู้สึกและขวัญกำลังใจในการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา

ประเภทที่ 4 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งทำงานเป็นทีม (team management)

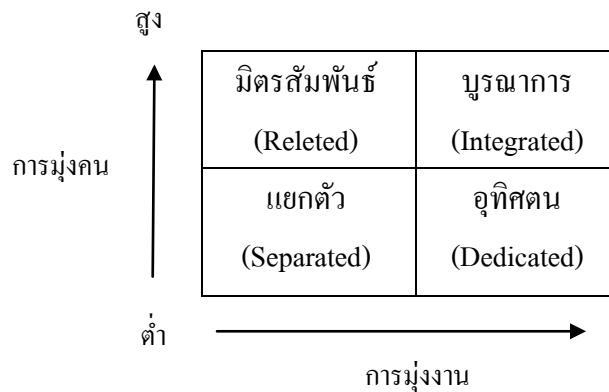
หรือแบบ (9,9) การบริหารงานที่ผู้นำมุ่งความสนใจความต้องการขององค์การและคนในระดับสูง เพื่อส่งเสริมให้เกิดผลงานและความสัมพันธ์ในองค์การ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ตามในการกำหนดเป้าหมายและมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของทีม รวมถึงการให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ผู้นำมีความคิดริเริ่มสูง ชอบทดลอง และพร้อมรับฟังความคิดเห็นใหม่ๆ ผู้นำเป็นทั้งผู้ริเริ่มและปฏิบัติตามและยังคงมีชัดเจนในความคิดของตนเอง มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ตามบนพื้นฐานความเชื่อใจ

และการเคารพซึ่งกันและกัน รับฟังความคิดเห็น การให้ความช่วยเหลือซึ่งกัน มีการติดตามงาน ประเมินความก้าวหน้าเมื่อเกิดความขัดแย้งจะวิเคราะห์ปัญหา และแก้ไขโดยใช้วิธีการที่เปิดเผยและเปิดกว้าง ผู้ตามพอใจในการทำงาน ให้ความร่วมมือ และมีความผูกพันทั้งในงานและความผูกพันกับองค์กร ซึ่งเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

ประเภทที่ 5 พฤติกรรมผู้นำแบบทางสายกลาง (middle of the road management)

หรือแบบ (5,5) ผู้นำจะให้ความสำคัญกับความต้องการของคนและองค์การในระดับปานกลาง ผู้นำจะให้ความสำคัญของคนเท่ากับสำคัญของงาน แม้ว่าความต้องการของทั้ง 2 อย่างจะขัดแย้งกันจะใช้เพื่อนร่วมงานกดดันกันเองมากกว่าใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรง การตัดสินใจยึดกฎระเบียบและสิ่งที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมา ผู้นำไม่มีความคิดสร้างสรรค์ ชอบปฏิบัติตามแนวทางที่เคยปฏิบัติแบบดั้งเดิม ผู้นำมุ่งสร้างความสัมพันธ์กับพนักงานทุกระดับในองค์การ ไม่ชอบเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันแสดงความคิดเห็น และผู้นำจะตรวจสอบและยอมรับข้อเสนอที่ดีและไม่ขัดแย้งกับกฎระเบียบที่ปฏิบัติอยู่เดิม Blake และ Mouton เสนอว่าพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งทำงานเป็นทีม (9,9) จะเป็นแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด จากการศึกษาของ Blake และ Mouton พบว่า ผู้นำแบบมุ่งทำงานเป็นทีม (9,9) จะทำให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น การขอยกย้ายงานและการขาดงานจะลดลง ผู้ตามมีความพึงพอใจในการทำงานในระดับที่สูง การร้องเรียนจะลดน้อยลง ผู้นำจะมีความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และมีพฤติกรรมที่เปิดเผย

การศึกษาภาวะผู้นำตามทฤษฎี 3 มิติของเรดดิน (Reddin's the three-dimensions theory of leadership) Reddin ได้พัฒนาทฤษฎี 3 มิติของภาวะผู้นำ โดยอาศัยแนวคิดจากการศึกษาวิจัยพฤติกรรมพื้นฐานของผู้นำมีอยู่ 2 แบบ คือ (1) แบบมุ่งงาน (task behavior) และ (2) แบบมุ่งความสัมพันธ์ (relationship behavior) ของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ Reddin มีความเชื่อว่าการทำงานให้สำเร็จผู้นำจะต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับลูกน้อง และผลการทำงานที่สำเร็จตามเป้าหมายจะเป็นเกณฑ์ที่ใช้วัดความมีประสิทธิภาพของผู้นำ Reddin ได้นำแบบของผู้นำ 4 แบบที่ได้จากการผสมผสานระหว่างพฤติกรรมการทำงานของผู้นำ 2 แบบ หรือ 2 มิติ และมิติที่สามได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ ที่ใช้ในการจำแนกผู้นำที่มีประสิทธิภาพ กับผู้นำที่ขาดประสิทธิภาพ ปรากฏในภาพที่ 6 (DuBrin, 1998)



ภาพที่ 6 แบบแสดงภาวะผู้นำตามทฤษฎี 3 มิติของ Reddin

ผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ (related style) หมายถึง ผู้นำที่ให้ความสนใจผู้ใต้บังคับบัญชา มากกว่าความสำเร็จของงาน ผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ ที่มีประสิทธิภาพเรียกว่านักพัฒนา (developer) โดยผู้นำจะสนใจในการเลือกใช้ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำส่งเสริมและพัฒนาความสามารถในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา นำมาซึ่งความสำเร็จของงาน ส่วนผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ที่ขาดประสิทธิภาพเรียกว่านักบุญ (missionary) คือผู้นำที่สนใจในการมีความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา มาก เพื่อมุ่งหวังที่จะใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะนำมาซึ่งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้นำหรือเป็นผู้นำที่ต้องการมวลชนสนับสนุนตนให้มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งผู้นำ หรือเพื่อความก้าวหน้าของตนเอง

ผู้นำแบบบูรณาการ (integrated style) หมายถึง ผู้นำที่ต้องการความสำเร็จของงานสูงและ การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ปฏิบัติงาน ผู้นำแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพเรียกว่า นักบริหาร (executive) โดยผู้นำจะเลือกใช้คนได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้งานประสบความสำเร็จซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของผู้นำและมีความพยายามอย่างมากในการบูรณาการความต้องการขององค์กร และของ ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยกันได้ด้วยดี ในทิศทางเดียวกัน ส่วนผู้นำแบบบูรณาการที่ขาด ประสิทธิภาพเรียกว่า ผู้นำประนีประนอม (compromiser) คือผู้นำที่มุ่งจะประนีประนอมให้ ความสำคัญกับงานและผู้ปฏิบัติงานในระดับที่เท่ากัน และพยายามหลีกเลี่ยงหรือมุ่งไม่ให้เกิด ความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลให้ผู้นำไม่กล้าตัดสินใจ

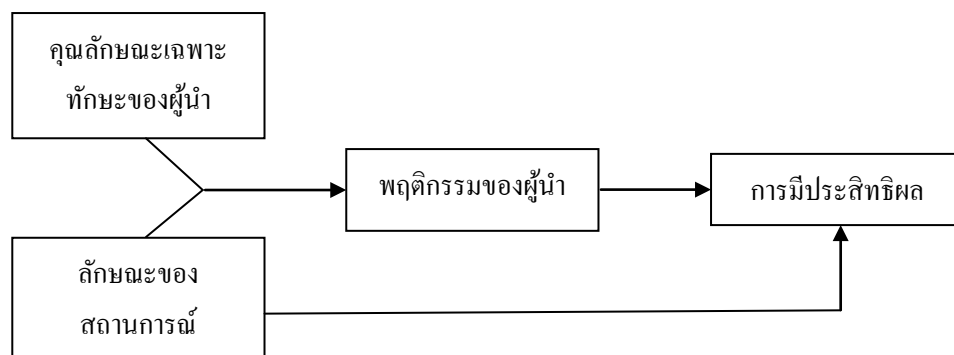
ผู้นำแบบอุทิศตน (dedicated style) หมายถึง ผู้นำที่มุ่งหมายความสำเร็จของงานสูงมาก จนบางครั้งถึงกับละเลยความสนใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำแบบอุทิศตนที่มีประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้นำเผด็จการแบบมีเมตตา (benevolent autocrat) คือผู้นำที่จะชี้แนะการปฏิบัติงานด้านต่างๆ แต่ยังให้ความสนใจรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนผู้นำแบบอุทิศตนที่ขาด ประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้นำเผด็จการแบบรวมอำนาจ (bureaucrat autocrat) ผู้นำแบบนี้จะทำทุกอย่าง

เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย โดยไม่ให้ความสนใจความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ชอบสั่งการควบคุมใกล้ชิด สร้างแรงกดดัน และตัดสินใจทุกเรื่องด้วยตนเอง

ผู้นำแบบแยกตัว (separated style) หมายถึง ผู้นำที่สนใจในงานมากและลูกน้องน้อยจนถือได้ว่าเป็นผู้แยกตัวออกไปการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ก็ทำตามกฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ชอบรับผิดชอบงานใดๆ ด้วยตนเอง ผู้นำแบบแยกตัวที่พอมีประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้บริหารแบบทางการ (bureaucrat) เป็นผู้นำที่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นคนที่ตนเองได้รับมอบหมายมา โดยผู้นำเป็นเพียงผู้นำสารเท่านั้น ผู้นำแบบแยกตัวที่ขาดประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้ละทิ้งหน้าที่ (deserter) คือ ผู้นำละทิ้งทั้งงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา และองค์กร ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำหน้าที่แทน ผู้นำแบบนี้จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องทำให้ตัวเองทำงานเพิ่มมากขึ้น และจะทำทุกอย่างเพื่อให้สามารถอยู่ในตำแหน่งผู้นำได้ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลง (Reddin, 1970)

3. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (contingency theories)

Lunenburg และ Ornstein (1996) มีความเห็นที่ขัดแย้งกับข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมมีความสัมพันธ์กับการทำงานที่มีประสิทธิผลของผู้ตาม โดยอธิบายว่ายังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกมากมายไม่ใช่มาจากพฤติกรรมของผู้นำเพียงอย่างเดียว การที่นักวิชาการสรุปว่าการทำงานของผู้นำที่มีประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบพฤติกรรมของผู้นำยังไม่สามารถที่จะสรุปให้ชัดเจนได้ และจากแนวคิดดังกล่าวจึงได้มีการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (contingency theories) ซึ่งเป็นโมเดลทั่วไปของภาวะผู้นำที่มีอิทธิพลมากที่สุด ในทศวรรษที่ 1980 ประกอบด้วยกลุ่มแนวคิด 4 กลุ่ม ที่ใช้ในการพิจารณา ได้แก่ คุณลักษณะเฉพาะและทักษะของผู้นำ ลักษณะของสถานการณ์ พฤติกรรมของผู้นำ และการมีประสิทธิผลของผู้นำ ปรากฏในภาพที่ 7 (Hoy and Miskel, 2008)



ภาพที่ 7 โมเดลภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์สำหรับความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

จากภาพประกอบ โมเดลดังกล่าวภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ ประกอบด้วย สมมุติฐานที่ 1 คุณลักษณะเฉพาะ ทักษะของผู้นำและลักษณะของสถานการณ์ก่อให้เกิดพฤติกรรมของผู้นำ และการมีประสิทธิผล สมมุติฐานที่ 2 ปัจจัยลักษณะของสถานการณ์มีผลโดยตรงต่อการมีประสิทธิผล นอกจากนั้นสถานะทางเศรษฐกิจสังคม (socioeconomic) ของแต่ละบุคคลเป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก ลักษณะสถานการณ์จะมีอิทธิพลในประสิทธิภาพของผู้นำมากกว่าพฤติกรรมของตัวผู้นำ แนวคิดการบริหารเชิงสถานการณ์จะเป็นการค้นหาเงื่อนไขที่เหมาะสม หรือตัวแปรสถานการณ์ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะเฉพาะของผู้นำ พฤติกรรม และเกณฑ์วัดผลการปฏิบัติงาน

Bryman (1996) จากหลักฐานระบุว่าในสิ่งแวดล้อมหนึ่งอาจใช้รูปแบบของผู้นำแบบหนึ่งที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งภายใต้สิ่งแวดล้อมอื่นๆ ต้องใช้รูปแบบที่แตกต่างออกไปเพื่อมีความมีประสิทธิภาพของผู้นำ

จากการที่ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมมีข้อจำกัดในการที่จะระบุว่าพฤติกรรมภาวะผู้นำรูปแบบใดจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากหรือน้อย เนื่องจากบางสถานการณ์รูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งคนก็มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงาน ในขณะที่บางสถานการณ์รูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งคน ดังนั้นหลังจากปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา นักวิจัยได้เริ่มสนใจที่จะปรับปรุงและพัฒนาในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำใหม่ โดยมุ่งศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการศึกษาถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปจะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้นำอย่างไร ซึ่งเรียกว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (contingency theories) หมายถึงภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ในแต่ละด้านไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของภาวะผู้นำเพียงอย่างเดียว ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ที่สำคัญได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำของ Hersey and Blanchard และ ทฤษฎีทางสู่เป้าหมายของ House

ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ของ Fiedler (Fiedler's contingency theory) Fiedler และ Garcia (1987) ได้ทำการศึกษารูปแบบพฤติกรรมของภาวะผู้นำและปัจจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ขององค์กรเข้าด้วยกัน เพื่อหาความเหมาะสมของรูปแบบพฤติกรรมผู้นำว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ใดหรือในอีกความหมายหนึ่งก็คือ ในรูปแบบของสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ควรใช้รูปแบบพฤติกรรมผู้นำแบบใดจึงจะเกิดประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่ง Fiedler และ Garcia ได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญของภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ประเภทของพฤติกรรมผู้นำ อำนาจตามตำแหน่ง และ แบบจำลองภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์

องค์ประกอบด้านพฤติกรรมผู้นำ (Leadership Style) แบ่งประเภทพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบมุ่งงาน และประเภทที่ 2 ผู้นำ

ที่มีพฤติกรรมแบบมุ่งความสัมพันธ์ โดยเครื่องมือแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด หรือ The LPC Scale (LPC: Least Preferred Co-worker) ซึ่งมีลักษณะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) สำหรับการแปลผลคะแนน บุคคลที่ได้คะแนนสูงจากแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด (LPC) อธิบายว่าผู้ตอบมีความพึงพอใจในทางบวก ผู้ตอบมีความพึงพอใจต่อผู้ร่วมงาน มีความจงรักภักดี มีความรู้สึกอบอุ่น มีความอ่อนโยน และมีประสิทธิภาพในการทำงาน ในทางตรงกันข้ามถ้าบุคคลได้คะแนนต่ำ จากแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด (LPC) อธิบายว่าผู้ตอบมีความพึงพอใจในด้านลบ ผู้ตอบไม่มีความพึงพอใจต่อผู้ร่วมงาน มีการนิทลาลับหลัง มีความรู้สึกเย็นชา แข็งกระด้าง และขาดประสิทธิภาพในการทำงาน คะแนนแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด (LPC) คะแนนการวัดที่บ่งชี้คุณค่าของการบรรลุถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงาน หมายถึง แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน (task motivated) และคะแนนการวัดที่บ่งชี้การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคคล หมายถึง แรงจูงใจในความสัมพันธ์ (relationship motivated)

องค์ประกอบด้านการควบคุมสถานการณ์ (situational control) คือระดับของอำนาจ และอิทธิพลที่ผู้นำมีและนำมาใช้ในการวางแผน ตัดสินใจ และกำหนดกลยุทธ์ของการกระทำ (Fiedler and Garcia, 1987) การควบคุมสถานการณ์ถูกกำหนดโดยปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (position power) เป็นอำนาจที่องค์กรมอบให้ผู้นำโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปใช้ในการทำงาน ตัวอย่างเช่น ผู้นำสามารถให้รางวัลและลงโทษผู้ร่วมงานหรือสมาชิกในองค์กรได้และสมาชิกสามารถที่จะปลดผู้นำได้เช่นกัน โครงสร้างของงาน (task structure) คือขอบเขตซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมากกว่าการควบคุมโดยผู้นำมีการสั่งการโดยกลุ่ม สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิก (leader-member relations) หมายถึง ผู้นำเป็นที่ยอมรับและเคารพนับถือของกลุ่มสมาชิกซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญ การเคารพนับถือต่อผู้นำกับสมาชิก เกี่ยวข้องกับคุณภาพของความสัมพันธระหว่างบุคคล ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา และระดับของการมอบอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งอย่างไม่ทางการให้กับผู้นำ

องค์ประกอบด้านแบบจำลองทางสถานการณ์ที่ใช้วัดความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ทฤษฎี The Least Preferred Co-worker เป็นจุดแข็งที่ส่งผลให้มีการนำไปใช้ในกลุ่มที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน การศึกษาของ Fiedler จำนวนมาก มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการวัดประสิทธิภาพของกลุ่ม โดยใช้ กำไรสุทธิ (net profit) ต้นทุนต่อหน่วย (cost per unit) อัตราร้อยละที่บรรลุผลสำเร็จ จำนวนของการแก้ปัญหา และประสิทธิภาพของผู้นำถูกกำหนดและตัดสินโดยระดับผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน จากการรวบรวมข้อมูลก่อน ปี 1962 Fiedler ได้พัฒนาข้อเสนอ 3 ข้อ สำหรับทฤษฎีสถานการณ์

ข้อ 1 สถานการณ์ที่มีการควบคุมในระดับสูง การใช้ผู้นำแบบมุ่งการปฏิบัติงานจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการใช้ผู้นำแบบที่มุ่งความสัมพันธ์

ข้อ 2 สถานการณ์ที่มีการควบคุมในระดับปานกลาง การใช้ผู้นำแบบมุ่งความสัมพันธ์จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการใช้ผู้นำแบบที่มุ่งการปฏิบัติงาน

ข้อ 3 สถานการณ์ที่มีการควบคุมในระดับต่ำ การใช้ผู้นำแบบมุ่งเน้นที่การปฏิบัติงานจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการใช้ผู้นำแบบที่มุ่งความสัมพันธ์

ทฤษฎีภาวะผู้นำของ Hersey และ Blanchard (Hersey and Blanchard's situational theory) หรือทฤษฎีวงจรชีวิต (life cycle theory of leadership) ซึ่ง Hersey และ Blanchard (1988) ได้เสนอทฤษฎีวงจรชีวิต โดยได้รับอิทธิพลจากทฤษฎี Reddin คือ แบบภาวะผู้นำอาจมีประสิทธิผลหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับผู้ตามในด้านของระดับความพร้อมและวุฒิภาวะ ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับระดับความพร้อมและวุฒิภาวะของผู้ตาม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ไม่ได้รับความสนใจจากทฤษฎีภาวะผู้นำแบบอื่นๆ องค์ประกอบของภาวะผู้นำตามสถานการณ์ตามทฤษฎีของ Hersey and Blanchard ประกอบด้วย 1) จำนวนของการออกคำสั่ง การให้คำแนะนำต่างๆ หรือพฤติกรรมด้านการทำงาน 2) ปริมาณการสนับสนุนทางอารมณ์ สังคม หรือพฤติกรรมด้านมนุษยสัมพันธ์ และ 3) ความพร้อมของผู้ตามหรือกลุ่มผู้ตาม และ Hersey and Blanchard ได้แบ่งพฤติกรรมของผู้นำ และวุฒิภาวะของผู้นำดังนี้

ผู้นำแบบบอกทุกอย่างหรือแบบสั่งการ (telling or directing: Q1) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานสูงแต่มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ ผู้นำประเภทนี้จะให้คำแนะนำและดูแลลูกน้องอย่างใกล้ชิด ผู้นำจะมีการระบุและอธิบายวิธีการทำงานให้กับผู้ตาม ผู้นำแบบบอกทุกอย่าง หรือแบบสั่งการเหมาะสมกับผู้ตามที่ไม่ยินดีหรือเต็มใจที่จะทำงาน ขาดความสามารถในการทำงาน และขาดความเชื่อมั่นในตนเองในการปฏิบัติงาน

ผู้นำแบบขายความคิดหรือแบบให้คำแนะนำ (selling or coaching: Q2) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานสูงและในขณะเดียวกันก็มุ่งความสัมพันธ์สูงเช่นกัน ผู้นำประเภทนี้จะคอยชี้แนะว่าผู้ตามขาดความสามารถในการทำงาน แต่ถ้าผู้ตามได้รับการสนับสนุนให้ทำพฤติกรรมนั้น โดยการให้รางวัลก็จะทำให้เกิดความเต็มใจที่จะรับผิดชอบงานและกระตือรือร้นที่จะทำงานมากขึ้น ผู้นำแบบขายความคิดหรือแบบให้คำแนะนำเหมาะสมสำหรับผู้ตามที่ยินดีหรือเต็มใจที่จะทำงานแต่ขาดทักษะที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน

ผู้นำแบบมีส่วนร่วมหรือผู้นำที่ให้การสนับสนุน (participating or supporting: Q3) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานต่ำแต่มุ่งความสัมพันธ์สูง ผู้นำประเภทนี้จะคอยอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการตัดสินใจ มีการซักถาม มีการติดต่อสื่อสาร 2 ทาง คอยให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ

ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้ผู้ตามปฏิบัติงานโดยความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพผู้นำแบบมีส่วนร่วมหรือผู้นำที่ให้การสนับสนุนเหมาะกับผู้ตามที่เป็นบุคคลที่มีความสามารถแต่ขาดความเชื่อมั่นในตนเองและไม่เต็มใจที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

ผู้นำแบบมอบหมายงาน (delegating: Q4) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานต่ำแต่ในขณะเดียวกันก็มุ่งความสัมพันธ์ต่ำเช่นเดียวกัน ผู้นำเพียงให้คำแนะนำและช่วยเหลือเล็กๆ น้อยๆ ผู้ตามคิดและตัดสินใจเองในทุกๆ เรื่อง เพราะถือว่าผู้ตามเป็นผู้ที่มีระดับความพร้อมในการทำงานสูง สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี ผู้นำแบบมอบหมายงาน เหมาะกับผู้ตามที่มีระดับความพร้อมและเป็นบุคคลที่มีความสามารถสูง มีความยินดีและเต็มใจ และมีความเชื่อมั่นในตนเองรวมถึงเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในการทำงาน

วุฒิภาวะหรือความพร้อมของผู้ตาม แบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 มีแรงจูงใจและความสามารถในระดับที่ต่ำ (low motivation and ability: M1)

ประเภทที่ 2 มีแรงจูงใจในการทำงานสูงแต่มีความสามารถต่ำ (adequate motivation but low ability: M2)

ประเภทที่ 3 มีความสามารถเพียงพอแต่มีแรงจูงใจในการทำงานต่ำ (adequate ability but and low motivation: M3)

ประเภทที่ 4 มีความสามารถและมีแรงจูงใจที่จะทำงานสูง (needs ability and motivation are present: M4) (Blanchard et al. 1985)

ทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory)

House and Baetz (1979) ได้เริ่มต้นพัฒนาทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ของภาวะผู้นำ โดยที่ House and Baetz (1979) ได้ศึกษางานวิจัย 40-50 ชิ้นงานวิจัย ซึ่งนำไปสู่การผสมผสานและสนับสนุนโมเดลทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) และหลังจากนั้น House ได้ทำการปรับปรุงทฤษฎีใหม่ ตัวอย่างเช่น ได้ขยายจำนวนของพฤติกรรมผู้นำและผลลัพธ์ที่ได้จากตัวแปรแนวคิดเชิงสถานการณ์ที่ทันสมัย และได้พัฒนาข้อเสนอที่เฉพาะหรือสมมติฐานเฉพาะ จำนวน 26 ข้อ แนวคิดหลัก ได้แก่ พฤติกรรมผู้นำ ปัจจัยเชิงสถานการณ์ และประสิทธิผล ซึ่งเป็นส่วนประกอบของการปรับปรุงทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1

ทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) มีรากฐานมาจากทฤษฎีการจูงใจในเชิงการคาดหวัง (expectancy motivation theory) สมมุติฐานหลักของโมเดล คือ ผู้ตามจะมีแรงจูงใจถ้าเขามีความเชื่อว่าเขามีศักยภาพในการทำงานนั้นและผู้ตามจะมีความพยายามที่จะผลิตงานให้ได้ตามที่ปรารถนาหรือตามความต้องการและได้รับรางวัลตอบแทนสำหรับการทำงานที่คุ้มค่า (Northouse. 2004)

ตัวอย่างของสมมุติฐานเฉพาะของทฤษฎีมีความซับซ้อนพฤติกรรมของผู้นำ 5 รูปแบบ จะถูกกำหนด และมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์และตัวแปรผลลัพธ์ผ่านทางสมมุติฐาน ทั้ง 5 สมมุติฐาน ปรากฏ ดังตารางที่ 1 (Hoy and Miskel. 2008)

ตารางที่ 1 แนวคิดทฤษฎีทางคู่เป้าหมายของภาวะผู้นำที่มีการปรับปรุง

แนวคิดทฤษฎีทางคู่เป้าหมายของภาวะผู้นำที่มีการปรับปรุง (Concepts in the Reformulated Path-goal Theory of Leadership)			
พฤติกรรมผู้นำ (leader behavior)	สถานการณ์ (situation)	ผลลัพธ์(outcome)	
-ความชัดเจนของทางเป้าหมาย	-ขอบเขตการตัดสินใจของกลุ่ม	-แรงจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา	-ความพึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชา
-มุ่งสัมฤทธิ์	-การเป็นตัวแทน	-ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา	-การมอบอำนาจให้
-การทำงานที่ง่ายขึ้น	-การมีเครือข่าย	-ความต้องการปฏิบัติงาน	ผู้ใต้บังคับบัญชา
-การสนับสนุน	-เน้นคุณภาพ	-ความมีประสิทธิภาพของ	
-การมีปฏิสัมพันธ์	-การร่วมกันทำ	ผู้ใต้บังคับบัญชา	
		-ความมีประสิทธิภาพของ	
		หน่วยงาน	

จากตารางทฤษฎีมีความซับซ้อนพฤติกรรมของผู้นำจะถูกกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์และตัวแปรผลลัพธ์ผ่านทางสมมุติฐาน ดังนี้

สมมุติฐานที่ 1 ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบ path-goal clarifying คือการมีศักยภาพที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการและมีความชื่นชอบต่อสถานการณ์ในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการบรรลุความสำเร็จในภารกิจที่ปฏิบัติ เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานและการคาดหวังของคนอื่น มีการให้รางวัลและการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบ path-goal clarifying ผู้บริหารที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าจะต้องเป็นผู้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเป็นที่พึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งจะนำมาซึ่งแรงจูงใจในการทำงาน เมื่อความต้องการที่จะปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นที่พึงพอใจแต่ยังไม่ชัดเจน

สมมุติฐานที่ 2 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (achievement-oriented leader behavior) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งส่งเสริมความเป็นเลิศในการปฏิบัติงาน มีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายแสวงหาวิธีปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงาน แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นในผู้ใต้บังคับบัญชา การมุ่งที่จะปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานที่สูง จำเป็นต้องพึ่งพาแรงจูงใจจากผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น Houseจึงได้

เสนอว่าพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (achievement-oriented leader behavior) จะมีประสิทธิภาพเมื่อผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าบริหารจัดการผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันก็ใช้วิธีการควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้มากขึ้นด้วย

สมมุติฐานที่ 3 พฤติกรรมผู้นำแบบให้การสนับสนุน (supportive leader behavior) หมายถึงการให้สวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างความเป็นมิตร และการใช้จิตวิทยาให้การสนับสนุนและการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงาน ซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้พฤติกรรมผู้นำแบบให้การสนับสนุน เมื่อองค์กรอยู่ในสถานการณ์วิกฤติเต็มไปด้วยบรรยากาศของความตึงเครียด หรือผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดการท้อแท้ เมื่อสถานการณ์เข้าสู่สภาพที่เป็นปกติแล้ว การใช้พฤติกรรมผู้นำแบบให้การสนับสนุน (supportive leader behavior) จะไม่มีผลอีกต่อไป ในการสร้างความพึงพอใจและการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

สมมุติฐานที่ 4 พฤติกรรมแบบเน้นคุณค่า (value based leader behavior) เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการที่จะสะสมคุณค่าให้แก่ตนเอง จะทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นว่าตนเองมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้ผู้ตามรู้สึกว่าคุณค่า ผู้ตามให้ความร่วมมือ และให้การช่วยเหลือผู้นำ รวมถึงการที่ผู้นำชี้ให้เห็นถึงการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนหรือแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่แสดงถึงการมีอนาคตที่ดีกว่าของผู้ตามเมื่อผู้ตามมีการปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ และใช้พฤติกรรมเชิงสัญลักษณ์โดยการเน้นคุณค่าที่ถูกรวบรวมไว้ในวิสัยทัศน์ซึ่งภาวะผู้นำที่เน้นคุณค่าจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของบุคคล

สมมุติฐานที่ 5 การมีภาวะผู้นำร่วม (shared leadership) หมายถึงผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการมีสร้างพฤติกรรมการมีภาวะผู้นำร่วมกับสมาชิกในกลุ่มงาน จากการวิจัย พบว่าการที่ผู้นำมีการทำงานกับบุคคลในระดับเดียวกันอย่างแข็งขันมีความเกี่ยวข้องกับการมีประสิทธิผลมากกว่าการใช้ภาวะผู้นำแบบนักบริหารอย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียว House ได้เสนอสมมุติฐานที่ว่า การทำงานที่มีการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันในหน่วยงาน สามารถส่งเสริมได้โดยที่ผู้นำต้องให้ความร่วมมือและแสดงความรับผิดชอบร่วมกันกับผู้ตาม เพื่อที่จะยกระดับการสร้างความคิดดูใจในการทำงานร่วมกันในหน่วยงานและได้ผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ของผู้นำ House (1979) เป็นการปรับปรุงทฤษฎีที่รวบรวมมาจากทฤษฎีภาวะผู้นำอื่นๆ และมีผลการปฏิบัติที่เป็นเชิงประจักษ์ในช่วงเวลาที่ทำการสรุปรูปแบบทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ยังไม่ได้รับการทดสอบเชิงประจักษ์

กล่าวได้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์การอีกปัจจัยหนึ่งก็คือ ภาวะผู้นำขององค์การ ประเด็นสำคัญก็คือ ควรเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ บริบท สภาพแวดล้อม ตลอดจนสภาพปัญหา ความต้องการขององค์การ และบุคลากร

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล

ความหมายของประสิทธิผล

คำว่าประสิทธิผล (effectiveness) กับประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นคำที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งในบางครั้งทำให้เกิดความสับสนและใช้ผิดความหมายได้ ในที่นี้จึงขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของทั้งสองเพื่อที่จะทำให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจได้อย่างถูกต้องดังนี้ (วรินทร์ วิทวารภูมิ, 2550, หน้า 5-6)

ประสิทธิผล หมายถึง การปฏิบัติการที่ทำให้เกิดปริมาณ และคุณภาพสูงสุด ทั้งนี้เพราะแต่ละกิจกรรมหรือกิจการ จะมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ซึ่งการปฏิบัติการที่บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ คือ การปฏิบัติการที่มีประสิทธิผล

ประสิทธิภาพ นั้นจะต้องคำนึงถึงทรัพยากร ผู้ปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จได้จะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด บางครั้งการมุ่งประสิทธิผลมากอาจทำให้ใช้ทรัพยากรมากเกินไป ทำให้ขาดประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้ามหากมุ่งประสิทธิภาพเกินไป อาจทำให้ประสิทธิผลลดลงได้

สรุปได้ว่า ประสิทธิผลนั้น มุ่งให้ผลการปฏิบัติงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยนำเข้าหรือต้นทุน แต่ประสิทธิภาพจะใช้วัดอัตราส่วน ระหว่างผลผลิตที่ได้ กับปัจจัยนำเข้า ในอันที่จะก่อให้เกิดผลผลิตนั้น และมักจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ

ในการศึกษาประสิทธิผลขององค์การนั้น นักวิชาการได้ให้คำจำกัดความ หรือความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

พิทยา บวรวัฒนา (2538) องค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (goals) ที่ตั้งไว้

Georgopoulos and Tommenbaum (1957 อ้างถึงใน ภรณ์ กิริติบุตร 2529, หน้า 65) ประสิทธิผลขององค์การหมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์การในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ โดยใช้ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหาย และไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก

เจมส์ (James. 1973 อ้างถึงใน ภรณ์ชัย กิรติบุตร. 2529, หน้า 57) กล่าวถึงประสิทธิผลขององค์การว่าเป็นความสามารถในการบรรลุถึงเป้าหมาย (degree of goal achievement) ประสิทธิผลองค์การ หมายถึง สมรรถนะขององค์การในการที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพและเจริญเติบโต รวมทั้งการบูรณาการองค์การทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อไม่ให้งานขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์การ

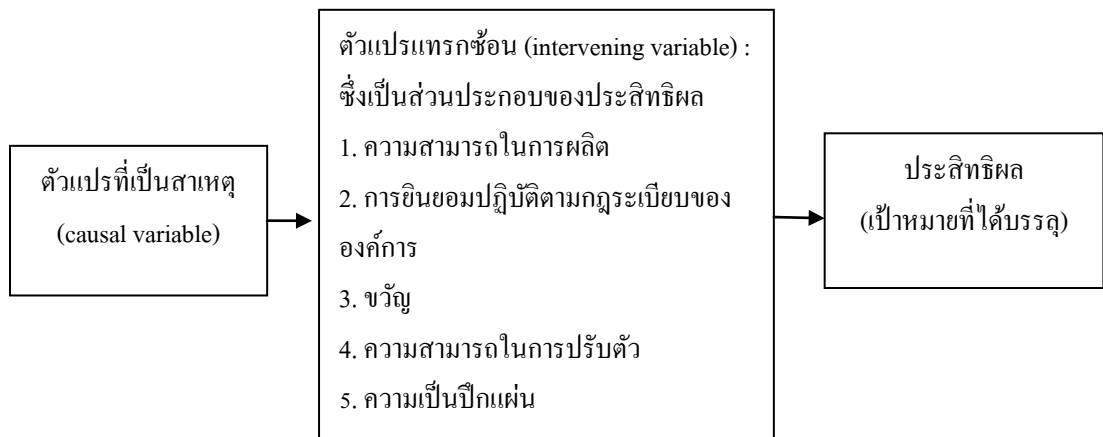
จากที่กล่าวถึงข้างต้นสรุปว่า ประสิทธิภาพ หมายถึงผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ตัวแบบการวัดประสิทธิผลขององค์การ

ในการศึกษาเพื่อวัดประสิทธิผลขององค์การ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอเกณฑ์ (criteria) ที่ใช้วัดประสิทธิผลไว้หลากหลาย ดังนี้

เจมส์ (James. 1973 อ้างถึงใน ภรณ์ชัย กิรติบุตร. 2529, หน้า 57-58) ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ โดยจำกัดแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล เพียงว่าเป็นความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย (degree of goal achievement) เท่านั้น โดยได้เสนอเกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์การ ที่เรียกว่า “ตัวแปรแทรกซ้อน” (intervening variable) เป็นตัวบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งมีผลกระทบที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผล และการแบ่งส่วนงาน การติดต่อสื่อสาร และขนาดขององค์การ ซึ่งหมายความว่า การที่จะระบุให้ได้ว่าอะไรเป็นสาเหตุของความแตกต่างในประสิทธิผล ก็คือการระบุถึงตัวแปรแทรกซ้อน ปรากฏในภาพที่ 8 ซึ่งได้แก่

1. ความสามารถในการผลิต (productivity)
2. การยินยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การ (conformity)
3. ขวัญ (morale)
4. ความสามารถในการปรับตัว (adaptive)
5. ความเป็นปึกแผ่น (institutionalization)



ภาพที่ 8 ตัวแปรแทรกซ้อนซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์กร

Stephen P. Robbins. (1983, อ้างถึงใน แสงเดือน เสียมไหม และคณะ, หน้า 40-44) กล่าวว่าวิธีการวัดประสิทธิผลขององค์กรอยู่ 4 วิธี ได้แก่

1. วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์กรจากความสามารถขององค์กร ในการบรรลุเป้าหมาย (the goal-attainment approach)

เราสามารถใช่วิธีวัดประสิทธิผลขององค์กรจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายได้ต่อเมื่อลักษณะขององค์กรและเป้าหมายนั้น มีลักษณะตามสมมติฐาน 5 ประการ กล่าวคือ 1) องค์กรที่เราศึกษานั้น ในความเป็นจริงมีเป้าหมายที่แท้จริง 2) เราสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้น 3) จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์กรควรมีปริมาณไม่มากเกินไปจนเกินความสามารถที่เราจะวัดได้ 4) ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้น และ 5) เราต้องสามารถวัดได้ว่า องค์กรกำลังบรรลุเป้าหมายได้แค่ไหน เมื่อไร อย่างไร

แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เป็นวิธีที่มีปัญหาและสลับซับซ้อนเกินไป เนื่องจากเป้าหมายในทางปฏิบัติมักแตกต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีหลายเป้าหมาย ต้องจัดลำดับความสำคัญและช่วงเวลา

2. วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์กรโดยใช้ความคิดระบบ (the system approach) โดยคำนึงถึง

2.1 ความสามารถขององค์กรในการหาปัจจัยนำเข้า เช่น ทรัพยากร เงินทุนและคนที่จำเป็นต่อการผลิตปัจจัยนำออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถขององค์กร ในการหาปัจจัยนำเข้าใหม่มาทดแทนปัจจัยนำเข้าเดิมที่ได้ใช้หมดไป เช่น หางบประมาณใหม่ หาสมาชิกใหม่เพื่อมาทดแทนสมาชิกที่ลาออกและปลดเกษียณ หาข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงของลูกค้า

2.2 ความสามารถขององค์กรในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้กลายเป็นปัจจัยนำออก

2.3 ความสามารถขององค์กรในการอยู่รอด (survival) ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ในแง่หนึ่งองค์กรที่มีประสิทธิผล คือ องค์กรที่สามารถสร้างและรักษาความเข้าใจอันดีกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ในสภาพแวดล้อม เช่น องค์กรมีความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้าประจำ ผู้จัดหาปัจจัยนำเข้า หน่วยงานของรัฐบาลและบุคคลต่างๆ ที่มีอำนาจสามารถสร้างความเสียหายต่อการดำเนินงานขององค์กรได้

2.4 ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างส่วนต่าง ๆ ขององค์กร ถ้าส่วนหนึ่งส่วนใดทำงานได้ไม่ดีแล้ว จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของส่วนอื่นๆ ด้วย

ประโยชน์ของการวัดประสิทธิผลขององค์กรโดยใช้ความคิดระบบนี้ คือ ทำให้มีการมององค์กรในระยะยาว และให้ความสำคัญต่อเป้าหมายในระยะยาว คือ การอยู่รอดขององค์กร ทำให้ไม่ลืมที่จะนึกถึงความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดระหว่างกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร และสามารถหาตัวชี้วัดตัวอื่น เพื่อวัดประสิทธิผลขององค์กรได้ในกรณีที่เป้าหมายแท้จริง (ends) ขององค์กรคลุมเครือจนวัดไม่ได้

แต่วิธีการนี้ก็มีปัญหาที่สำคัญกล่าวคือ ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์กรที่ได้มาจากความคิดที่เป็นระบบ เช่น ความสามารถขององค์กรในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม เป็นตัวแปรที่วัดยากมาก ทำให้นักวิชาการไปให้ความสนใจที่วิธีการทำงาน (means) เพื่อบรรลุเป้าหมาย แทนที่จะพิจารณาตัวเป้าหมายที่แท้จริงขององค์กร

3. วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์กรโดยดูจากความสามารถของ องค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพล (the strategic-constituencies approach)

ข้อสมมติฐานที่ว่า องค์กรได้รับความกดดัน และข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์บุคคลต่างๆ ในสภาพแวดล้อมตลอดเวลา ในจำนวนบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้ มีเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่มีความสำคัญยิ่งต่อองค์กร เพราะเป็นบุคคลและกลุ่มที่มีอิทธิพล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าบุคคลและกลุ่มดังกล่าว สามารถควบคุมทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการอยู่รอดขององค์กร องค์กรที่มีประสิทธิผลได้แก่ องค์กรที่มีสายตาแหลมคม สามารถมองว่าบุคคล และกลุ่มผลประโยชน์ใดในสภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อองค์กร สามารถเอาชนะใจบุคคลเหล่านี้ โดยไม่ดำเนินการขัดขวางการทำงานขององค์กร องค์กรที่เอาตัวรอดได้ จะเป็นองค์กรที่กำหนดเป้าหมายขององค์กรให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ในสภาพแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขององค์กร

ปัญหาในการศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์กรตามแนวเอาใจผู้มีอิทธิพลนี้ อยู่ที่การตัดสินใจว่า ใครมีอิทธิพลหรือไม่ นั่นกระทำได้ยาก และนอกจากนี้ สภาพแวดล้อมยังเปลี่ยนแปลงอยู่

ตลอดเวลา ทำให้ผู้มีอิทธิพลอาจเปลี่ยนแปลงไปด้วย นอกจากนี้การศึกษาแนวนี้ยังมีความยากตรงที่จะหาวิธีการใดที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับความต้องการของบุคคล และกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น

4. วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์การ จากค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ (the competing-values approach)

นักวิชาการมองว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่องค์การมีเป้าหมายหลายเป้าหมายซึ่งขัดแย้งกัน เพราะบุคคลที่กำหนดเป้าหมายขององค์การมีค่านิยมที่แตกต่างกัน การวัดประสิทธิผลจึงต้องพิจารณา ค่านิยมของผู้ประเมินผลองค์การ ซึ่งจะเป็นผู้เลือกที่จะใช้มาตรวัดประสิทธิผลขององค์การแบบใด

Robert E.Quinn และ John Rohrbaugh (1981) เสนอรูปแบบการวัดประสิทธิผลขององค์การ 4 รูปแบบ ดังที่จะกล่าวต่อไป โดยมีการพิจารณาองค์การในลักษณะ 3 มิติ แต่ละมิติประกอบด้วยทิศทาง หรือเป้าหมายขององค์การ 3 กลุ่มค่านิยม ที่มีความขัดแย้งกัน (competing) กล่าวคือ

1. มองโครงสร้างองค์การว่า เน้นความยืดหยุ่นหรือการควบคุม องค์การที่ยืดความยืดหยุ่น (flexibility) จะทำให้องค์การนั้นเน้นการสร้างสรรค์ (innovation) การปรับตัว (adaptation) และการเปลี่ยนแปลง (change) ในทางตรงข้ามองค์การที่เน้นการควบคุม (control) กลับให้ความสำคัญต่อความมีเสถียรภาพ (stability) ความมีระเบียบ (order) และความสามารถที่จะคาดการณ์ได้ (predictability)

2. มองว่าองค์การควรจะเน้นคน (people) หรือเน้นองค์การ (organization) การเน้นคน หมายถึง การให้ความสำคัญต่อความรู้สึกและความต้องการของคน ส่วนการเน้นองค์การ หมายถึง การให้ความสำคัญต่อผลผลิตสูง (productivity) และการทำงานให้สำเร็จลุล่วง (task accomplishment)

3. มองว่าองค์การนั้นมีการดำเนินงาน (means) และเป้าหมาย (ends) อย่างไร การดำเนินงานนั้นเป็นเรื่องของกระบวนการภายในต่าง ๆ (internal process) ขององค์การ ซึ่งเป็นการมององค์การในระยะยาว (long - term criteria) ในขณะที่เป้าหมายเป็นเรื่องของผลลัพธ์ (outcomes) ของการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการมององค์การในระยะสั้น (short-term criteria)

รูปแบบการวัดประสิทธิผลทั้ง 4 แบบ มีดังนี้

1. รูปแบบมนุษยสัมพันธ์ ให้ความสำคัญต่อคน และความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์การ การวัดประสิทธิผลขององค์การ ต้องพิจารณาที่ความสามารถในการสร้างความสามัคคี (ในฐานะ

เป็น means) และการพัฒนาอัตราากำลังที่มีความรู้ความสามารถ (skilled work force) (ในฐานะที่เป็น ends)

2. รูปแบบเปิด ให้ความสำคัญต่อองค์การ และความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์การ การวัดประสิทธิผลขององค์การ ต้องพิจารณาที่ความยืดหยุ่น(ในฐานะเป็น means)และความสามารถในการหาทรัพยากร (acquisition of resources) (ในฐานะที่เป็น ends)

3. รูปแบบมีเหตุผล (the rational-goal model) ให้ความสำคัญต่อองค์การ และการควบคุม การวัดประสิทธิผลขององค์การ ต้องพิจารณาที่ความสามารถขององค์การในการวางแผน และกำหนดเป้าหมาย (ในฐานะเป็น means) และความสามารถขององค์การในการสร้างผลงานให้มีผลผลิตสูง (productivity) (ในฐานะที่เป็น ends)

4. รูปแบบกระบวนการภายใน (the internal process model) ให้ความสำคัญต่อคน และการควบคุมการวัดประสิทธิผลขององค์การ ต้องพิจารณาที่ความสามารถในการกระจายข่าวสาร (ในฐานะเป็น means) และความสามารถในการรักษาเสถียรภาพ และความเป็นระบบ (order) (ในฐานะที่เป็น ends) ดังปรากฏในภาพที่ 9

รูปแบบ	การเน้น	มาตรวัดประสิทธิผล	
		means	ends
1.รูปแบบมนุษย์สัมพันธ์	คน	ขวัญ	การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
	ความยืดหยุ่น	ความสามัคคี	
2. รูปแบบเปิด	องค์การ	ความยืดหยุ่น	การเจริญเติบโต
	ความยืดหยุ่น	ความพร้อม	การหาทรัพยากร
			การสนับสนุนจากภายนอก
3. รูปแบบมีเหตุผล	องค์การ	การวางแผน และการ	ผลผลิตสูง
	การควบคุม	กำหนดเป้าหมาย	ประสิทธิภาพ
4. รูปแบบกระบวนการภายใน	คน	ระบบข้อมูลข่าวสาร	เสถียรภาพและการควบคุม
	การควบคุม	การติดต่อ	

ภาพที่ 9 รูปแบบการประเมินผลองค์การทั้ง 4 รูปแบบ

กิบสัน และคณะ (Gibson and other, 1998, p. 812 อ้างถึงใน สมใจ ลักษณะ.2546,หน้า 5-6) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ เน้นไปที่ผลรวมขององค์การ โดยได้อธิบายเกณฑ์ของความมีประสิทธิภาพขององค์การว่า ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 5 ตัว คือ

1. การผลิต (production)

องค์การมีประสิทธิภาพ ถ้าองค์การสามารถดำเนินการผลิตให้ได้ผลผลิตทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ได้ตรงกับความต้องการขององค์การ

2. ประสิทธิภาพ (efficiency)

องค์การมีประสิทธิภาพ ถ้าอัตราส่วนระหว่างปัจจัยทรัพยากร (input) ที่ใช้กับผลผลิต (output) มีความเหมาะสมในลักษณะที่ใช้ปัจจัยทรัพยากรได้คุ้มค่า

3. ความพึงพอใจ (satisfaction)

องค์การมีประสิทธิภาพถ้าผลการดำเนินงานขององค์การนำมาซึ่งความสำเร็จสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกในองค์การ

4. การปรับเปลี่ยน (adaptive)

องค์การมีประสิทธิภาพถ้าองค์การมีกลไกที่สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในองค์การ และภายนอกองค์การ

5. การพัฒนา (development)

องค์การมีประสิทธิภาพ ถ้าองค์การสามารถเพิ่มพูนศักยภาพ (potential) และวิสัยสามารถ (capacity) ขององค์การให้เจริญก้าวหน้าตามการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

Theodore Caplow. (1964 อ้างถึงใน ภรณ์ทิพย์ ธีระนันทน์, 2529, หน้า 59-60) ได้สร้าง “แบบจำลองเดี่ยวทางทฤษฎี” (single theoretical model) สามารถใช้ในการวิเคราะห์องค์การได้ทุกประเภทหรือทุกขนาด ไม่ว่าจะตั้งอยู่ในแหล่งที่มีวัฒนธรรม หรือประวัติศาสตร์อย่างไร เพื่อนำไปสู่การคาดคะเนที่เป็นประโยชน์ให้กว้างขวางขึ้น แบบจำลองของ Caplow เสนอแนะว่า ประสิทธิภาพขององค์การ 2 องค์การหรือองค์การเดียวในระยะเวลาที่แตกต่างกันสามารถเอามาเปรียบเทียบกันได้และประเมินผล โดยวัดจากตัวแปร 4 ตัวด้วยกัน คือ

1. ความมั่นคง (Stability) คือ การวัดความมั่นคงขององค์การ หมายถึง การวัดความสามารถขององค์การในการรักษา (maintain) โครงสร้างองค์การไว้ ตัวแปรนี้สัมพันธ์โดยตรงกับปัจจัยด้านตัวป้อน (input) และกระบวนการ (process) ในทฤษฎีระบบ การรักษาไว้ซึ่งสภาพ และการพัฒนาโครงสร้าง รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพยากร (acquiring resources) การใช้ตัวป้อน (input) อย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติอย่างมีเหตุผล และการรักษาระเบียบ กิจกรรมทั้งหมดนี้มุ่งไปสู่การสร้างองค์การซึ่งสามารถควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกองค์การได้สำเร็จ

2. ความผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (integration) หมายถึง การวัดความสามารถขององค์การในการหลีกเลี่ยงการขัดแย้งระหว่างสมาชิกขององค์การ วิธีการเบื้องต้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ก็คือโดยการติดต่อสื่อสาร (communications) ซึ่งเพิ่มความมีสัมพันธต่อกัน

(interaction) ระหว่างสมาชิก แนวความคิดนี้เทียบได้เท่ากับแนวความคิดของ Price เกี่ยวกับการปฏิบัติตาม (conformity) และได้รับการตีความไปในแง่ของทฤษฎีระบบเช่นเดียวกัน การสร้างและการรักษาไว้ซึ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับพฤติกรรม (codes of behavior) ซึ่งควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเป็นกิจกรรมสำคัญ ซึ่งสัมพันธ์กับการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการปฏิบัติตาม

3. ความสมัครใจ (voluntarism) หมายถึง ความสามารถขององค์การในการจัดให้มีการพึงพอใจสำหรับบุคคลและความปรารถนาของสมาชิกที่จะมีส่วนร่วมต่อไป แนวความคิดดังกล่าวคล้ายคลึงกับแนวความคิดด้านขวัญ หรือความพึงพอใจและเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมในการสนองความต้องการของพนักงาน

4. ความสำเร็จ (achievement) หมายถึง ผลรวมสุทธิของกิจกรรมขององค์การ ซึ่งคล้ายคลึงกันกับคำว่า ความสามารถในการผลิตของ Seiler และคำว่า การผลิต ผลผลิตของ Gross นอกจากนี้ยังใกล้เคียงกับแนวความคิดของ Price ว่าประสิทธิผล หมายถึง ความมากน้อยของการบรรลุถึงเป้าหมาย แต่ Caplow เน้นว่าประสิทธิผลเป็นผลรวมของปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการด้วยกัน ในขณะที่ Price เน้นประสิทธิผลในปัจจัยด้านเดียวคือ ผลผลิต อย่างไรก็ตามแนวความคิดที่ว่า ประสิทธิผลประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการสอดคล้องกับแนวความคิดในทฤษฎีระบบมากกว่า

ลักษณะผู้บริหารกับประสิทธิผลขององค์การ

ปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter Drucker. อ้างถึงใน ก้องเกียรติ โอภาสวงการ. 2530) สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะผู้บริหารที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การว่าประกอบด้วย

1. การบริหารที่ดีผู้บริหารจะต้องสามารถบริหารคนและสร้างแรงกดดันดาลใจให้ลูกน้อง กล่าวคือ ผู้บริหารที่เก่งต้องสามารถกระตุ้นให้ลูกน้องมีความรักในงานที่ทำ รู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า และมีความกระตือรือร้นในการสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรม ซึ่งในที่นี้ได้แก่ การเพิ่มผลกำไร การลดรายจ่าย การเน้นย้ำวัฒนธรรมในองค์การให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และการมีความริเริ่มสร้างสรรค์ในการสร้างนวัตกรรมใหม่ นอกจากนี้ ผู้บริหารที่ดีจะต้องชี้ให้ลูกน้องเห็นว่าเขาเหล่านั้นมีจุดแข็งอะไร และจุดแข็งเหล่านั้นสามารถสร้างประโยชน์อะไรให้แก่องค์กรได้บ้าง และที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารต้องคอยย้ำถึงจุดแข็งเหล่านั้น จนลูกน้องเกิดความเชื่อมั่นในตนเอง สิ่งสำคัญที่ผู้บริหารต้องคอยย้ำให้ลูกน้องจดจำจนขึ้นใจ คือ เป้าหมายขององค์การ สิ่งที่ต้องการต้องการได้รับจากพวกเขา งานที่พวกเขาได้รับมอบหมายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ในองค์การอย่างไร และ ที่สำคัญที่สุดคือ งานเหล่านั้นส่งเสริมให้องค์การมีความก้าวหน้าได้อย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ ทุกๆ หกเดือน ผู้บริหารควรมี manager's letter เพื่อประเมินและเป็นแนวทางให้ลูกน้องได้ทราบว่า ในขณะที่องค์การกำลังก้าวไปในทิศทางใด งานที่หัวหน้าได้รับมอบหมายจากผู้บริหารระดับสูงคืออะไร สิ่ง que ผู้บริหารต้องการได้รับจากลูกน้องคืออะไร และตัวผู้บริหารเองสามารถให้ความช่วยเหลืออะไรได้บ้าง สิ่งเหล่านี้สามารถนำมาใช้ในการประเมินขีดความสามารถของพนักงานเพื่อใช้ในการเลื่อนขั้นได้ด้วย เพราะถ้าพนักงานสามารถทำงานตรงตามเป้าหมายขององค์การ อันได้แก่ การเพิ่มรายได้ การลดต้นทุน การสร้างวัฒนธรรมขององค์การ และการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ จึงจะสมควรได้รับการเลื่อนขั้น การประเมินตามมาตรฐานนี้จึงจะถือได้ว่ายุติธรรมเพียงพอ เพราะเน้นที่ผลของงานเป็นหลัก

2. ผู้บริหารจะต้องมีวิจาร์ญาณที่ดีในการตัดสินใจ กรณีมอบหมายงานให้ลูกน้อง ผู้บริหารต้องมีวิจาร์ณญาณที่ดีในการเลือกงานให้สอดคล้องกับความสามารถของลูกน้อง และถ้าหากเกิดความผิดพลาดไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็ตาม จะถือว่าเป็นความล้มเหลวในการตัดสินใจของผู้บริหารอย่างแท้จริง ฉะนั้น ก่อนการตัดสินใจที่จะมอบหมายงานใด ในฐานะผู้บริหารควรถามตนเองก่อนว่าต้องการคนประเภทไหน หลังจากนั้นให้รวบรวมข้อมูลและคัดเลือกลูกน้องที่มีความสามารถตรงตามที่ตั้งไว้มาประมาณ 4-5 คน แล้วจึงค่อยประเมินจุดแข็ง และจุดอ่อนของพนักงานแต่ละคน รวมถึงความสามารถในการทำงานเป็นทีมด้วย

ประเด็นสำคัญคือ ผู้บริหารควรให้ความสำคัญที่จุดแข็งมากกว่าจุดอ่อน ฉะนั้น พนักงานที่สมควรถูกคัดเลือกคือคนที่มีจุดแข็งมากที่สุด และมีจุดอ่อนน้อยที่สุด และจุดอ่อนดังกล่าวจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่องานที่ได้รับมอบหมายด้วย เมื่อได้ทีมงานที่ต้องการแล้ว ผู้บริหารที่ดีจะต้องเปิดโอกาสให้ลูกน้องได้แสดงความสามารถโดยการให้ลูกน้องประเมิน และวิเคราะห์งานที่ตนได้รับมอบหมายว่า ปัจจัยใดบ้างที่จะทำให้งานประสบผลสำเร็จ และอะไรคืออุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น และควรแก้ไขอย่างไร และสิ่งใดคือสิ่งที่เขาต้องการจากผู้บริหาร เมื่อลูกน้องได้ข้อสรุปแล้วนำมาเสนอ หากเราเห็นพ้องด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว ผู้บริหารควรทำความเข้าใจกับลูกน้องว่า งานชิ้นนี้ควรส่งเมื่อไร และถ้างานไม่เสร็จตามเวลา หรือผลงานที่ออกมาไม่ตรงตามที่ตกลงไว้ ลูกน้องจะต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง นอกจากนั้น ในกรณีที่ลูกน้องเพิ่งเข้ามาทำงานใหม่ ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะมีความสามารถแค่ไหนก็ตาม ผู้บริหารไม่ควรมอบหมายให้รับผิดชอบงานชิ้นสำคัญ เพราะเนื่องจากเข้ามาทำงานได้ไม่นาน จึงยากที่เขาจะได้รับความร่วมมือจากพนักงานหน้าเดิมๆ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มสูงกว่า งานชิ้นนั้นจะล้มเหลว ฉะนั้น ในช่วงแรกควรให้พนักงานหน้าใหม่ศึกษางานไปก่อน ให้เกิดความคุ้นเคย และควรแนะนำเขาเหล่านั้นในเรื่องการวางตัวให้เหมาะสม ไม่ควรทำตัวเย่อหยิ่งหรือแข็งกร้าว แต่ก็ไม่ควรเกรงใจจนเกินงามจนกลายเป็นความอ่อนแอไป

3. คุณสมบัติของผู้บริหารที่ทรงประสิทธิผล ได้แก่

3.1 ทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร (contribution) ประกอบด้วย

3.1.1 ผู้บริหารที่ดีควรถามตนเองอยู่เสมอว่า เราได้ทำประโยชน์อะไรให้องค์การที่เป็นรูปธรรมแล้วบ้าง เพียงพอหรือไม่ และเราสามารถทำสิ่งอื่นได้อีกหรือเปล่า ซึ่งผลประโยชน์ขององค์กรในที่นี้ได้แก่ การเพิ่มรายได้ การลดต้นทุน การสร้างวัฒนธรรมขององค์กร และการมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้น พนักงานที่ดีควรสนใจว่า ตัวเรานั้นได้ทำประโยชน์ให้องค์การเพียงพอแล้วหรือยัง มากกว่าการสนใจว่า เรามีลูกน้องน้อยไปหรือไม่ ภาพพจน์เรายังคืออยู่หรือเปล่าในสายตาของผู้บริหาร หรือผู้บริหารรู้หรือไม่ว่าเราทุ่มเทให้กับงานมากแค่ไหน เป็นต้น ทั้งหมดนี้ผู้แต่งเห็นว่า เป็นการเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ และควรเลิกทำพฤติกรรมเช่นนี้เสีย และหันไปเน้นที่ผลงานจะดีกว่า

3.1.2 ผู้บริหารที่ทรงประสิทธิภาพควรสร้างคุณค่าของสินค้า หรือชิ้นงานที่เรากำลังทำในที่นี้คือการสร้างสินค้าหรือผลงานที่มีประโยชน์ต่อลูกค้า ต่อสังคม หรือต่อประเทศชาติ สิ่งเหล่านี้ นอกจากจะเกิดประโยชน์ต่อองค์กรแล้วยังเป็นส่วนช่วยให้ลูกน้องมีความภูมิใจในหน้าที่กระทำ ภูมิใจในตนเอง เมื่อนั้นความกระตือรือร้นในการทำงานก็จะเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ส่งผลให้องค์การได้รับผลประโยชน์ตามไปด้วย

3.1.3 ในฐานะผู้บริหารจะต้องมองหาพนักงานที่เป็นคนดีมีความสามารถ มีความจงรักภักดีต่อองค์กร เพื่อเตรียมฝึกบุคลากรเหล่านั้นให้มีทักษะความสามารถสูงสุด และมอบหมายงานให้เขาเหล่านั้นตามความถนัด ให้รู้จักการทำงานเป็นทีม เพื่อให้้องค์การเกิดการประสานงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบต่อไป

3.2 บริหารเวลาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (time) ประกอบด้วย

3.2.1 มีการทบทวนว่า วันหนึ่งๆ เราเสียเวลาไปกับการทำอะไร และมีสิ่งใดบ้างที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร งานบางอย่างที่กินเวลามากแต่ไม่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรมากนัก ผู้บริหารควรปฏิเสธที่จะทำหรือหาคนมาช่วย เช่น ควรมีเลขานุการมาช่วยรับโทรศัพท์หรือตอบอีเมลล์ หรือในกรณีการออกงานสังคมหรือเข้าประชุม ให้เลือกไปเท่าที่จำเป็น และควรติดตามผลการประชุมในนัดที่เราไม่ได้เข้าร่วมด้วย นอกจากนั้น การเก็บข้อมูลที่ไม่เป็นระบบ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เสียเวลาไปกับการค้นหาข้อมูล และที่สำคัญการมีพนักงานที่มากเกินไปก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้งานล่าช้าและเสียเวลา เพราะมัวแต่เถียงงานกันทำ

3.2.2 เลือกทำงานที่สำคัญในช่วงเวลาที่ตัวเรามีประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุดในแต่ละวัน เราชอบที่จะทำงานในสิ่งแวดล้อมแบบใด หรือเราสามารถจดจำข้อมูลได้เป็นอย่างดีด้วยวิธีการใด เช่น การอ่านหรือการฟังนอกจากนั้น ในการทำงานแต่ละครั้งควรทำงานอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 1-2 ชม. เพื่อให้จิตใจมีสมาธิสามารถนำไปขบคิดตัดสินใจในงานที่สำคัญๆ ได้

3.2.3 กำหนดระยะเวลา (deadline) ในการทำงานแต่ละชิ้น เพื่อป้องกันการผัดวันประกันพรุ่ง

3.3 รู้จักใช้จุดแข็งให้เกิดประโยชน์ (Strength) ผู้บริหารที่จะต้องเลือกทำงานที่อยู่บนพื้นฐานของจุดแข็ง หรือความถนัดของตนเอง และจะต้องรู้จักทำงานเป็นทีม เพื่อนำจุดแข็งของผู้อื่นมาช่วยให้งานเกิดประสิทธิผลสูงสุด อย่างไรก็ตาม การจะเป็นผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จได้นั้น เพียงแค่มีความรู้ความสามารถนั้นยังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีคุณธรรมและบารมีด้วย บารมีในที่นี้คือ การเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ทุกคนที่ได้ยินเพียงชื่อจะต้องระลึกและแสดงออกด้วยความชื่นชม และเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือเมื่อต้องการความช่วยเหลือ สิ่งเหล่านี้ไม่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจำเป็นจะต้องสร้างขึ้นมา

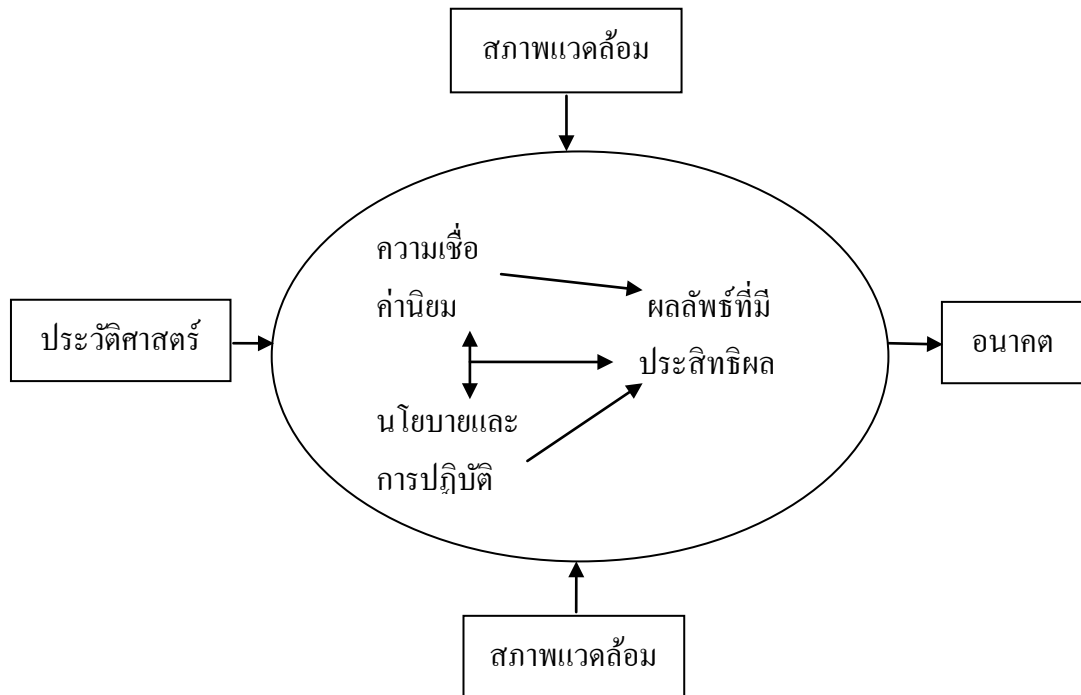
นอกจากนั้น ผู้บริหารที่เก่งจริงจะต้องกล้าประเมินตัวเอง โดยการเปรียบเทียบระหว่างผลที่เกิดขึ้นจริงกับสิ่งที่คาดคะเนไว้ว่าตรงกันหรือไม่ หากผลที่ออกมาตรงตามที่คาดไว้แสดงว่า งานที่คุณเลือกทำนั้นอยู่บนพื้นฐานของความถนัดของคุณอย่างแท้จริง แต่ถ้าคลาดเคลื่อน ให้วิเคราะห์ว่าเป็นเพราะเหตุใด และต้องไม่ลืมที่จะมองย้อนมาที่ตนเองด้วย เพราะในการทำงานนั้น หากมีความอวดดี ไม่ฟังใคร การทำงานเป็นทีมย่อมไม่เกิด เมื่อนั้นแม้ว่าจะเป็นงานที่ถนัดก็ล้มได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในการทำงานย่อมมีความขัดแย้งบ้างไม่มากนักน้อย แต่ให้เน้นความสำคัญที่งานมากกว่าเรื่องส่วนตัว

3.4 สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (effective decision making) ผู้บริหารที่ดีจะต้องกล้าคิด กล้าทำ และกล้าตัดสินใจ และควรเลือกตัดสินใจเฉพาะเรื่องที่สำคัญ เรื่องส่งผลกระทบต่อองค์กร ซึ่งในที่นี้ก็คือ การเพิ่มรายได้ การลดต้นทุน การสร้างวัฒนธรรมขององค์กร และการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ส่วนเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้คนอื่นช่วยตัดสินใจ นอกจากนี้ ผู้บริหารที่ดีควรมองว่า การตัดสินใจที่ดีไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนเสมอไป เพราะในโลกนี้ไม่มีอะไรที่สมบูรณ์แบบ การรอให้ข้อมูลครบอาจจะทำให้เราตัดสินใจล่าช้า หรือกลายเป็นคนไม่กล้าตัดสินใจไปเลย เพราะยึดติดอยู่กับข้อมูลมากเกินไป แต่ที่สำคัญให้ระวังการมีอคติ เพราะก่อนการตัดสินใจทุกคนมักมีคำตอบอยู่ในใจแล้วเสมอ ฉะนั้น เพื่อป้องกันการมีอคติ ก่อนตัดสินใจให้ถามตนเองก่อนว่า อะไรคือสิ่งที่ถูกต้อง อะไรคือความยุติธรรม และให้ตัดสินใจไปตามความเป็นจริงที่ถูกต้องที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ นอกจากนี้ การตัดสินใจของผู้บริหารหรือผู้บริหารในองค์กรนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะองค์กรใดก็ตามที่ผู้บริหารไม่ได้ให้ความยุติธรรม ไม่ได้ทำตามความเป็นจริง เห็นพวกพ้องเป็นหลัก องค์กรนั้นจะต้องล่มสลายอย่างแน่นอนไม่ช้าก็เร็ว เพราะเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมและความถูกต้อง

3.5 เป็นนักสื่อสาร (a good communicator) คนที่เป็นผู้สื่อสารที่ดีจะต้องสามารถสื่อสารให้อีกฝ่ายเข้าใจและปฏิบัติตาม ฉะนั้น ในการพูดโน้มน้าวจิตใจลูกน้องให้อินดีให้ความร่วมมือกัน ผู้บริหารจะต้องพูดในสิ่งที่ลูกน้องอยากฟัง แต่จะต้องมีประเด็นที่เราต้องการเสนอด้วย และเมื่อต้องการขอความร่วมมือจากลูกน้อง เราไม่ควรใช้วิธีการบังคับ แต่ควรชี้ให้อีกฝ่ายหันกลับมามองอีกด้านถึงประโยชน์ที่เขาจะได้รับ และในการพูดนั้นผู้บริหารไม่ควรแสดงกริยาข่มขู่ลูกน้อง หรือแสดงอำนาจว่าเราเป็นเจ้านาย แต่ควรพูดคุยเสมือนว่าเราเป็นพวกเดียวกับลูกน้อง พูดด้วยความเข้าใจ และความเห็นอกเห็นใจในความลำบากในงานที่เขากระทำ และพยายามเสนอสิ่งที่ดีเพื่อช่วยเหลือเขา แต่ทุกอย่างที่พูดจะต้องมีสาระ มีประเด็น ก่อนพูดเราต้องรู้ว่าเราพูดไปเพื่ออะไร แต่หากลูกน้องมีข้อโต้แย้ง ผู้บริหารที่ดีจะต้องรับฟังและคุยกันด้วยเหตุผล เน้นที่เนื้องานเป็นหลัก การกระทำเช่นนี้จะทำให้ลูกน้องรู้สึกตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร เมื่อแสดงความเห็นก็มีคนรับฟัง สิ่งเหล่านี้จะเป็นการช่วยให้ลูกน้องกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างแต่ไม่แปลกแยก เพื่อพัฒนาให้องค์กรมีความก้าวหน้าและมีนวัตกรรมใหม่ๆ ต่อไป

อิทธิพลของวัฒนธรรมองค์กรต่อประสิทธิผลองค์กร

ผลการศึกษาผลการปฏิบัติงานในบริษัทญี่ปุ่น ที่ประสบความสำเร็จสูงพบว่า มีความสัมพันธ์สูงกับลักษณะวัฒนธรรมแบบการตลาด (เน้นค่านิยมการแข่งขัน ทำงานเชิงรุกและมุ่งผลลัพธ์) และวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลงพัฒนา (เน้นค่านิยมความยืดหยุ่นและนวัตกรรม) (Deshpande, et al. 1993, pp. 23-37) อย่างไรก็ตาม แม้วานักวิชาการจะยังขาดความเห็นที่สอดคล้องกัน ของความเชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรมองค์กร กับประสิทธิผลองค์กรว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร แต่การตระหนักว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นสาเหตุสำคัญของประสิทธิผลองค์กร ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในทางการบริหาร แต่การศึกษาความเชื่อมโยงของการปฏิบัติทางการบริหารกับข้อสมมุติและความเชื่อ เป็นประเด็นสำคัญที่มักจะถูกละเลย ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร ค่านิยมและความเชื่อทำให้เกิดกลุ่มของการปฏิบัติทางการบริหาร นโยบายและการปฏิบัติที่สำคัญๆ บางอย่างยากที่จะแยกออกจากค่านิยม และความเชื่อ (พร ภิเชก. 2546, หน้า 33-34 ; Denison. 1990, p. 5) ซึ่งปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เกิดกรอบแนวคิดทั่วไป และวิธีพิจารณาที่หลากหลายในการศึกษาวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร ดังปรากฏในภาพที่ 10



ภาพที่ 10 อิทธิพลของวัฒนธรรมองค์การต่อประสิทธิผลองค์การ

ประสิทธิผลเป็นผลการปฏิบัติที่เกิดจากค่านิยมและความเชื่อของสมาชิกภายในองค์การ ค่านิยมเฉพาะบางอย่างที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล การเกิดความเชื่ออย่างแรงกล้า การตระหนักต่อภารกิจหรือการยึดมั่นจากความเชื่อและค่านิยม ทำให้เกิดพื้นฐานของการร่วมมือในองค์การ การปฏิบัติบางอย่าง เช่น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ วิธีแก้ปัญหาคัดแย้ง กลยุทธ์ในการวางแผน การออกแบบงานหรือการตกลงใจล้วนแต่มีผลต่อการปฏิบัติงานในระยะสั้น และระยะยาว

นโยบายและการปฏิบัติ มีลักษณะสอดคล้องกับความเชื่อและค่านิยม การแปลงวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติ และการมีวัฒนธรรมแจ้งบอกเป็นนัยว่าค่านิยมและการปฏิบัติมีความผูกพันต่อกัน ความผูกพันดังกล่าวมักจะอ้างว่าเป็นที่มาของความองค์การ และเป็นวิถีทางในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและประสิทธิผลให้ดีขึ้น และในระยะยาวสภาพแวดล้อมบางอย่างจะทำให้เกิดวัฒนธรรมเฉพาะ หรือองค์การอาจต้องการวัฒนธรรมบางอย่างเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยต่างประเทศ

เบชเชอร์ และ โบเออร์แมน (Bechger and Boerman. 1997, pp. 189-213) ศึกษาการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของวิทยาลัยอาชีวศึกษาของเนเธอร์แลนด์พบว่า การกระจายอำนาจการตัดสินใจส่งผลในทางบวกต่อประสิทธิภาพการอยู่ในระดับกลาง

มาร์ติน และ ฮาฟาร์ (Martin and Hafer. 1985, pp. 106-111) ได้ศึกษาถึงการเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนงานและการมีส่วนร่วมในงานและความผูกพันต่อการเปลี่ยนงาน พบว่าความต้องการภายใน (intrinsic needs) เช่น งานที่ท้าทาย ก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมในงาน ความต้องการภายนอก (extrinsic needs) เช่น ค่าจ้าง สวัสดิการ และโอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง มีผลต่อทัศนคติต่อความผูกพันต่อองค์กร และยังพบอีกว่าการออกแบบงานใหม่ให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นจะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมในงานให้มากขึ้นอีกด้วย

อูชิ (Ouchi. 1981) ศึกษาวัฒนธรรมองค์กรในบริษัทญี่ปุ่นขนาดใหญ่ที่ประสบผลสำเร็จในเวทีการแข่งขันระหว่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้บริษัทประสบผลสำเร็จได้แก่ การที่พนักงานในบริษัทญี่ปุ่นได้รับการประกันการจ้างงานตลอดชีวิต การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหาร วัฒนธรรมการบริหารที่เน้นการทำงานเป็นทีมและรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งต่างจากวัฒนธรรมการบริหารของบริษัทอเมริกาที่เน้นความสามารถเฉพาะตัว ฉะนั้นหากบริษัทอเมริกาต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศแล้วควรปรับปรุงการบริหารให้ดีขึ้นโดยใช้ทฤษฎี Z

พอร์ตเตอร์ และคณะ (Porter; et al. 1974) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความผูกพันต่อองค์กรกับการเปลี่ยนงาน โดยทำการศึกษาในรูปของการศึกษาต่อเนื่องในช่วงเวลา 1 ปีเศษ พบความสัมพันธ์ในทางกลับกันหรือผกผันระหว่างความผูกพันต่อองค์กรกับการโยกย้ายเปลี่ยนงานของพนักงานที่ทำงานอยู่กับองค์กรโดยไม่โยกย้ายไปไหน ความผูกพันต่อองค์กรจะเพิ่มสูงขึ้นตามระยะเวลาที่ทำงาน ในขณะที่กลุ่มของพนักงานที่ลาออกโยกย้ายงาน ความผูกพันนั้นจะลดลงตามเวลาที่เขาทำงานกับองค์กร จากการศึกษานี้ได้ข้อสรุปว่า ความผูกพันต่อองค์กรจะเป็นตัวพยากรณ์ที่ดีถึงอัตราการโยกย้ายเปลี่ยนงานของสมาชิกภายในองค์กร และเป็นเครื่องชี้หรือพยากรณ์ที่ดีกว่าความพอใจในการทำงาน (job satisfaction) ซึ่งเคยได้รับการเชื่อถือเป็นตัวพยากรณ์ที่ดีในอดีต

ลิทวิน และ สตริงเกอร์ (Litwin and Stringer. 1968, pp. 45-65) ศึกษาวิจัยถึงปัจจัยที่ทำให้บรรยากาศขององค์กรน่าทำงานหรือไม่ นั่น พบว่า ความชัดเจนเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน การรับรู้

ความท้าทายของงานจะเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ในทำนองเดียวกัน การรับรู้ผลการปฏิบัติงาน เทียบกับการบอกให้พนักงานรู้ถึงความแตกต่างระหว่างงานที่ทำได้ กับมาตรฐานที่องค์กรคาดหวัง การรับรู้ตัวเองเป็นสิ่งกระตุ้นและจุดใจความต้องการประสบความสำเร็จในงานอันจะทำให้เกิดความพึงพอใจในงานและพัฒนาไปสู่การเกิดความรู้สึผูกพัน ต่อองค์กรในที่สุด

แคทซ์ และคาห์น (Katz and Kahn, 1966, p.362) พบว่าการได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงานเป็นปัจจัยที่ช่วยลดอัตราการขาดงานและการลาออกจากงานได้ อีกทั้งยังช่วยเพิ่มผลผลิต และคุณภาพของงานได้อีกด้วย

สเติร์ส (Steers, 1997) ให้ทัศนะว่า ลักษณะของงานจะเป็นสิ่งหนึ่งที่จะบอกถึงประสิทธิผลของงานได้ทำนองเดียวกับความพอใจในงาน เขาสรุปลักษณะของงานที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์กรไว้ว่า หมายถึง ความท้าทายของงาน ความหลากหลายของงานที่จะรับผิดชอบ ความมีอิสระในงาน และการได้รับมอบหมายงานที่ชัดเจน จะไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งในบทบาท ซึ่งตัวแปรต่างๆ เหล่านี้ได้มาจากการศึกษาความผูกพันต่อองค์กร ของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาล จำนวน 382 คน และนักวิทยาศาสตร์กับวิศวกรอีก 19 คน และบอกว่าตัวแปร ดังกล่าวมีความผูกพันต่อองค์กร

งานวิจัยในประเทศ

รัชนิย์ แก้มิม (2548) ได้ศึกษาผลการบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร พบว่า ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรโดยรวมและเป็นรายหลัก 6 หลัก นำมาใช้อยู่ระดับปานกลาง โดยมีรายชื่อนำมาใช้ในระดับปานกลาง และค่อนข้างน้อย คือหลักคุณธรรม มีการติดตามประเมินผลโดยหน่วยงานเอง และหน่วยงานภายนอก การจัดให้มีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์และขั้นตอนการปฏิบัติต่อเรื่องร้องทุกข์ในระยะเวลาที่กำหนดชัดเจน และการจัดให้มีระบบยกย่องเชิดชูผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรมดีเด่น หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ มีการสร้างตัวชี้วัดในการประเมินเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน และหลักความคุ้มค่า มีการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการด้านการบำรุงรักษาความสะอาด ความปลอดภัยและยานพาหนะ ผู้ปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เพศหญิงมีการบริหารจัดการที่ดีโดยรวม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบต่างกัน แต่ผู้ปฏิบัติที่มีความแตกต่างกันในด้านตำแหน่งหน้าที่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน มีการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีโดยรวมมาใช้ในการบริหารมากกว่าเพศชายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05

บวร จุลลา (2548) ได้ศึกษาเรื่อง การนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า

1. ข้าราชการครูมีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก
2. ข้าราชการครูที่มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05
3. ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีที่ตั้งของโรงเรียนต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05
4. ข้าราชการครูที่อยู่ในโรงเรียนที่เปิดสอนช่วงชั้นที่ต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นพพล สุรนักครินทร์ (2548, หน้า 121) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนะของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหาร ผลการศึกษาวิจัยโดยภาพรวมพบว่า ทัศนะของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง หมายความว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า อบต.ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารงาน อบต. ในระดับปานกลางแต่ยังไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่ประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน

อัมมา สาเมเน็ง (2550, หน้า 106) ได้ศึกษาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในทรรชนะพนักงานส่วนตำบลอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างทรรชนะของพนักงานส่วนตำบล อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา กับเพศ อายุ ตำแหน่ง ผลการศึกษา พบว่า อยู่ในระดับน้อยร้อยละ 41.8 ด้านความโปร่งใสอยู่ในระดับร้อยละ 44.3 ด้านหลักการมีส่วนร่วมร้อยละ 51.9 ด้านหลักความรับผิดชอบร้อยละ 43 ด้านหลักความคุ้มค่าร้อยละ 40 จากการทดสอบปรากฏว่าพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เห็นว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาและอุปสรรคระดับต่ำ และพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสะเดา จังหวัดสงขลา ที่มีเพศ อายุ ตำแหน่งต่างกัน

มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จตุพร ผ่องสุข (2550, หน้า 107) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีระดับการศึกษา รายได้แตกต่างกันมีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นิกร นวโชติรส (2550, หน้า 99) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นต่อการบริหารด้วยหลัก ธรรมาภิบาล (Good Governance) ของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า ทั้งผู้บริหารและครูผู้สอนมีความพึงพอใจตรงกันว่า ทุกโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น ได้มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากในทุกๆ องค์ประกอบ โดยภาพรวม พบว่า การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักความคุ้มค่า มีความพึงพอใจในการปฏิบัติอยู่ในระดับมากกว่าองค์ประกอบอื่นๆ และองค์ประกอบ ด้านหลักความโปร่งใสมีความพึงพอใจในการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550, หน้า 105) ได้ศึกษาระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จำแนกตามอาชีพ การศึกษา และอายุ ผลการวิจัยสรุปพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอาชีพ โดยรวม และรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จตุพร ผ่องสุข (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาปรากฏว่า ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกัน

มีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่างแตกต่างกัน

อภิชาติ โชตชัชวาลย์กุล (2550) ได้ศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการศึกษาพบว่าระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองหญ้าไซ ทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมาก ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ การศึกษา และระยะเวลาในการทำงาน ไม่แตกต่างกัน

กัญช์ อินทนู (2550) ได้ศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยเจาะจงเลือกกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การละ 22 ราย รวมทั้งสิ้น จำนวน 265 รายจาก 12 องค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลถ้าใหญ่ ซึ่งไม่มีข้อปรับปรุงในการบริหารงานเลย ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องปรับปรุงการบริหารงานมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลกระปาง ควรทำการปรับปรุงมาก คือ หลักความคุ้มค่ารองลงมาองค์การบริหารส่วนตำบลนาหลวงเสน ควรทำการปรับปรุงมาก คือ หลักนิติธรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขาว ควรทำการปรับปรุงมาก คือ หลักความคุ้มค่า เพราะฉะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ความสำคัญถ้าการบริหารงานหลักความคุ้มค่าให้มากกว่าเพื่อที่จะทำให้การบริหารงานมีหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวในระดับมากยิ่งขึ้น

วิจิตรภรณ์ ไชยโคตร (2550) ได้ศึกษาการประเมินการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จากผลการวิเคราะห์ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงาน เห็นว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและทุกด้านอยู่ในระดับปานกลางซึ่งด้านที่ผลการประเมินสูงสุด คือ ด้านนิติธรรม รองลงมาคือ ด้านความคุ้มค่า ส่วนด้านที่มีผลการประเมินต่ำที่สุด คือ ด้านความโปร่งใส

บุญกรณ์ กกรัมย์ (2551) ได้ศึกษาการประเมินการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาปรากฏว่าจากการประเมินความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

แวรอัยะ แวอูมา (2550) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในทรรชนะของพนักงานส่วนตำบล อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ผลการศึกษาพบว่า

1. ระดับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในทรรชนะของพนักงานส่วนตำบล พบว่าส่วนใหญ่พนักงานส่วนตำบล เห็นว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีปัญหาและอุปสรรคในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับปัญหาและอุปสรรคแต่ละหลักจากมากไปหาน้อย ดังนี้ หลักความรับผิดชอบมากที่สุด รองลงมาความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักที่เห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรคน้อยที่สุด คือหลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า

2. พนักงานส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ ตำแหน่ง และระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

3. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในทรรชนะของพนักงานส่วนตำบล พบว่าพนักงานส่วนตำบลจะต้องนำกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการมากขึ้น เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ที่ดีจะช่วยให้สัมพันธภาพ และความเข้าใจที่ดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน

สุรจิต พิสัยพันธ์ (2550) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคายมีระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=0.81$) สำหรับความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก (ร้อยละ 88.33) และทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x}=2.08$)

ชญญา ลีศัตรุพ่าย (2552, หน้า 161) ดำเนินการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแบบจำลองโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ของเจ้าหน้าที่เทศกิจสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 754 คน ได้มาจากการสุ่มหลายขั้นตอน แบ่งเป็นข้าราชการทั้งหมด 368 คน และพนักงานประจำทั้งหมด

386 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม 10 ฉบับ มีค่าความเชื่อมั่นตั้งแต่ 0.79-0.93 และวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติพรรณนาและการแจกแจงของตัวแปรด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows และการวิเคราะห์เพื่อ การทดสอบสมมติฐาน ใช้โปรแกรม LISREL ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการวิจัยพบว่า

1. แบบจำลองพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ของเจ้าหน้าที่เทศกิจสังกัดกรุงเทพมหานครที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พิจารณาจากค่าสถิติดังนี้ $\chi^2=576.23$; $df = 135$; $p\text{-value} = .00$; $CFI = .97$; $TLI = .96$; $RMSEA = .064$

2. พฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ได้รับอิทธิพลทางบวกโดยตรงจากเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล การมีแบบอย่างในการทำงาน และความพึงพอใจในการทำงาน และได้รับอิทธิพลทางบวกโดยอ้อมจากลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน เหตุผลเชิงจริยธรรม การมีแบบอย่างในการทำงานและได้รับอิทธิพลทางลบโดยอ้อมจากการรับรู้ความสัมพันธะระบบอุปถัมภ์ผ่านเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล และได้รับอิทธิพลทางบวกโดยอ้อม จากการรับรู้ความยุติธรรมในองค์กร โดยผ่านความพึงพอใจในการทำงาน และตัวแปรสาเหตุเหล่านี้ร่วมกันอธิบายพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ได้ร้อยละ 50

เจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ได้รับอิทธิพลทางบวกโดยตรงจากลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน เหตุผลเชิงจริยธรรม การมีแบบอย่างในการทำงาน และได้รับอิทธิพลทางลบโดยตรงการรับรู้ความสัมพันธะระบบอุปถัมภ์ ซึ่งตัวแปรทั้งหมดร่วมกันอธิบายเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ได้ร้อยละ 51

ความพึงพอใจในการทำงาน ได้รับอิทธิพลทางบวกโดยตรงจากการรับรู้ความยุติธรรมในองค์กร และได้รับอิทธิพลทางลบโดยตรงความขัดแย้งในบทบาท ซึ่งทั้งสองตัวแปรร่วมกันสามารถอธิบายความพึงพอใจในการทำงานได้ร้อยละ 81

3. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเท่าเทียมกันของแบบจำลองโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มพนักงานประจำ พบว่า แบบจำลองมีความแตกต่างกันในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) น้ำหนักองค์ประกอบของตัวแปรความพึงพอใจในการทำงาน น้ำหนักองค์ประกอบของตัวแปร การมีแบบอย่างในการทำงาน และน้ำหนักองค์ประกอบของตัวแปรการรับรู้ความยุติธรรมในองค์กรด้านผลตอบแทน 2) ความคลาดเคลื่อนตัวแปรสังเกตด้านความโปร่งใสของ

พฤติกรรมการทำงาน และความคลาดเคลื่อนตัวแปรสังเกตด้านความรู้สึกรู้สึกของเจตคติ

3) ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ความสัมพันธ์ ระบบอุปถัมภ์และเหตุผลเชิงจริยธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน และความขัดแย้งในบทบาท ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตนและการมีแบบอย่างในการทำงานความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตนและการรับรู้ความยุติธรรมในองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในบทบาทและเหตุผลเชิงจริยธรรม 4) อิทธิพลระหว่างตัวแปรการรับรู้ความยุติธรรมในองค์กรที่มีต่อความพึงพอใจในการทำงาน และ 5) ความคลาดเคลื่อนของตัวแปรพฤติกรรมการทำงาน

4. ผลการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยตัวแปรแฝงระหว่างกลุ่มข้าราชการ กับพนักงานประจำ พบว่า ค่าเฉลี่ยตัวแปรแฝงความขัดแย้งในบทบาท และค่าเฉลี่ยตัวแปรแฝงการรับรู้ความยุติธรรมในองค์กร ของกลุ่มพนักงานประจำสูงกว่ากลุ่มข้าราชการ และค่าเฉลี่ยตัวแปรแฝงความพึงพอใจในการทำงานของกลุ่มข้าราชการสูงกว่าค่าเฉลี่ยตัวแปรแฝงความพึงพอใจในการทำงานของกลุ่มพนักงานประจำ

สุดาภรณ์ คำมุกชิก (2552) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนสะอาด อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนสะอาด โดยรวมและรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการประเมินผล ด้านการปฏิบัติการ ด้านผลประโยชน์ และด้านการตัดสินใจ ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนสะอาดโดยรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกัน ($p>.05$)

อรรธยา นรินทร์ (2552) ได้ศึกษาสภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษปรากฏดังนี้

1. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า สภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้าน 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก

2. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เห็นว่า มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้าน 1-5 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่สถานภาพสมรสต่างกันเห็นว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล เป็นวิธีการปฏิบัติงานและการบริหารงาน เพื่อให้มีการบริหารองค์การ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและสังคมโดยทั่วถึงอย่างแท้จริง มีประสิทธิภาพเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของแต่ละองค์การ จะประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น หัวใจหลักอยู่ที่บุคลากรทุกฝ่ายขององค์การ ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติ ทั้งนี้องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) ต้องให้ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้ครอบคลุมทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบสาธารณะ และด้านความคุ้มค่า นอกจากนี้ผู้บริหารองค์การต้องมีสมรรถนะซึ่งประกอบด้วย ด้านภาวะผู้นำ ด้านการใช้หลักธรรมาภิบาล และด้านการใช้ทรัพยากรการบริหาร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) ทั้งในด้านการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ความพึงพอใจของพนักงาน ความพึงพอใจของลูกค้า และประโยชน์ที่สังคมได้รับ