

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :
วิเคราะห์กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ผู้วิจัย ได้ทบทวน
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ดังนี้

นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การมอบหมายงาน

ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

การบริหารงานบุคคล

สมรรถนะองค์กร

การมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักธรรมาภิบาล

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเป็นมาของนโยบายสาธารณะ

การดำเนินชีวิตของมนุษย์ในทุกสังคม ตั้งแต่เกิดจนตาย ต่างมีความสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้นการศึกษานโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะของสมาชิกในสังคม เพราะทุกคนล้วนต้องได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐเสมอ แต่นโยบายสาธารณะมิได้ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดทุกกรณี ...บางนโยบายอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ แต่ประชาชนบางกลุ่มเสียประโยชน์ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549: 4)

จากความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้รับความสนใจมาโดยตลอด แต่พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะที่นับได้ว่าเริ่มก่อตัวอย่างเป็นและระบบและชัดเจนขึ้น เกิดในช่วงต้นทศวรรษ 1950 ที่เริ่มมีกลุ่มนักวิชาการในสหรัฐอเมริกาได้ทำการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง ซึ่งผลงานชิ้นสำคัญ คือ การศึกษาร่วมกันระหว่าง

Daniel Lerner และ Harold Lasswell ในหนังสือชื่อ Policy Science : Recent Developments in Scope and Method (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549 : 2-3) จากนั้นก็ได้เกิดการพัฒนารูปแบบและวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในแนวทางร่วมและการวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะเมื่อ David Easton ที่ได้สนับสนุนให้นักรัฐศาสตร์หันมาใช้ความสนใจต่อการศึกษา นโยบายสาธารณะก็ได้รับการยอมรับโดยนักรัฐศาสตร์จำนวนมาก เช่น Thomas R. Dye และ Clark Cochran เป็นต้น และตั้งแต่ปี 1969 ซึ่งถือเป็นปีทองของการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ที่แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะได้ฝังรากลึกพอสมควร โดยมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้บรรจุหลักสูตรเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพิ่มในคณะวิชาต่างๆ รวมทั้งยังถูกบรรจุอยู่ในการประชุมของสมาคมวิชาชีพต่างๆ จนกระทั่งปัจจุบัน

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นคำที่ยังไม่อาจจะให้คำนิยาม ได้อย่างครอบคลุมชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ดังที่ Hugh Hecl (1972) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า การนิยามความหมายของ นโยบายสาธารณะ ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักวิเคราะห์นโยบายแต่ละคนว่าจะมีความเห็นอย่างไร โดยแต่ละคนอาจจะเห็นแตกต่างกัน หรืออาจไม่ยอมรับความเห็นของคนอื่น ในที่สุดแล้วแต่ละคนจะเห็นว่า “ความคิดเห็นของตนนั้นถูกต้อง ” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการให้คำนิยาม นโยบายสาธารณะ

ดังนั้นการที่ผู้วิจัยจะใช้เฉพาะคำนิยามถึงนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการคนใดคนหนึ่ง มาอธิบายความหมายที่กว้างขวางของ “นโยบายสาธารณะ ” ก็คงจะไม่เหมาะสมนัก ในที่นี้จึงได้รวบรวมความหมายจากนักทฤษฎีที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับมาอ้างอิง โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ครอบคลุมและชัดเจนมากที่สุด ดังนี้

Ira Sharkansky (1970 : 1) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งการบริการสาธารณะ การกำหนด กฎข้อบังคับ การเฉลิมฉลองหรือจัดพิธีกรรมที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ”

นโยบายในความหมายของ Sharkansky มีลักษณะเป็นงานกิจวัตร (routines) ของรัฐบาล ในด้านต่างๆ ที่รัฐบาลทั่วไปจะต้องกระทำ ทั้งนี้เนื่องจาก มีความครอบคลุมทั้งหมดของกิจกรรมของรัฐบาล ทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการค้าเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคล และนิติบุคคล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ โดยจะครอบคลุมทั้งภายในและต่างประเทศ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2549 : 5)

Thomas R. Dye (1984 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ “สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ”

คำนิยามของ Dye สามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ในบางครั้งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะไม่กระทำนั้นมิใช่เป็นสิ่งที่รัฐบาลละเลย หากแต่เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้ทำการวิเคราะห์ และพิจารณาแล้วว่าการไม่กระทำอาจส่งผลดีแก่ส่วนรวมมากกว่าที่จะตัดสินใจกระทำ ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้ย่อมมีความสำคัญเช่นเดียวกัน

James E. Anderson (1994 : 5-6) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่มีการวางวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา หรือเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยจะมีการนำไปปฏิบัติ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ” และยังคงกล่าวอีกว่า “นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการปฏิบัติ หรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น”

David Easton (1953 : 129) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคมทั้งหมด” ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร คือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม”

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan (1970 : 71) ให้ความหมายไว้ว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย”

Hugh Heclo (1972 : 85) ให้ความเห็นว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการกระทำของรัฐบาลหรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำมากกว่าการตัดสินใจหรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาล หรือในอีกทางหนึ่งอาจหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา”

Friedrich (1963: 70) ได้ให้ความเห็นว่า “นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอ ที่เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วย ปัญหา อุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การกำหนดนโยบายนั้นมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน แต่นโยบายส่วนใหญ่จะต้องผ่านการพิจารณาเป็นขั้นตอน ซึ่งจะมีฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย

Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn (1984 : 19) มีความเห็นคล้ายกับ Hecllo ว่า “นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างกว่าการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะ จะเกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง และนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจำนวนมาก การตัดสินใจ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นชุดของการตัดสินใจ เพราะนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่อง จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการจำนวนมากเสมอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนจำนวนมาก”

Louis Koening (1986) กล่าวว่า “นโยบายของรัฐ คือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน”

William Greenwood (1965) ให้นิยามของคำว่า นโยบายสาธารณะว่า “เป็นการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้”

Heinz Eulau and Kenneth Prewitt (1973) กล่าวว่า “นโยบายเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วคราว แต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก”

จากคำนิยามข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า “นโยบายสาธารณะ” มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ทั้งที่เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำและไม่กระทำ
2. ต้องประกอบไปด้วยชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่เป็นการตัดสินใจที่เป็น

เอกเทศ

3. มีผู้เกี่ยวข้องมากมายทั้งผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) ผู้นำไปปฏิบัติ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) และ ผู้ได้รับผลจากนโยบาย (ประชาชน)

4. ผลที่ได้รับจากนโยบาย อาจเป็นได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ

5. สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องมีเป้าหมาย (Goals) มีแผนกลยุทธ์ (Strategies) และต้องมีกิจกรรม (Actions)

6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงความตั้งใจที่จะกระทำเท่านั้น

7. ควรเป็นการตัดสินใจ โดยยึดผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของสังคม มากกว่าการตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล

8. มีความเกี่ยวข้องกับทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

9. เป็นการตัดสินใจและการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมีอำนาจที่ชอบธรรมรองรับการกระทำนั้น

10. เป็นบทบาทหน้าที่การบริหารพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะข้างต้น มักจะพบตัวแสดงหลักอยู่อย่างน้อย 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้สนับสนุนนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นไปปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับที่ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551 : 16) จัดกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะว่า ประกอบด้วย *ส่วนกลาง* (The Center) ได้แก่ผู้กำหนดนโยบายเริ่มแรก *รอบนอก* (The Periphery) ได้แก่ ผู้ปฏิบัติภาคสนาม และ *กลุ่มเป้าหมาย* (Target Groups) ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย (Stakeholder)

ในทัศนะของ Stella Z. Theodoulou (1995 : 3-7) เห็นว่า การศึกษานโยบายสาธารณะจะมีแนวทางการศึกษาได้ 3 แนวทาง ดังนี้

1. การศึกษาตามกรอบกระบวนการและวงจรนโยบาย โดยเป็นการศึกษากระบวนการและวงจรนโยบายสาธารณะที่ประกอบด้วย System Theory, Structural Functionalism และ The Policy Cycle

2. การศึกษาถึงผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ที่เชื่อว่าสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีต่างๆ ดังนี้ Group Theory, Elite Theory, Corporatism และ Subgovernment

3. การศึกษาตามประเภทของนโยบายสาธารณะ โดยมีการนำเสนอแนวคิดของนักทฤษฎีที่น่าสนใจหลายคน คือ Theodore Lowi, Murray Edelman, James Anderson, Michael O'Hare

นอกจากนี้แล้วยังมีการแบ่งว่านโยบายต่างๆ เป็นนโยบายที่จัดหาสินค้าสาธารณะหรือสินค้าเอกชน และแบ่งตามแนวเสรีนิยมหรือนุรักษ์นิยม เป็นต้น

แต่แนวทางการศึกษาที่มีผู้นิยมใช้ในการศึกษาวิจัยเป็นอย่างมากนั้น คือ การศึกษาถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) ในบางครั้งมีการเรียกกันว่า วงจรนโยบาย

สาธารณะ (Public Policy Cycle) ซึ่งถือเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจนโยบาย (Analysis of Policy) ตามความเห็นของ Hill ซึ่ง Charles O. Jones (อ้างใน สุรสิทธิ์ วัชรจักร, 2549 : 20) ถือเป็นทางเลือกใหม่ นอกเหนือจากการศึกษาเชิงสถาบัน (Institutional Approach) ที่เน้นเฉพาะการตัดสินใจของสถาบันหลักของรัฐ อันได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยการศึกษากระบวนการนโยบายนี้ จะขยายขอบข่ายการศึกษาในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับต่างๆ โดยมุ่งไปที่ประเด็นคำถามเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นของการเกิดขึ้นของปัญหา

กระบวนการนโยบายสาธารณะ(Policy Process)

สำหรับการศึกษาดังกระบวนการนโยบายสาธารณะนี้อาจกล่าวได้ว่า Harold Lasswell ถือเป็นหนึ่งในบุคคลที่ได้ทำการศึกษาดังกระบวนการนโยบายสาธารณะในยุคแรกๆ (Peter L. Hupe and Michael J.Hill, (Guy B. Peters and Jon Pierre) 2006 : 16) และยังเป็นบุคคลที่มีการศึกษาคครอบคลุมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน โดยในปี 1956 การศึกษาของ Lasswell จะกล่าวถึง ขั้นตอน (Stages) ซึ่งหมายถึง ชุดของขั้นตอนการแบ่งแยกและจัดลำดับ (A Set of Separate and Successive Steps) จากจุดเริ่มต้นของการก่อตัวและการตัดสินใจนโยบาย ไปถึงการประเมินผลและบทสรุปของนโยบาย จุดสำคัญคือ Lasswell ได้แยกแยะสิ่งที่เขาเรียกว่า 7 ขั้นตอน (7 Stages) ของกระบวนการตัดสินใจ (The Decision Process) ไว้อย่างชัดเจน โดยประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล (Intelligence) การเสนอแนะนโยบาย (Recommendation) การอนุมัตินโยบาย (Prescription) การกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบนโยบาย (Invocation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Application) การประเมินคุณค่าของนโยบาย (Appraisal) การสิ้นสุดนโยบาย (Termination)

หลังจากนั้น นักวิชาการหลายคน ก็ได้มุ่งความสนใจไปยังกระบวนการนโยบายมากขึ้น แม้ว่าหลายคนจะยอมรับถึงจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นจาก Lasswell แต่ความพยายามในการอธิบายการศึกษาดังกระบวนการนโยบายนั้น ก็ยังมีการจำแนกขั้นตอนที่แตกต่างกัน เช่น

Theodoulou (1995 : 87) แบ่งขั้นตอนของนโยบายเป็น 6 ขั้นตอน คือ การรับรู้ถึงประเด็นปัญหา (Problem Recognition and Issue Identification) การกำหนดเป็นวาระนโยบาย (Agenda Setting) การกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Formulation) การพัฒนานโยบาย (Policy Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ การวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย (Policy Analysis and Evaluation)

Bullock, Anderson และ Brady (1983 : 4-9) กำหนดขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้เป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) วาระนโยบาย (Policy Agenda) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation and Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

สำหรับงานวิจัยนี้ แม้จะใช้การแบ่งขั้นตอนนโยบายสาธารณะของ Bullock, Anderson และ Brady เป็นหลัก แต่จะมีการรวมขั้นตอน การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) และ วาระนโยบาย (Policy Agenda) เข้าด้วยกัน โดยเรียกว่า การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ส่วนขั้นตอน การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) จะยังคงอยู่เช่นเดิม โดยจะได้อธิบายทั้ง 4 ขั้นตอนต่อไป

ขั้นที่หนึ่ง การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation)

ในสังคมย่อมต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของระบบ ทั้งด้านบวกและด้านลบ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา แต่การที่จะกำหนดว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะ ที่ควรจะได้รับแก้ไข จำเป็นต้องมีกระบวนการคัดกรองปัญหาที่หลากหลายในระบบเสียก่อน เพราะทุกประเด็นปัญหาที่ได้ก่อตัวขึ้น มิใช่ว่าทุกปัญหาจะได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกออกมาเป็น วาระนโยบาย (Policy Agenda) ดังที่ Theodoulou (1995 : 88) กล่าวไว้ว่า โอกาสที่ประเด็นปัญหาจะกลายมาเป็น วาระนโยบาย ได้นั้น ขึ้นอยู่กับการรับรู้และเข้าใจภายในระบบการเมือง นั่นหมายถึง ปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาสาธารณะจนสามารถเข้าไปสู่กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบายได้ ต้องขึ้นอยู่กับการรับรู้และการเข้าใจของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล (Individual Recognition) และระดับสถาบัน (Institution Recognition) และต้องมีเงื่อนไขของปัญหาบางประการ เช่น เป็นประเด็นที่เป็นความขัดแย้งหรือวิกฤต เป็นประเด็นที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มองเห็นได้ หรือได้รับการสนับสนุนจากระบบราชการ

ในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบายนี้ ถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยจะประกอบด้วยการวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหาสาธารณะให้มีความชัดเจนในมิติต่างๆ เช่น ปัญหาดังกล่าวคือปัญหาอะไร เกี่ยวข้องกับใคร เกิดผลอย่างไรบ้าง และหากจะมีการแก้ไข จะต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง น่าจะเกิดผลอย่างไร ใครเป็นคนได้ประโยชน์ ใครเป็นคนเสียประโยชน์ และจะส่งผลกระทบต่ออย่างไร กับใครบ้าง เป็นไปตามเป้าหมายแรกเริ่มหรือไม่

ขั้นที่สอง การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนที่สำคัญ ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ดังที่ Soren C. Winter กล่าวใน Hand Book of Public Policy (2006 : 155) ว่า ชุดของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลของการนำไปปฏิบัติอันแรก คือ การกำหนดนโยบายและการออกแบบนโยบาย Bardach (1980) เองก็กล่าวว่า ความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย มีผลต่อเนื่องถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในภายหลัง และไม่เฉพาะความขัดแย้งเท่านั้น แต่การขาดความสนใจของผู้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายก็จะนำไปสู่ความล้มเหลว และ Winter (2006) ที่กล่าวว่า รากฐานของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะพบในช่วงแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำให้เกิดความคลุมเครือในเป้าหมาย

ในขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์ที่เป็นผู้นำเสนอทางเลือกนโยบายต่อผู้ตัดสินใจนโยบายต้องทำการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายต่างๆ ที่มี โดยต้องแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม และต้องตระหนักว่า การกำหนดทางเลือกนโยบายจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของผู้ตัดสินใจนโยบาย ว่าสิ่งที่ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องการจะกระทำให้สำเร็จนั้น คืออะไร และต้องจำแนกให้เห็นความเหมาะสมของทางเลือกนโยบายอย่างชัดเจนและครบทุกด้าน เพราะการกำหนดนโยบายเป็นงานที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก

หลังจากการแสวงหาทางเลือกนโยบาย จะเกิดกระบวนการกลั่นกรองทางเลือกนโยบาย เพื่อให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เหมาะสมกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสมรรถนะของทางเลือกนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ต้องมีความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีความปลอดภัยจากการตัดสินใจใช้ทางเลือกดังกล่าว โดยกระบวนการกลั่นกรองทางเลือกนโยบายนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำซ้ำ เพื่อให้มั่นใจว่าทางเลือกนโยบายที่จะเลือกมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการมากที่สุด ซึ่งนั่นก็คือการประเมินผลทางเลือกนโยบายนั่นเอง ซึ่งจะทำให้ นักวิเคราะห์ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่า ทางเลือกที่พิจารณาอยู่นั้น ดีกว่าหรือด้อยกว่าทางเลือกนโยบายอื่นอย่างไร เพื่อนักวิเคราะห์นโยบายจะได้มีโอกาสในการตัดสินใจเลือกที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสม

ต่อมาเป็นการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision – Making) การให้ความเห็นชอบ จะกระทำได้จาก 2 ส่วนได้แก่

Primary Policy Maker คือ ฝ่ายสภา ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยนโยบายที่ออกมาจะอยู่ในรูปของการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้อาจกระทำได้โดยฝ่ายบริหารในรูปของมติคณะรัฐมนตรี

Secondary / Supportive Policy Maker คือ ฝ่ายข้าราชการ ซึ่งโดยปกติข้าราชการจะทำหน้าที่นำนโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารดังกล่าวไปปฏิบัติ แต่เนื่องจากข้าราชการมักจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่าฝ่ายการเมือง ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงมักจะขอความเห็นหรือข้อปรึกษาจากฝ่ายข้าราชการในการกำหนดนโยบาย จึงถือได้ว่าฝ่ายข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายในทางอ้อมได้เช่นกัน นอกจากนี้ในขั้นตอนของการนำนโยบายจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ นั้น มีรายละเอียดบางประการที่อยู่นอกเหนือจากข้อกำหนดในนโยบาย เป็นเหตุให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติต้องตัดสินใจนโยบายนั่นเอง

ในกรณีเดียวกัน หากขั้นตอนการกำหนดนโยบายนี้อยู่ในบริบทของการบริหารงานท้องถิ่น การกำหนดนโยบาย ก็จะต้องกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายข้าราชการของท้องถิ่นเช่นกัน ในการพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบาย บางนโยบายอาจถูกปฏิเสธ (Reject) บางนโยบายอาจได้รับความเห็นชอบ (Adopt) หรือบางนโยบายอาจถูกดัดแปลงแก้ไข (Modify) โดยความเป็นจริงแล้ว กระบวนการตัดสินใจนโยบายเป็นเพียงรูปแบบของความเป็นทางการ (Formal) ในการพิจารณาทางเลือกนโยบายเท่านั้น

ขั้นที่สาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ได้รับความสนใจอย่างมาก เมื่อทศวรรษ 1970 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากหนังสือชื่อ “Implementation” ของ Pressman และ Wildavsky ในปี 1973

สาเหตุของความสนใจถึงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมาจากความล้มเหลวที่ Dunsire (1978 อ้างในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551 : 1) เรียกความพยายามแต่ไม่สำเร็จนี้ว่า “ช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Implementation Gap) ซึ่งเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะคือ “การไม่เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Non-Implementation) และ “การไม่ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Unsuccessful Implementation) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551 : 8)

จากความพยายามหาสาเหตุของความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ ทำให้นักวิชาการได้ตระหนักถึง The Missing Link ที่เป็นตัวกลางระหว่าง การกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย ที่เป็นส่วนทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ครบวงจร ไม่หยุดชะงัก นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะจึงเห็นร่วมกันเห็นถึงความสำคัญของ Implementation เพราะแม้ว่าจะมีนโยบายที่ดี และผ่านกระบวนการขั้นตอนมาอย่างถูกต้องแต่หากไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ นโยบายนั้นก็คงไม่มีประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับ Edward III (1980 : 1) ที่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายกับผลลัพธ์ของนโยบายที่คนได้รับ

ถ้าหากว่านโยบายไม่เหมาะสม ก็อาจจะล้มเหลวตั้งแต่แรกโดยไม่ต้องสนใจว่าการนำไปปฏิบัติจะดีเพียงใด แต่ถ้าเป็นนโยบายที่ดี หากปฏิบัติไม่ดีก็อาจจะไม่สามารถบรรลุจุดหมายที่ตั้งไว้เช่นกัน

Pressman and Wildavsky (1973) นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 2 แนวทาง คือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายและการกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน สามารถดำเนินไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

นอกจากนี้ทั้งสองยังเห็นว่า ขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีสาระครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมตลอดถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นนโยบาย เช่นเดียวกับที่ Randall Ripley and Grace Franklin (1984) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนยากแก่การเข้าใจ เพราะมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญมากมาย ซึ่งผู้เกี่ยวข้องนั้นมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่อนโยบายที่หลากหลายและแตกต่างกัน มีการขยายตัวของรัฐบาลและโครงการต่างๆ ตลอดเวลา มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องรับผิดชอบมากมาย ทำให้ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน จึงไม่มีนโยบายใดที่สามารถดำเนินการได้โดยมีผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียว และมักต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุม เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความไม่แน่นอนของธรรมชาติ เป็นต้น

ในประเด็นดังกล่าว Bardach (1980 : 38-58) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับองค์การที่หลากหลายเช่น หน่วยงานของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้รับบริการ นอกจากนี้ ยังอาจมี กลุ่มผลประโยชน์ มูลนิธิอาสาสมัคร ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน โดยการศึกษาสามารถแบ่งการศึกษาเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้องเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มส่วนกลาง (The Center) กลุ่มรอบนอก (The Periphery) และ กลุ่มเป้าหมาย (Target Groups) หรือ ผู้มีส่วนได้-เสียจากนโยบาย (Stakeholder)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้วจะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการบริหารประเทศ

ไม่ว่าจะในส่วนกลางหรือท้องถิ่นก็ตาม จำเป็นต้องมีองค์กรผู้ปฏิบัติขึ้นมารองรับกิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องเกิดขึ้นตามนโยบาย ซึ่งนโยบายสาธารณะก็จะมีหลากหลายด้านทำให้องค์กรที่จะมารองรับนั้นจำเป็นต้องมีอยู่อย่างหลากหลายเช่นกัน ดังจะเห็นได้ดังตัวอย่างที่มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ขึ้นมารองรับภารกิจที่อยู่ในขอบเขตงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้รวมถึงในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเช่นกัน

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะและการนำไปปฏิบัติ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่อง ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในแง่บวกและในแง่ลบ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อชีวิตของประชาชน และต่อความเป็นไปของประเทศชาติ อย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงอาจสรุปความสำคัญของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาเรื่องนี้ กล่าวคือ

1. ความสำคัญที่มีต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบาย

โดยทั่วไป การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมที่จะกำหนด และตัดสินใจเลือกที่จะนำนโยบาย ที่เป็นแนวนโยบายของพรรค ที่ได้ให้ไว้กับประชาชนก่อนการเลือกตั้ง มากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการ ค่านิยม ทศนคติ และแก้ปัญหาต่างๆ ให้กับประชาชน ซึ่งสมการที่จะมีวัตถุประสงค์อันจะส่งผลให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น

นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำและได้ประกาศใช้เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น หากสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้กับประชาชนได้ และตรงกับความต้องการของประชาชนในจำนวนมาก และส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น นโยบายสาธารณะนั้นก็ได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนจำนวนมากที่ได้รับผลประโยชน์ เมื่อนโยบายสาธารณะนั้นได้รับความชื่นชอบจากประชาชนแล้ว ก็ย่อมส่งผลให้ประชาชนเหล่านั้นชื่นชม และพร้อมจะสนับสนุนรัฐบาลตามไปด้วย ดังนั้นหากรัฐบาล สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมาก ก็ย่อมที่จะได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนมากขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลสามารถที่จะบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และอาจจะส่งผลให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมีความมั่นคง ได้ รวมทั้งมีโอกาสการได้รับเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารอีกวาระหนึ่งในอนาคตก็เป็นได้

2. ความสำคัญต่อประชาชน

เนื่องด้วยระบอบการเมืองกับประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างยากที่จะแยกออกจากกันได้ โดยนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตจากทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชน ในฐานะของเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ส่งไปยังรัฐบาลได้ โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนของหน่วยงานรัฐ อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้แต่ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น เมื่อรัฐบาลได้ทราบถึงความต้องการ จะมีการ ดำเนินการทางการเมืองจนสามารถกำหนด นโยบายสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน และเมื่อนโยบายสาธารณะนั้น ได้ถูกนำไปปฏิบัติและดำเนินการตามเป้าประสงค์ของประชาชนจนประชาชนเกิดความพึงพอใจ ก็จะส่งผลที่ดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนตามมา ดังนั้นนโยบายสาธารณะที่ดีจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และควรมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนอยู่อย่างมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาค ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายสาธารณะนั้น ไม่ดีก็จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ขาดงาน ภัยการศึกษา และมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีได้เช่นกัน

3. ความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

รัฐบาลสามารถใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในงานด้านต่าง ได้แก่

3.1 การใช้เป็นเครื่องมือสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้านเศรษฐกิจ อาทิ รัฐบาลจะมุ่งเน้นให้ประเทศยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรมหรือเปลี่ยนเป็นประเทศอุตสาหกรรม และ หากเป็นเช่นนั้น จะมุ่งเป็นอุตสาหกรรมประเภทใดเป็นหลัก จะเน้นการผลิตหรือจะเน้นด้านเทคโนโลยี ในด้านสังคม อาทิ ประเทศเราจะเป็นประเทศปิดหรือประเทศเปิด ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะเป็นอย่างไร แนวทางการศึกษาของคนในชาติจะพัฒนาไปในทิศทางใด มุ่งเน้นให้เป็นผลผลิตที่สนับสนุนต่องานภาครัฐ หรือภาคเอกชน หรือจะเป็นผลผลิตที่สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้ หรือในด้านการเมือง อาทิ นโยบายใดที่จะพัฒนาการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้น ลดการซื้อเสียงขายสิทธิ์ลง และเพิ่มความไว้วางใจต่อระบบการเลือกตั้งให้ได้มากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3.2 ใช้เป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนมีความต้องการด้านต่าง ๆ มากมาย ซึ่งรัฐบาลในฐานะ ผู้อาสาเป็นตัวแทนการใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่ประชาชนยอมสละให้ จึง มีหน้าที่ที่จะต้องตอบสนองในสิ่งเหล่านี้ ตามพันธะที่มีต่อประชาชน ก่อนประชาชนจะตัดสินใจเลือกรัฐบาลมาเป็นตัวแทนในการบริหารพัฒนาประเทศนั่นเอง

3.3 ใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน หากประชาชนประสบปัญหาเร่งด่วนที่ยากจะแก้ไขได้ด้วยตนเอง เช่น ในเรื่องของผู้ประสบภัยอันตรายทางธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือภัยแล้ง รัฐบาลจะต้องออกนโยบายหรือมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์เหล่านี้ให้กับประชาชนอย่างทันถ่วงที รวมทั้งปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ รัฐบาลก็ต้องมีมาตรการที่จะเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านี้ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน

3.4 ใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดทางด้านเศรษฐกิจ ส่งเสริมเรื่องสวัสดิการและสาธารณสุขต่อสังคมให้เกิดความเสมอภาคในสังคม รวมทั้งรัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ทางการเมือง โดยไม่จำกัดเพศ ศาสนา การศึกษา เชื้อชาติ และสีผิว

3.5 ใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเจริญไปยังชนบท นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอีกตัวหนึ่งที่จะสร้างความเท่าเทียมกันให้กับประชาชนทั่วประเทศทั้ง โดยใช้นโยบายการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และการคลังไปให้ประชาชนในชนบท เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นสามารถที่จะกำหนดขอบเขต และกรอบในการบริหารพัฒนาของตนเองออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งจะต้องมีการกระจายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งการคมนาคมสื่อสารด้วย ความสำเร็จของนโยบายลักษณะนี้ จะเป็นการหยุดการหลั่งไหลของแรงงานชนบทเข้ามาให้เมืองหลวงอย่างได้ผล ชาวชนบทก็จะไม่เห็นความจำเป็นอีกต่อไปในการที่จะเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงอย่างเช่นทุกวันนี้

จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ รัฐบาลยังสามารถใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในด้านต่าง ๆ โดยย่อ กล่าวคือ

- ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบและความมั่นคงของประเทศ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการเจริญสัมพันธภาพระหว่างประเทศ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน
- ใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม
- ใช้เป็นเครื่องมือในการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง
- ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนเมือง
- ใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และ

- ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากที่กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะไปแล้วข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อประชาชนทุกคนอย่างถ้วนหน้า โดยไม่มีใครสามารถหลีกเลี่ยงไปอยู่นอกบริบทของนโยบายสาธารณะได้เลย อย่างไรก็ตาม เรามีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน เนื่องจาก

1. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทางตรงและทางอ้อมต่อผู้กำหนดนโยบาย
2. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมาย
3. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ
4. ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร
5. การพัฒนาประเทศ
6. สำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ

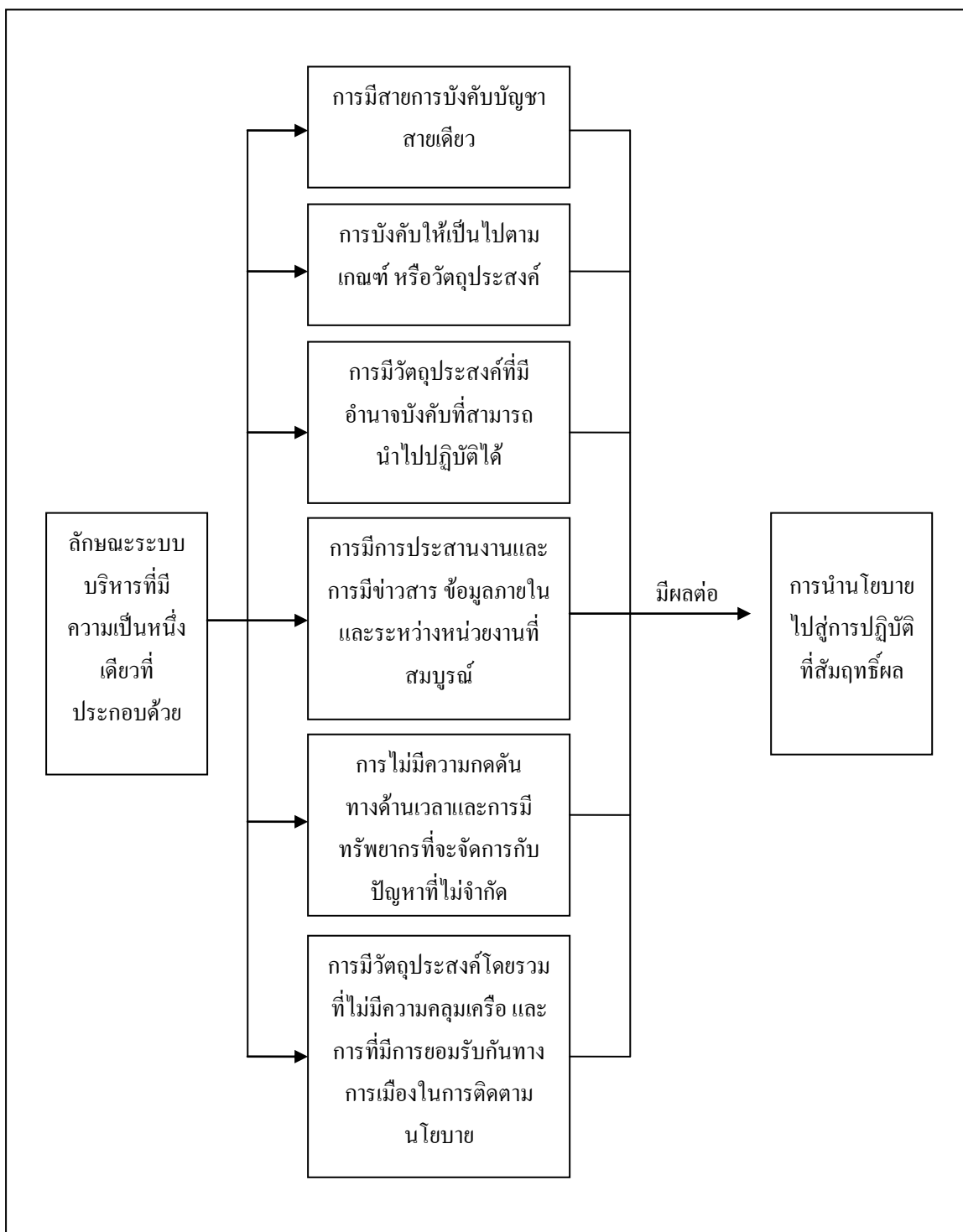
และดังที่กล่าวไปแล้วว่า แม้ว่าจะมีนโยบายที่ดี และผ่านกระบวนการขั้นตอนมาอย่างถูกต้องแต่หากไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ นโยบายนั้นก็คงไม่มีประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับ Edward III (1980 : 1) ที่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับนโยบายที่กำหนดขึ้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายกับผลลัพธ์ของนโยบายที่คนได้รับ ถ้าหากว่านโยบายไม่เหมาะสม ก็อาจจะล้มเหลวตั้งแต่แรก โดยไม่ต้องไปสนใจว่าการนำไปปฏิบัติจะดีเพียงใด แต่ถ้าเป็นนโยบายที่ดี หากปฏิบัติไม่ดีก็อาจจะไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้เช่นกัน

ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

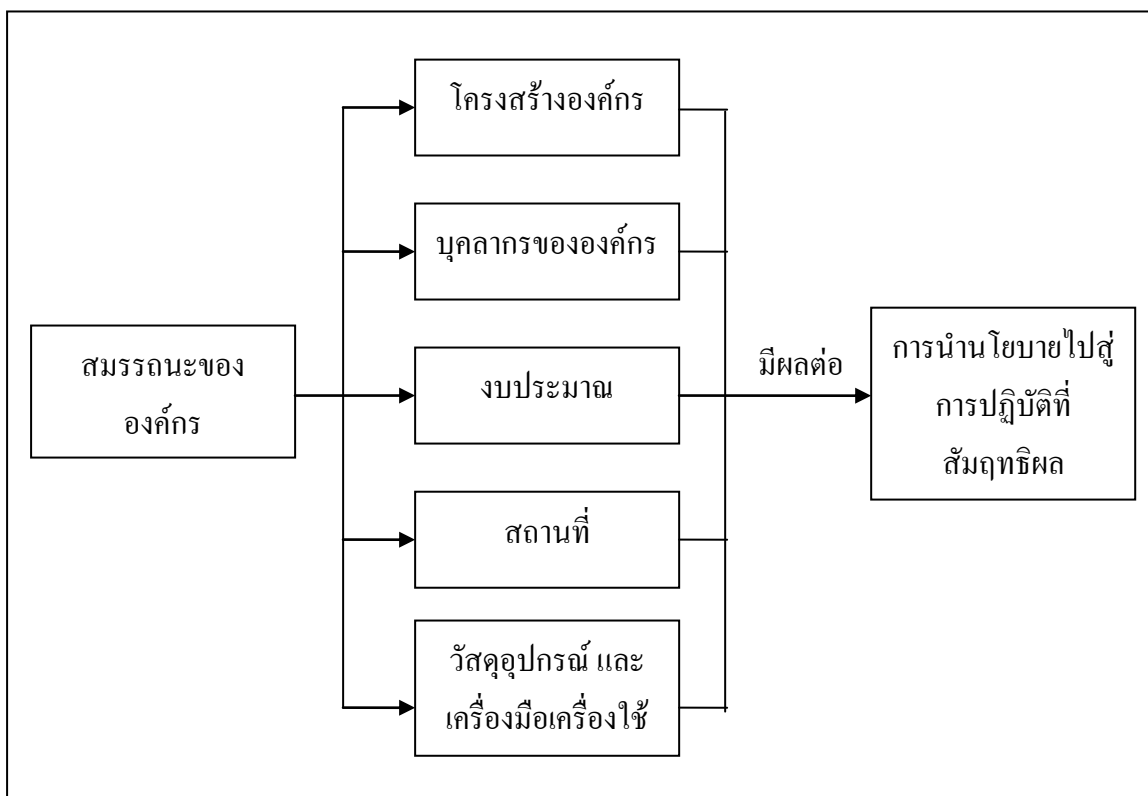
ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ในขั้นตอนนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและปัจจัยต่างๆ มากมาย ทำให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแบบการวิเคราะห์แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Model) มากมาย ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะตัวแบบที่สำคัญ 3 ตัวแบบ คือ

1. ตัวแบบการวิเคราะห์การบริหารที่สมบูรณ์ (The Model of Perfect Administration)

ที่เสนอโดย C. Hood (1976) ถือเป็นตัวแบบอุดมคติ โดยมีจุดเน้นที่อำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชา การที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง การควบคุมและการประสานงานที่สมบูรณ์ โดยถือว่า จุดเน้นต่างๆ เหล่านี้ เป็นกลไกที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตัวแบบการวิเคราะห์การบริหารที่สมบูรณ์สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังนี้



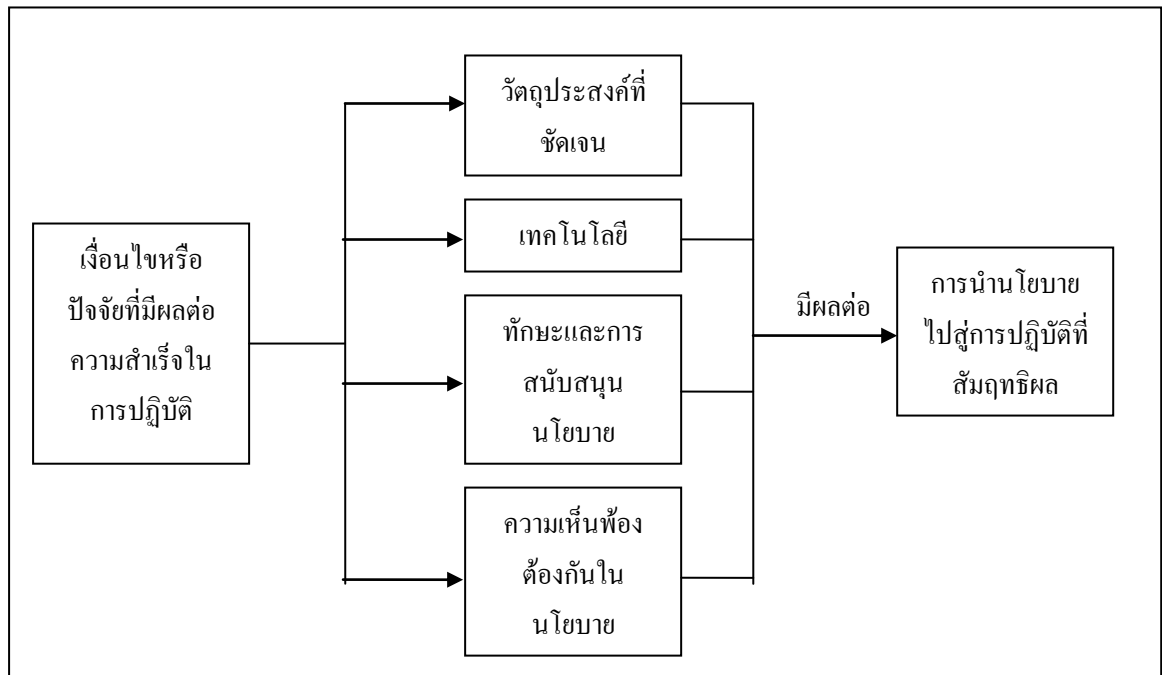
ภาพประกอบที่ 2 แสดงตัวแบบการวิเคราะห์การบริหารที่สมบูรณ์ ตามแนวคิดของ C. Hood
ที่มา: ปรับปรุงจาก C. Hood. **The Limits of Administration**. London : Wiley, 1976 : 6-8.



ภาพประกอบที่ 3 แสดงตัวแบบการวิเคราะห์ทางด้านการจัดการ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Williams, Walter. (1975). **Implementation Analysis and Assessment**. Policy Analysis.1,3 (summer).

3. ตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย (The Model of Policy Management) ตัวแบบนี้นำเสนอโดย Sabatier, Pual, & Mazmanian, D.(1979) โดยเชื่อว่า มีปัจจัยที่สำคัญอยู่หลายปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้ เช่น ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี ปัจจัยทางด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางด้านทักษะและการสนับสนุนนโยบายและความเห็นพ้องต้องกันในนโยบาย ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ตามตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 4 แสดงตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย ตามแนวคิดของ P. Sabatier and D. Mazmanian.

ที่มา: ปรับปรุงจาก Sabatier, Pual, A., Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives. Policy Analysis 5.(4): 481 – 504.

นอกจากตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติอีกมากมาย เช่น ตัวแบบการวิเคราะห์วิวัฒนาการหรือตัวแบบการวิเคราะห์การพัฒนาที่ค่อยเป็นค่อยไป (The Model of Evolution) ตัวแบบการวิเคราะห์การเรียนรู้ (The Model of Learning) ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) ตัวแบบการวิเคราะห์ผลลัพธ์ (The Model of Outcome) ตัวแบบการวิเคราะห์การให้ความสำคัญกับหน่วยงานระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom-up Perspective) ตัวแบบการวิเคราะห์สัญลักษณ์ (Implementation as Symbolism) ตัวแบบการวิเคราะห์ความคลุมเครือ (Implementation as Ambiguity) ตัวแบบการวิเคราะห์พันธมิตร (Implementation as Coalition) ตัวแบบการวิเคราะห์ทางการเมือง (The Model of Politics) เป็นต้น (จุมพล หนิมพานิช, 2549 : 258-274)

แต่แม้จะมีการกำหนด ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติไว้อย่างมากมายแล้วก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่การศึกษาวิเคราะห์อยู่ในบริบทที่มีความแตกต่างกัน ตัวแบบแต่ละตัวแบบย่อมเกิดข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำมาใช้อธิบายได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะ

ในบางกรณี จำเป็นต้องมีการเลือกพหุสกันระหว่างตัวแบบต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงการบริหารประเทศแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติ มักไม่มีการยึดติดกับตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งอย่างชัดเจน

ขั้นที่สี่ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ทำให้เราทราบถึงระดับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้ บอกถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ ของกระบวนการนโยบาย รวมทั้งทำให้เราทราบถึงผลที่ตามมาเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว

การประเมินผลนโยบายมักจะถูกจัดให้อยู่ในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายก็ตาม แต่ในความเป็นจริง การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนที่สามารถทำได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก่อนแล้วจึงจะมีการประเมินผล

James E. Anderson (1994 : 238) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการประมาณการ (Estimation) การประเมิน (Assessment) หรือการประมาณค่า (Appraisal) นโยบาย ซึ่งรวมถึงเนื้อหาสาระ (Content) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) และผลกระทบ (Effects) ในฐานะที่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ (Functional Activity) การประเมินผลเกิดขึ้นตลอดกระบวนการของนโยบาย มิใช่เรื่องที่เรียบง่ายในฐานะที่เป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการนโยบายเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าขั้นตอนอื่นของกระบวนการ และดังที่กล่าวไปว่า การประเมินผลนั้น เกิดขึ้นได้ตลอดกระบวนการของนโยบาย

Charles Jones (1970 : 174) พูดถึงกระบวนการประเมินผลนโยบายจากขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดรายละเอียด (Specification)ว่าจะประเมินอะไร เพราะนโยบายอาจมีเป้าหมายทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจน ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดของนโยบายที่จะทำการประเมิน จะช่วยให้ทราบถึงเป้าหมายในการประเมิน โดยแน่ชัด และทราบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจะเป็น
2. การวัดผล (Measurement) ซึ่งการวัดผลต้องอาศัยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำการประเมิน การเก็บข้อมูลนี้อาจเป็นได้ทั้งข้อมูลที่มีระบบและข้อมูลที่เก็บจากความรู้สึก ที่จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวัดผล และทำการวิเคราะห์
3. การวิเคราะห์ (Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บมาหรือที่ได้วัดผลออกมาแล้ว ซึ่งสามารถทำได้ทั้งการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ซึ่ง Jones ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ควรยึดถือวิธีการ

ใดวิธีการหนึ่งว่าดีที่สุด การอาศัยการวิเคราะห์ในหลายรูปแบบอาจช่วยให้การประเมินนโยบายมีคุณภาพมากที่สุด

ส่วนตัวแบบที่ใช้ในการประเมินผลนั้น มีอยู่มากมาย ทำให้ผู้ประเมินผลโครงการต้องทำการพิจารณาก่อนที่จะเลือกให้ตัวแบบใดในการประเมินผล ทั้งนี้ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2549 : 498) ได้กล่าวเตือนว่า ทุกแนวทางและตัวแบบในการประเมินผลมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความหมาย (Meaning) แนวความคิด (Concept) เหตุผล (Reasons) ระเบียบวิธีการ (Procedures) และข้อจำกัด (Constraints) ดังนั้นในการประเมินผลโครงการ ไม่ควรเลือกใช้แนวทางหรือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากตัวแบบแต่ละชนิดต่างมีจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ประเมินควรประยุกต์แนวทาง (Approach) ระเบียบวิธี (Procedure) และตัวแบบ (Model) ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา (Problem) คุณลักษณะ (Characteristics) และวัตถุประสงค์ (Objective) ของแต่ละโครงการ โดยได้ทำการรวบรวมตัวแบบของการประเมินผลไว้ทั้งหมด 17 ตัวแบบ คือ (1) ตัวแบบดั้งเดิม (2) ตัวแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (3) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นเป้าประสงค์เป็นหลัก (4) การประเมินผลโดยปลอดเป้าประสงค์ (5) การประเมินผลแบบกล่องดำ (6) การประเมินผลงบประมาณประจำปี (7) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (8) การประเมินโดยมุ่งเน้นทักษะของผู้เชี่ยวชาญ (9) การประเมินผลเชิงคุณภาพ (10) การวิจัยประเมินผล (11) การประเมินผลโดยมุ่งกระบวนการตัดสินใจ (12) การประเมินผลโดยคำนึงถึงกลุ่มหลากหลาย (13) การประเมินโดยมุ่งการอธิบายอย่างแจ่มชัด (14) การประเมินผลโดยมุ่งพิจารณาจากทักษะที่ตรงกันข้าม (15) การประเมินผลโดยมุ่งอรรถประโยชน์ของโครงการ (16) การประเมินผลยุคที่ 4 (17) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นรูปแบบของการประเมินผล

นอกจากนี้ James E. Anderson(1975 : 270-271) ยังได้กล่าวถึง ผู้ประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluator) ว่ากระบวนการประเมินผลนโยบาย เป็นเรื่องของบุคคล องค์กร สถาบัน ทั้งที่เป็นสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐและที่ไม่ใช่หน่วยของรัฐ แต่มีข้อสังเกตว่า การประเมินผลนโยบายส่วนใหญ่ เป็นการดำเนินการ โดยสถาบันที่ไม่ใช่ของรัฐ เช่น โดยสื่อมวลชน มหาวิทยาลัย นักวิชาการ ศูนย์วิจัย สถาบันวิจัยภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ และองค์กรผลประโยชน์มหาชน เป็นต้น การประเมินผลจากผู้ประเมินเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการและได้ช่วยให้ข่าวสารข้อมูลแก่สาธารณะด้วย

ส่วน John M. Owen และ Roger, Patricia (1999) ได้จำแนกผู้ประเมินผลโดยใช้เกณฑ์ประเมินเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือผู้ประเมินผลภายในโครงการและผู้ประเมินผล

ภายนอกโครงการ และประเภทที่สอง คือผู้ประเมินผลที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ และผู้ประเมินผลที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลอาจต้องประสบปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ หรือ ผลที่ได้รับจากการประเมินมีข้อจำกัดซึ่งอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง เรื่องปัญหาของการประเมินผลนั้น James E. Anderson (1975 : 278-283) ได้กล่าวว่า ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่อง 1) ความไม่แน่นอนของเป้าหมาย 2) ความยากลำบากในการกำหนดสาเหตุและผลอย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นการยากที่จะกล่าวได้อย่างแน่ชัดว่า สิ่งบางสิ่งเกิดจากสาเหตุใด หรือ หากได้ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดจะก่อให้เกิดอะไรขึ้น 3) การกระจายของผลกระทบของนโยบาย เพราะการดำเนินนโยบายใดนโยบายหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่ากลุ่มอื่นๆ 4) ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูล รวมถึงความถูกต้องและเที่ยงตรงของข้อมูลที่ได้มาด้วย 5) การต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ทางราชการ ซึ่งอาจเกิด “การเมืองของการประเมิน ” เนื่องจากผู้ที่รับผิดชอบในนโยบายที่ถูกประเมินมักจะยอมรับผลการประเมินทางด้านลบไม่ได้ จึงต้องพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการประเมินเพื่อให้ผลการประเมินออกมาในแนวทางที่ตนต้องการ 6) เวลาที่จำกัด โดยเฉพาะสำหรับฝ่ายการเมืองที่มีช่วงระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่จำกัด แต่ก็มีความต้องการให้ผลการดำเนินนโยบายปรากฏออกมาโดยเร็ว จึงมีการเร่งให้มีการประเมินผลทั้งที่การดำเนินตามนโยบายดังกล่าวต้องใช้เวลาอันกว่าจะเห็นผลก็ตาม และ 7) ปัญหาการขาดการยอมรับในผลการประเมิน

การประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น จึงต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับตัวแสดง และ กิจกรรมที่หลากหลาย ที่ประกอบกันอยู่ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบาย ดังนั้น เมื่อมาถึงขั้นตอนการประเมินผล ผู้ประเมินผลจึงจำเป็นต้องตระหนักถึง ปัจจัยต่างๆ ที่ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีการวิเคราะห์ ในทุกรายละเอียด เพื่อให้ได้ผลการประเมินที่เที่ยงตรงที่สุด ปัจจัยเหล่านั้น ได้แก่ ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ความเพียงพอของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวโดยทั่วไปได้ว่า การประเมินผลนโยบายอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธีการใหญ่ๆ คือ

1. การกำกับติดตามนโยบาย เป็นการประเมินผลในขณะที่กำลังมีการดำเนินงานหรือปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการติดตามความก้าวหน้า ปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติ มีวิธีประเมินโดยให้หน่วยงานที่ปฏิบัติรายงานความก้าวหน้า และผู้กำกับติดตามนโยบายออกตรวจสอบ หรือติดตามตรวจสอบด้วยตัวเอง

2. การวัดประสิทธิภาพ เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นในการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลผลิตที่ได้รับ โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนในรูปของต้นทุนต่อหน่วย ในบางกรณีอาจวัดผลผลิต โดยคำนวณออกเป็นสัดส่วนที่เปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้า แล้วเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งนโยบายที่ประเมินผลแบบนี้จะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุน

3. การวัดประสิทธิผล เป็นการตรวจสอบว่า นโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่ โดยปรกติกการวัดประสิทธิผลของนโยบายจะกระทำเหมือนนโยบายสิ้นสุดลงหรือผ่านไประยะเวลาหนึ่งหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จ เป็นการศึกษาผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนทฤษฎีที่ใช้ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะมีอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ที่น่าสนใจคือ ทฤษฎีรูปแบบการประเมินที่มีรูปแบบหลักการอยู่ 2 ประเภท คือ

1. มิตินี้เน้นวัตถุประสงค์ จะเน้นการออกแบบการประเมินให้สามารถตอบโจทย์ของการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ แผนงานและนโยบายต่างๆ บทบาทของนักประเมินอยู่ที่การตัดสินใจว่าคุณค่า สิ่งประเมินสอดคล้องกับสิ่งที่วางแผนไว้หรือไม่ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่

2. มิตินี้เน้นวิธีการ จะใช้ความสำคัญกับกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ คุณค่า วิธีการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ซึ่งมี 2 แบบคือ

2.1 วิธีการเชิงระบบ ที่เน้นการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจแบบปรนัย (Objective) เน้นความเป็นกลางของข้อมูล ใช้เครื่องมือมาตรฐาน ให้คุณค่าเชิงเดียว ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ การวิเคราะห์เชิงระบบจะประกอบด้วย System Analysis, Cost-related Analysis, Goal-based Approach

2.2 วิธีการเชิงธรรมชาติ เป็นวิธีการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ โดยวิธีการธรรมชาติ ไม่มีการสร้างกรอบแนวคิด หรือกำหนดเกณฑ์การให้คุณค่าล่วงหน้า เน้นการเก็บข้อมูลโดยการสังเกต ตีความข้อมูล โดยการเชื่อมโยงเหตุผล การสังเกตและการวิเคราะห์เบื้องต้นกับการเก็บข้อมูลเชิงลึก จนได้ข้อสรุปเกี่ยวกับสิ่งที่ให้คุณค่าหลายมิติ ซึ่งการประเมินเชิงธรรมชาตินี้ มักจะเป็นการประเมินแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการกำหนดเกณฑ์การประเมิน การหาข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่ลึกและหลากหลาย ให้โอกาสทุกฝ่ายนำเสนอมุมมองการทำงานและการให้คุณค่าสิ่งที่ดำเนินการได้ที่แตกต่างกัน ไม่ปิดกั้นด้วยข้อมูลที่นักประเมินกำหนดมาก่อน

นอกจากนี้ ทฤษฎีการประเมินการดำเนินงาน (Performance Evaluation) ก็ยังเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่น่าสนใจ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ

1. เวลาประเมินต้องเปรียบเทียบผลผลิต/ผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ กับความสามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ให้ได้ผลผลิต/ผลลัพธ์ที่ทำความตกลงไว้

2. ต้องมีการกำหนดปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินการกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ด้วย เพื่อสร้างเงื่อนไขของการดำเนินงาน หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ก็จะได้มีเหตุผลสนับสนุนพอเพียง

ส่วนขั้นตอนของการประเมินผลนั้น Doris T. Gow ได้สรุปขั้นตอนการประเมินผลไว้ 4 ขั้นตอน คือ (1) การกำหนดเป้าหมายและหลักเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน (2) พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ดังกล่าว (3) สร้างมาตรวัด และเก็บรวบรวมข้อมูล (4) การวิเคราะห์ข้อมูล (สุภาวดี มิตรสมหวัง, 2553, ออนไลน์)

อย่างไรก็ตาม ในบริบทการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กระทรวงมหาดไทย ได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 กำหนดให้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน และให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

สรุปประเด็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จะพบว่า นโยบายสาธารณะคือ “ชุดของการกระทำที่มีลักษณะเป็น แผนงานหรือโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั้งหลายที่เป็นสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เกิดการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้” ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ “ขั้นตอนของการนำชุดของการกระทำที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น ไปปฏิบัติบังคับใช้ให้บังเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้” ซึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ประกอบด้วยปัจจัยหลากหลายด้านตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้นำเสนอไว้ ดังนั้น ในงานวิจัยนี้ จึงได้มีการรวบรวมปัจจัยดังกล่าวและทำการจัดกลุ่มเพื่อการกำหนดปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรในการศึกษา โดยได้กำหนดปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เป็น 6 กลุ่มตัวแปร ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านนโยบาย 2) ปัจจัยด้านการมอบหมายงาน 3) ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน 4) ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล 5) ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร และ 6) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะได้มีการทบทวนลักษณะและความสำคัญของปัจจัยด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

การมอบหมายงาน

องค์กรแต่ละองค์กรย่อมเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบางอย่างตามที่กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มแรก ดังนั้น ภารกิจ หรือลักษณะของงานของแต่ละองค์กรย่อมมีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น เพื่อให้องค์กรมีแนวทางที่ถูกต้องและเป็นเอกภาพในการดำเนินการ องค์กรจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดภารกิจขององค์กร ไว้อย่างชัดเจน และการที่องค์กรจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ต้องอาศัยความร่วมมือของบุคลากรทุกคนในองค์กร ซึ่งจะเป็นเช่นนั้นได้ บุคลากรในองค์กรต้องมีอิสระที่จะคิดและทำสิ่งต่างๆ ได้ ต้องรู้ถึงนโยบายและวิธีปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพหรือการบริหารงาน หรือแม้กระทั่งได้มีโอกาสทดลองและประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ หรือที่เรียกว่า Self-Empowerment คือการให้พนักงานมีอำนาจในตัวเอง ในการตัดสินใจหรือทำสิ่งต่างๆ โดยไม่ต้องขออนุมัติทุกครั้ง ดังนั้น การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานจึงเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างมาก

ความหมายของการมอบหมายงาน

การมอบหมายงาน (Delegation) หมายถึง การกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ (Assignment of Responsibility and Authority) โดยผู้บังคับบัญชาที่มอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นลักษณะของการกระจายงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนดให้ผู้อื่นไปปฏิบัติ การมอบหมายงานนี้จะเป็นการมอบหมายงานบางส่วนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ เป็นการแบ่งเบาภาระงานของผู้บังคับบัญชาโดยถือเป็นภาระผูกพันแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

จากความหมายดังกล่าวเราจะเห็นได้ว่า การมอบหมายงานนั้น จะเกี่ยวข้องกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ซึ่ง อำนาจหน้าที่ (Authority) นั้น จะหมายถึง ความถูกต้องชอบธรรมในการสั่งการให้พนักงานปฏิบัติตามคำสั่งได้ อำนาจหน้าที่มีอิทธิพลต่อการสั่งการและมอบหมายงานให้ผู้อื่นและมีอำนาจในการใช้ทรัพยากรได้ (สุมาลี ทองดี, 2553(ออนไลน์))

William H. Newman กล่าวว่า การมอบหมายงานมีส่วนประกอบ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ผู้บริหารกำหนดภารกิจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา 2) ให้อำนาจหน้าที่ สิทธิหน้าที่และทรัพยากรตามความจำเป็น 3) พยายามสร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการมอบหมายงานนั้น จะมี 2 ประเภท คือ การมอบหมายงานประจำ ซึ่งจะเป็นการมอบหมายงานให้แก่ผู้ที่มาทำงานใหม่ทุกคน จัดเป็นการตัดสินใจเพียงเล็กน้อย ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาระดับต่างสามารถทำได้เอง และ การมอบหมายงานชั่วคราว ซึ่งจะเป็นการมอบหมายงานเฉพาะกิจหรืองานพิเศษ เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจก็หมดภาระหน้าที่นั้นๆ

ประโยชน์ของการมอบหมายงาน

1. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อผู้บังคับบัญชา ได้แก่
 - 1.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชา
 - 1.2 ช่วยให้ผู้บังคับบัญชามีเวลาดำหนด นโยบาย วางแผนและริเริ่มงานสำคัญต่างๆ
 - 1.3 ช่วยให้ได้งานปริมาณเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเพิ่มโอกาสในการถูกต้องและรวดเร็ว
 - 1.4 ช่วยให้ทราบถึงความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา
 - 1.5 เป็นการมอบให้ผู้มีความสามารถในงานด้านนั้นๆ ได้ทำงาน
 - 1.6 เป็นการทำงานอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก
2. ประโยชน์ที่เกิดต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
 - 2.1 เกิดความรู้สึภาคภูมิใจที่ได้รับความไว้วางใจ
 - 2.2 ถือเป็นโอกาสฝึกงาน ฝึกการเรียนรู้ และได้มีโอกาสพัฒนาความสามารถ
 - 2.3 ได้มีโอกาสแสดงความสามารถ และความริเริ่มสร้างสรรค์
 - 2.4 ทำให้รู้จักรับผิดชอบงาน และมีผลงานปรากฏออกมา

ขั้นตอนการมอบหมายงาน

1. ต้องมีการสร้างระบบการทำงานที่ดี โดยต้องมีการเปลี่ยนจากการยึดถือการตัดสินใจของผู้บริหารเป็นการสร้างระบบการทำงานและระบบตรวจสอบ เพราะระบบที่ดีจะทำให้การมอบหมายงานเป็นไปได้อย่างราบรื่น โดยต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ มีวิธีการทำงาน และมีกฎกติกาที่ดีและชัดเจน
2. ต้องมีการพิจารณาเลือกคนให้เหมาะสมกับงาน โดยปรกติแล้วควรเลือกคนต้องมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทำงานในด้านนั้นๆ อย่างไรก็ตามคนที่เหมาะสมที่สุดอาจเป็นคนที่ต้องการเรียนรู้งานมากที่สุด ต้องเป็นคนที่อยากเติบโตไปพร้อมกับองค์กร โดยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นคนที่มีความรู้มากที่สุดก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากมีจุดประสงค์ในการพัฒนาลูกน้องอาจเป็นการเลือกคนที่ยังไม่มีความสามารถในเรื่องนั้นก็ได้ และหากต้องการประเมินศักยภาพก็จะเป็นการเลือกคนที่มีโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งในอนาคตนั่นเอง
3. ต้องมีการกำหนดเป้าหมาย ขอบเขต อำนาจหน้าที่ งานที่จะมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำแทนนั้น ต้องมีการพิจารณาว่าเหมาะสมกับการมอบหมายหรือไม่ เช่นงานที่เป็นความลับ หรืองานเชิงนโยบายที่ต้องอาศัยการตัดสินใจและความรับผิดชอบสูง ก็อาจไม่สามารถมอบหมายได้ โดยต้องมีการสร้างความเข้าใจเชิงลึกและเชิงกว้างให้เห็นภาพ ตามที่ผู้มอบหมายงานต้องการ ทั้งยังต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของงาน วิธีการ เป้าหมาย ขั้นตอนในการทำงานด้วย

4. ต้องมีการทำความเข้าใจกับผู้รับมอบหมายงาน กล่าวคือ ต้องสอบถามความพร้อม บอกวัตถุประสงค์ของการมอบหมายงานและต้องมีการแนะนำวิธีการขั้นตอน พร้อมทั้งให้ผู้ที่จะรับมอบหมายงานได้เสนอแนวทางการดำเนินการหรือแผนงานที่จะทำเพื่อเป็นการประกันโอกาสความสำเร็จ
5. ต้องมีการกระตุ้น จูงใจ ให้กำลังใจและสนับสนุนผู้รับมอบหมายงาน การกระตุ้นให้กำลังใจและการสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือ การอำนวยความสะดวก และการชี้แนะหรือให้คำปรึกษา เป็นระยะเพื่อสร้างขวัญกำลังใจและความสัมพันธ์อันดี ถือเป็นสิ่งที่สำคัญมากเพื่อที่จะให้งานที่มอบหมายไปนั้นประสบความสำเร็จได้
6. ต้องมีการสะท้อนผลการทำงาน โดยเฉพาะในช่วงแรกของการมอบหมายงาน ซึ่งอาจยังมีข้อผิดพลาด ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาให้คำติชม และคอยเป็นที่ปรึกษาให้จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง
7. ต้องมีการติดตามและประเมินผลงาน ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการมอบหมายงาน คือ ต้องติดตามความคืบหน้าระหว่างดำเนินการว่า เป็นไปตามแผนหรือแนวทางที่กำหนดหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ซึ่งจะได้มีการแก้ไข ปรับปรุงได้ทันทั่วทั้ง ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น และเมื่องานนั้นแล้วเสร็จก็ต้องประเมินคุณค่าว่าดีเพียงใด เพื่อให้มีการดำเนินการลงโทษหรือให้รางวัล

การมอบหมายงานที่มีประสิทธิภาพ

การมอบหมายงานถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ โดยมีขั้นตอนต่างๆ ที่ควรพิจารณาดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตาม การมอบหมายงานยังมีเงื่อนไขของการมอบหมายงานเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการทำงาน ได้แก่ 1) ผู้บริหารต้องยินดีรับฟัง ความเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ จากบุคลากรขององค์กร 2) ผู้บริหารต้องยินยอมให้บุคลากรขององค์กรตัดสินใจได้ในเรื่องที่เห็นสมควร ตามตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของบุคคลนั้น 3) ผู้บริหารต้องสามารถยอมรับความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของพนักงานโดยมิได้เจตนา และ 4) ผู้บริหารต้องไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา ในการเป็นผู้แทนกระทำการแทนได้ โดยไม่ควบคุมอย่างใกล้ชิด แต่ให้อิสระในการทำงานอย่างเต็มที่

สรุปประเด็นเกี่ยวกับการมอบหมายงาน

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น จะเห็นได้ว่า การมอบหมายงาน หมายถึง การกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ (Assignment of Responsibility and Authority) โดยผู้บังคับบัญชาที่มอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นลักษณะของการกระจายงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนดให้ผู้อื่นไปปฏิบัติ การมอบหมายงานนี้

จะเป็นการมอบหมายงานบางส่วนให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ เป็นการแบ่งเบาภาระงานของผู้บังคับบัญชาโดยถือเป็นการผูกพันกับผู้บังคับบัญชา ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ซึ่งการมอบหมายงานนั้นถือเป็นขั้นตอนที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นส่วนสนับสนุนให้การปฏิบัติงานขององค์กรประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี โดยจำเป็นต้องมีเงื่อนไขบางประการเช่น การมอบหมายงานจำเป็นต้องเป็นไปพร้อมๆ กับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ก่อนการมอบหมายงานควรมีการกำหนดภารกิจที่ต้องปฏิบัติในแผนปฏิบัติงานที่มีการระบุรายละเอียดของเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จในแต่ละภารกิจไว้อย่างละเอียด นอกจากนั้นขั้นตอนการทำงานต้องมีความโปร่งใสและมีกลไกตรวจสอบในแต่ละขั้นตอน ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่จะนำพาให้องค์กรสามารถปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้อย่างสัมฤทธิ์ผล

ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ผู้บริหารหรือผู้นำจะเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานในองค์กรประสบความสำเร็จ ดังนั้นจึงมีการหันมาให้ความสำคัญกับการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเมื่อมีการศึกษาถึงการดำเนินการในองค์กร ทฤษฎีการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ทฤษฎี ได้แก่ 1) ทฤษฎีผู้นำแบบคุณลักษณะ (Trait Theory) 2) ทฤษฎีพฤติกรรม (Behavioral Theory) 3) ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ (Contingency Leadership Theory) 4) ทฤษฎีทวิปฏิสัมพันธ์ (Dyadic Theory) แต่ในปัจจุบันการศึกษาระเบียบวิธีผู้นำได้ขยายออกไปโดยเน้น ทฤษฎีภาวะผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) โดยในแต่ละทฤษฎีมีพัฒนาการที่ต่อเนื่องกันมาตามลำดับช่วงเวลา ดังจะได้กล่าวต่อไป

ความหมายเกี่ยวกับผู้บริหาร

จรัส อติวิทยากรณ์ (2553, ออนไลน์) ให้ความหมายของ ผู้บริหาร ไว้ว่า ผู้บริหาร คือผู้ ที่แบ่งงานให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาตามความรู้ความสามารถ แล้วนิเทศงานอย่างเป็นระบบ พร้อมให้ คำแนะนำอย่างเหมาะสม เพื่อให้งานบรรลุผลอย่างมีคุณภาพ

อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายของผู้บริหารนั้น บางคนเชื่อว่า มีความเหมือนกับคำว่า ผู้นำ แต่ความจริงแล้วจะมีความแตกต่างกัน ดังที่ Fred E. Fiedler ที่ได้กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคล ภายในกลุ่มที่ได้ถูกมอบหมายงานของการสั่งการและการประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงาน ส่วน ผู้บริหาร คือ บุคคลที่สวมบทบาทแต่งตั้งภายในโครงสร้างที่เป็นทางการ แต่แม้ว่า จะมีอำนาจหน้าที่ ที่เป็นทางการ แต่อาจเป็นผู้บริหารที่ขาดความสามารถของการเป็นผู้นำ ก็ได้ ส่วน Theodore Levitt กล่าวว่า การเป็นผู้บริหารจะมีขอบเขตกว้างกว่าการเป็นผู้นำมาก การบริหารจะประกอบด้วย การ ประเมินสถานการณ์อย่างมีเหตุผลและการเลือกเป้าหมายอย่างมีระบบ การพัฒนา กลยุทธ์อย่างมี ระบบเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ การรวบรวมทรัพยากรที่ต้องการ การออกแบบองค์การอย่างมี เหตุผล การสั่งการและการควบคุมกิจกรรมเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ได้เลือกไว้และรวมถึงการจูงใจ และการให้รางวัลเพื่อที่จะให้คนทำงานด้วย (สมยศ นาวิกาน, 2549 : 156-157)

John P. Kotter (1999) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหาร คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การวางแผน การควบคุม และการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่มี ส่วนความเป็นผู้นำ จะเป็นเรื่องของการคาดการณ์ เฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลง และรวมไปถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร

Abraham Zaleznik (1986: 54) กล่าวว่า ผู้บริหารนั้นจะเป็นผู้ที่อาจจะดูเป็นผู้ที่เรียบง่าย ที่มีเป้าหมายคือ พยายามจัดการสิ่งต่างๆ ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ส่วน ผู้นำ จะเป็นผู้ที่แลดูโดดเด่น

เดี่ยว เต็มขนาด มีความมั่นใจในตัวเองสูง พร้อมทั้งจะเผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ และผลสำเร็จ คือ ชัยชนะอันยิ่งใหญ่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วอาจสามารถสรุปได้ว่า ผู้บริหาร จะหมายถึง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในการ จัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้มีความเหมาะสม ลงตัว อันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์กร ที่วางไว้ ส่วน ผู้นำ จะหมายถึงผู้ที่ ใช้ความสามารถในการ โน้มน้าว จูงใจ บุคคล หรือกลุ่มคนให้กระทำในสิ่งที่แตกต่าง สิ่งที่ยากลำบาก หรือ สิ่งที่ดีขึ้น ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แม้การบริหารและความเป็นผู้นำจะมีความแตกต่างกัน แต่ เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายแล้ว จะพบว่าทั้งผู้บริหารและผู้นำต่างก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือ นำพา องค์กร ไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ดังนั้น การให้ความหมายของนักวิชาการส่วนใหญ่ จึงใช้ความเป็นภาวะผู้นำขององค์กร มาช่วยในการอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจ เช่น

บุญทัน ดอกไธสง (2525: 397) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ เป็นศิลปะของผู้นำที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม/บุคคล เพื่อกระตุ้นให้เกิดความตั้งใจในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ โดยผู้นำต้องมีการสอนแนะ ประชุมชี้แจงในประเด็นต่างๆ เพื่อช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติ ดังนั้น ผู้นำจึงต้องทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตั้งแต่การวางแผน การแสวงหาทรัพยากร และการผลักดันจนให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ

ติน ปรัชญพฤทธิ (2533: 614) ได้กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งหรือผู้นำพยายามที่จะใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เพื่อจูงใจหรือคลอใจให้ผู้ตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และการจูงใจหรือคลอใจนั้นจะต้องไม่เป็นการบังคับแต่เป็นความยินยอมจากผู้ตาม

Halpin A.W. (1966: 27-28) ให้ความหมาย ไว้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถของคนในการริเริ่มสถานการณ์ทางสังคม การวางแผน และการจัดการเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความร่วมมือในการทำงานระหว่างสมาชิกด้วยกัน

Davis S.H. (1981: 145) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการจูงใจผู้อื่นให้มีความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน ซึ่งภาวะผู้นำโดยพื้นฐานจะวัดจากพฤติกรรมของแต่ละบุคคล มิได้วัดจากคุณลักษณะของแต่ละบุคคล ดังนั้น ผู้นำจึงต้องเป็นผู้ให้ทั้งงานและกำลังใจในทางจิตวิทยาแก่ลูกน้อง ผู้นำจะมีบทบาทเหมือนแบบจำลอง ที่ผสมผสานความชำนาญด้านเทคนิค ด้านบุคคลและด้านความคิดเข้าไว้ด้วยกัน

Dubrin J. Andrew (1998: 2) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

Evers & Lakomski (2000: 58) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถจูงใจผู้อื่นและความสามารถในการสร้างวิสัยทัศน์ รวมถึงสามารถตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเพื่อให้ผู้ตามทำงานได้อย่างมีขวัญและกำลังใจ

Jacobs & Jaques (1990) ได้นิยามว่าภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำได้กำหนดเป้าหมายที่มีความหมายต่อการชี้นำทางอย่างชัดเจนที่ ทำให้เกิดความพยายามของกลุ่มโดยรวม และพร้อมที่จะพยายามผลักดันให้เกิดผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารหรือผู้นำที่ดี คือผู้ที่สามารถใช้ภาวะผู้นำ ในการ จัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้มีความเหมาะสม ลงตัว อันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้

จึงเห็นได้ว่า ในบริบทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เช่นเดียวกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมีการเติบโตมาจากการเป็นผู้นำทางความคิด ผู้นำชุมชน ผู้นำหมู่บ้าน ผู้นำกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ เป็นต้น จากความสามารถใช้ภาวะผู้นำในท้องถิ่นนั้นให้ปรากฏเป็นที่ยอมรับ แล้วได้มีการสั่งสมบารมี ความน่าเชื่อถือ การยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ โดยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นผู้บริหารในลักษณะที่เป็นทางการ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสม ลงตัว เพื่อนำพาให้ท้องถิ่นนั้น ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นเอง

ความสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงความสำคัญของภาวะผู้นำหรือผู้บริหารแล้ว พบว่า นักวิชาการหลายๆ ท่านได้ให้ความเห็นไว้สอดคล้องกันในประเด็นที่ว่า ภาวะผู้นำเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น เมื่อมีการวิเคราะห์ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จึงกล่าวได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะมีความสำคัญในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ความสำคัญต่อตัวหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์กร โดยจะมีการกำหนดนโยบายการบริหารงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามทราบถึงเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น นอกจากนี้แล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องเป็นผู้ที่กระตุ้นจูงใจให้ผู้ปฏิบัติทุ่มเทแรงกายแรงใจปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ

องค์การ ดังนั้น ผู้บริหารที่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสมก็ย่อมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสุขในการทำงานและองค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

2. ความสำคัญต่อประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่องค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ก็ย่อมจะช่วยให้ผลผลิตและบริการที่เกิดสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้ และในทางตรงกันข้ามหากผู้บริหารไม่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมจะไม่สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จขององค์การ

ตัวแบบการศึกษาภาวะผู้นำ

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ทฤษฎีการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ทฤษฎี ได้แก่ 1) ทฤษฎีผู้นำแบบคุณลักษณะ (Trait Theory) 2) ทฤษฎีพฤติกรรม (Behavioral Theory) 3) ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ (Contingency Leadership Theory) 4) ทฤษฎีทวิปฏิสัมพันธ์ (Dyadic Theory) แต่ในปัจจุบันการศึกษาภาวะผู้นำได้ขยายออกไปโดยเน้น ทฤษฎีภาวะผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) โดยในแต่ละทฤษฎีมีพัฒนาการที่ต่อเนื่องกันมาตามลำดับช่วงเวลา ดังนั้น จึงเกิดตัวแบบในการศึกษาขึ้นในแต่ละยุคสมัยตามแนวทางต่างๆ มากมายที่สำคัญคือ

1. แนวทางการศึกษาคุณลักษณะ (Trait Theory) เป็นการศึกษาภาวะผู้นำในระยะแรกๆ ที่นักวิชาการให้ความสำคัญกับคุณลักษณะส่วนตัว (Personal Traits) ของผู้นำ โดยการศึกษาว่าคุณลักษณะใดที่อยู่ในตัวผู้นำ โดยใช้หลักฐานเชิงกายภาพ สังกะยม และลักษณะบุคลิกภาพเฉพาะตัวของผู้นำ โดยมีฐานคิดว่า “บางคนเท่านั้นที่เกิดมาเพื่อเป็นผู้นำ ” อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์คุณลักษณะของผู้นำมีความแตกต่างกันออกไปตามความคิดเห็นของนักวิชาการแต่ละคน เช่น Daft (2001: 43-44) กล่าวว่าในช่วงปี ค.ศ.1948 ได้มีการค้นพบจุดร่วมที่สำคัญ 7 ประการกับการเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จ คือ ความเฉลียวฉลาด การริเริ่มสร้างสรรค์ ทักษะด้านสังกะยม ความเชื่อมั่นในตนเอง พลังแห่งความรับผิดชอบ และความซื่อสัตย์มั่นคงต่อหลักการ อย่างไรก็ตาม การใช้คุณลักษณะดังกล่าวขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ด้วย ส่วน Bass and Stogdill (1990: 80-81) และ S.A. Kirkpatrick and E.A. Locke (1991: 48-60) ได้พบว่า ผู้นำจะมีคุณลักษณะสำคัญ 6 ด้าน 17 ประเด็น คือ ด้านกายภาพ ประกอบด้วย การมีพลังกำลังและความแข็งแรงทางร่างกาย ด้านปัญญา ประกอบด้วย ความเฉลียวฉลาด ความรู้และความกล้าตัดสินใจ ด้านบุคลิกภาพ ประกอบด้วย ความเชื่อมั่นในตนเอง ความซื่อสัตย์มั่นคงต่อหลักการ ความกระตือรือร้น ความปรารถนาที่จะนำ และการพึ่งตนเอง ด้านสังกะยม ประกอบด้วย ทักษะในการเข้าสังกะยม และการแสวงหาความร่วมมือ ด้านที่เกี่ยวข้องกับงาน ประกอบด้วย ความต้องการในการแสวงหา

ความสำเร็จ ความรับผิดชอบในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และความเด็ดเดี่ยวยืนหยัดในการต่อสู้ อุปสรรค และด้านภูมิหลังทางสังคม ประกอบด้วยการศึกษาและสถานภาพ ตามแนวคิดของ Daft (2001: 45-49) ได้ระบุว่าคุณลักษณะร่วมที่เป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดของผู้ผู้มี 3 ประการคือ ความมั่นใจในตนเอง (Self-confidence) ความซื่อสัตย์มั่นคงต่อหลักการ (Integrity) และพลังขับเคลื่อนตนเอง (Drive) อย่างไรก็ตาม การศึกษาภาวะผู้นำตามแนวทางนี้ก็ยังมิผู้ไม่เห็นด้วยในบางประการ เนื่องจากมีจุดอ่อนอยู่บ้าง เช่นการให้ความสำคัญกับผู้นำมากเกินไป การไม่สามารถระบุได้ว่า คุณลักษณะอย่างไรเหมาะสมกับภาวะผู้นำแบบใด ไม่มีการแยกเหตุและผลได้อย่างชัดเจน และมีการละเลยปัจจัยด้านสถานการณ์ ทำให้มีการหันไปศึกษาภาวะผู้นำตามแนวทางอื่น

2. แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม (Behavior Approaches) ตามแนวทางนี้เชื่อว่า ปัจจัยการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่สามารถฝึกสอนกันได้ นักวิชาการในยุคแรกๆ ที่สนใจการศึกษาตามแนวทางนี้ ได้แก่ Douglas McGregor ซึ่งถือเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อทฤษฎีพฤติกรรมในระดับสูง และผลงานสำคัญคือการอธิบายถึงทฤษฎี X และทฤษฎี Y เพื่อให้ผู้นำได้เห็นถึงวิธีการที่แตกต่างกัน เมื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานกับผู้ปฏิบัติแต่ละแบบ และในช่วงเวลาต่อมาก็ได้มีนักวิชาการได้นำเสนอแนวทางการศึกษาตามแนวทางนี้อย่างมากมาย เช่น

Kurt Lewin และ Ron Lippitt (อ้างถึงใน Daft, 2001: 50) ได้ศึกษาภาวะผู้นำโดยจำแนกแบบแผนพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้นำแบบอำนาจนิยม (Autocratic Leadership) และผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) ซึ่งต่อมา Tannenbaum และ Schmidt (1958: 95-101) ได้นำงานดังกล่าวมาพัฒนาเพิ่มเติมและพบว่า ภาวะผู้นำแบบอำนาจนิยมมีความเหมาะสมหากมีข้อจำกัดของเวลาในการตัดสินใจหรือต้องใช้เวลามากเกินไปหากให้ผู้ตามเรียนรู้วิธีการตัดสินใจ หรือผู้ตามมีความแตกต่างกันมาก ส่วนผู้นำแบบประชาธิปไตยควรใช้เมื่อผู้ตามได้เรียนรู้ และมีทักษะในการตัดสินใจแล้วรวมถึงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

การศึกษขอ มหาวิทยาลัย Ohio (Ohio State Studies) โดยการนำของ Ralph Stogdill ได้ศึกษาถึงรูปแบบผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และได้ผลวิจัยที่สามารถอธิบายถึงพฤติกรรมของผู้นำ 2 แบบ คือ พฤติกรรมผู้นำ ที่นึกถึงจิตใจของผู้อื่น (Consideration) และพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงาน เป็นหลัก (Initiating Structure)

การศึกษขอ มหาวิทยาลัย Michigan (Michigan Studies) โดยการนำของ Rensis Likert ได้ทำการศึกษาและแบ่ง รูปแบบผู้นำออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบผู้นำแบบเน้น พนักงานเป็นศูนย์กลาง (Employee-oriented Leaders) และรูปแบบผู้นำแบบเน้นงาน เป็นศูนย์กลาง (Job-oriented Leaders)

Robert Blake and Jane S. Mouton(1964) ได้เสนอแนวคิดตาข่ายการจัดการ (Managerial Grid) ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นตะแกรงภาวะผู้นำ (Leadership Grid) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นการศึกษาและต่อยอดจากแนวคิดการศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน โดยได้นำแบบแผนพฤติกรรมของผู้นำเหล่านั้นคือการเน้นคน และการเน้นงานมาบูรณาการและจัดประเภทใหม่เป็น 5 ประเภท คือ 1) ผู้นำแบบ 1,1 คือ ผู้นำแบบด้อยคุณภาพ (The Impoverished Management) 2) ผู้นำแบบ 9,1 คือ ผู้นำแบบบังคับใช้แรงหรืออำนาจนิยม (The Sweatshop Management) 3) ผู้นำแบบ 1,9 คือ ผู้นำแบบสโมสร (The Country Club Management) 4) ผู้นำแบบ 5,5 คือ ผู้นำแบบมนุษย์องค์การ (The Organized-man Management) และ 5) ผู้นำแบบ 9,9 คือ ผู้นำแบบ ผู้จัดการ ทีม (The Team Management)

การศึกษาของกลุ่มสแกนดิเนเวีย (Scandinavian Studies) ที่มองว่าในโลกปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตัวแบบที่เสนอมานั้นจึงไม่เพียงพอที่จะอธิบายพฤติกรรมของผู้นำ ดังนั้นผู้นำที่มีประสิทธิภาพแสดงพฤติกรรมเน้นทางด้านการพัฒนา (Development-oriented) ที่ให้ความสำคัญกับการทดลอง การแสวงหาแนวคิดใหม่ๆ และการปฏิบัติเพื่อการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากทำให้ผู้ตามมีความพึงพอใจและมองว่าผู้นำในลักษณะนี้มีความสามารถสูง การศึกษาภาวะผู้นำตามแนวทางพฤติกรรมนี้ยังมีจุดอ่อนอยู่ที่ ไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านผู้ตามและสถานการณ์ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติงาน จึงเกิดการวิพากษ์แนวทางดังกล่าวโดยกลุ่มที่เน้นการศึกษาตามแนวทางการศึกษาแบบทวิปฏิสัมพันธ์

3. แนวทางการศึกษาภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Contingency Approach) เป็นทฤษฎีที่เชื่อว่า ไม่มีรูปแบบของภาวะผู้นำใดเพียงรูปแบบเดียวที่จะประสบความสำเร็จในงานต่างๆ ทั้งหมด เนื่องจากงานแต่ละประเภทในแต่ละสถานการณ์จะมีความสอดคล้องกับรูปแบบภาวะผู้นำที่แตกต่างกัน โดยมีตัวแบบต่างๆ โดยในที่นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะ 4 ตัวแบบ ได้แก่

Fiedler's Contingency Model หรือ ตัวแบบสถานการณ์ของ Fiedler (1967) โดยตัวแบบนี้จะมีการวิเคราะห์หลายๆ ส่วนที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ต้องมีการจำแนกรูปแบบภาวะผู้นำ โดยประกอบด้วย ผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ (Relationship-oriented Leader) และผู้นำที่มุ่งงาน (Task-oriented Leader) ซึ่งเชื่อว่า รูปแบบภาวะผู้นำเป็นสิ่งที่ติดตัวมาโดยกำเนิด ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำ หลังจากที่ได้อวิเคราะห์รูปแบบภาวะผู้นำแล้ว Fiedler เห็นว่าต้องทำการวิเคราะห์สถานการณ์ โดยประกอบด้วยสถานการณ์ 3 มิติ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดประสิทธิผลของภาวะผู้นำ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (Leader-member Relations) โครงสร้างของงาน

(Task Structure) และอำนาจของตำแหน่ง (Position Power) โดยเขายืนยันว่า หากความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามดี โครงสร้างของงานมีความชัดเจนในเป้าหมาย หน้าที่และกระบวนการอยู่ในระดับสูง และมีความเข้มแข็งของอำนาจในตำแหน่ง อยู่ในระดับสูง จะทำให้ผู้นำสามารถควบคุมและมีอิทธิพลต่อการทำงานสูง โดยเรียกได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่พึงปรารถนา หลังจากนั้นจึงทำการกำหนดผู้นำและสถานการณ์ให้สอดคล้องกัน

Hersey and Blanchard's Situation Theory หรือ ทฤษฎีสถานการณ์ของ Hersey และ Blanchard (2001) มีฐานคิดว่า ผู้นำจะบรรลุความสำเร็จได้โดยการเลือกรูปแบบผู้นำที่ถูกต้องตามความผันแปรของสถานการณ์หรือระดับความพร้อมของผู้ตาม ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ผู้ตามคือสถานการณ์ที่สำคัญนั่นเอง ผู้ตามคือผู้ที่ยอมรับหรือปฏิเสธผู้นำ ดังนั้น ประสิทธิภาพของงานขึ้นกับการกระทำของผู้ตาม ส่วนผู้นำมีผลไม่มากนัก ส่วนความพร้อมของผู้ตาม หมายถึง ความสามารถ (Ability) ความตั้งใจ (Willingness) ในการทำงานให้บรรลุผล โดยทฤษฎีนี้ใช้มิติพฤติกรรมภาวะผู้นำสองด้านคือ พฤติกรรมมุ่งงานและพฤติกรรมมุ่งความสัมพันธ์เป็นรากฐานในการจำแนกภาวะผู้นำ โดยสามารถจำแนกเป็น 4 ประเภท คือ ภาวะผู้นำแบบสั่งการ (Telling Leadership) ภาวะผู้นำแบบปรึกษา (Selling Leadership) ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participating Leader) และภาวะผู้นำแบบตัวแทน (Delegating Leadership) ส่วนความพร้อมของผู้ตามจะประกอบด้วย 4 ระดับคือ R1 ผู้ตามมีความพร้อมต่ำ คือ ไม่มีความสามารถและไม่มี ความตั้งใจในการทำงาน ผู้ตามแบบนี้จึงต้องการผู้นำประเภทสั่งการ R2 ผู้ตามมีความพร้อมค่อนข้างต่ำ คือ ไม่มีความสามารถแต่มีความตั้งใจในการทำงาน ผู้ตามแบบนี้จึงต้องการผู้นำแบบปรึกษา R3 ผู้ตามมีความพร้อมค่อนข้างสูง คือ มีความสามารถแต่ขาดความตั้งใจ ผู้ตามแบบนี้จึงต้องการผู้นำแบบมีส่วนร่วม R4 ผู้ตามมีความพร้อมสูง คือ มีความสามารถและความตั้งใจในการทำงาน ผู้ตามจึงต้องการผู้นำแบบตัวแทนนั่นเอง

Path-Goal Theory หรือ ทฤษฎีวิถี-เป้าหมาย โดย Robert House (1971) มีรากฐานมาจากงานวิจัยของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ ที่เกี่ยวกับการจูงใจ และการคำนึงถึงผู้อื่น และทฤษฎีความคาดหวังของแรงจูงใจ โดยมีฐานคิดว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะถากถางเส้นทางเพื่อช่วยผู้ตามให้ทราบอย่างกระจ่างชัดว่าเส้นทางหรือวิธีการใดที่ทำให้พวกเขาบรรลุเป้าหมายของงาน ผู้ตามจะปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้นโดยลดอุปสรรคและความผิดพลาดทั้งหลายทั้งปวงลงไป โดยเขาได้จำแนกพฤติกรรมของภาวะผู้นำออกเป็น 4 ประเภท คือ ผู้นำแบบสั่งการ (Directive Leader) ผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive Leader) ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader) ผู้นำแบบเน้นความสำเร็จ (Achievement-oriented Leader) นอกจากนี้ยังมีการจำแนกตัวแปรด้านสถานการณ์ออกเป็นสองมิติ คือ มิติด้านสภาวะแวดล้อมของงาน และมิติด้านลักษณะของผู้ตาม โดยระบุว่า

พฤติกรรมผู้นำจะไม่มีประสิทธิภาพเมื่อแสดงออกมาไม่สอดคล้องกับลักษณะของสิ่งแวดล้อมหรือไม่สอดคล้องกับลักษณะของผู้ตาม

Leader-Participation Model หรือ ตัวแบบผู้นำ-การมีส่วนร่วม ของ Victor Vroom และ Philip Yetton (1973) เป็นตัวแบบที่เน้นระดับภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม และชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับที่ส่งอิทธิพลต่อคุณภาพและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ รูปแบบภาวะผู้นำตามตัวแบบนี้ใช้ระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ตามเป็นเกณฑ์ในการจำแนก โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ ภาวะผู้นำแบบสั่งการ (Decide) ภาวะผู้นำแบบปรึกษาส่วนตัว (Consult Individually) ภาวะผู้นำแบบปรึกษากลุ่ม (Consult Group) ภาวะผู้นำแบบอำนวยความสะดวก (Facilitate) ภาวะผู้นำแบบมอบอำนาจ (Delegate) ส่วนการใช้รูปแบบภาวะผู้นำแบบใดนั้นขึ้นกับลักษณะปัจจัยด้านสถานการณ์

อย่างไรก็ตามทฤษฎีของสำนักภาวะผู้นำตามสถานการณ์ มีข้อสรุปว่า รูปแบบภาวะผู้นำจะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานในทุกสถานการณ์อาจไม่เป็นจริง ภาวะผู้นำอาจไม่สำคัญเพราะในงานวิจัยหลายๆ ชิ้นชี้ให้เห็นว่า ในหลายๆ สถานการณ์ผู้นำไม่มีผลกระทบต่อการทำงาน เพราะมีตัวแปรด้านองค์การ งานและบุคคล สามารถทดแทนความสำคัญของผู้นำได้ หรือสามารถไปลดอิทธิพลของภาวะผู้นำได้

4. แนวทางการศึกษาแบบทวิปฏิสัมพันธ์ (Dyadic Approach) เป็นแนวทางที่วิพากษ์แนวทางการศึกษาเชิงคุณลักษณะและการศึกษาเชิงพฤติกรรม ว่ามองข้ามความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม แนวคิดนี้เน้นการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดยมองว่าผู้ตามแต่ละคนมีการรับรู้และตีความคุณลักษณะของผู้นำแตกต่างกัน ทฤษฎีนี้จึงระบุว่า ผู้นำแต่ละคนมีความสัมพันธ์กับผู้ตามแต่ละคนแตกต่างกัน โดยทั่วไปจึงจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มวงใน (In-group) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับผู้นำสูง ให้ความเชื่อถือศรัทธาผู้นำ สมาชิกกลุ่มนี้จะเป็นผู้ช่วยผู้นำและมีบทบาทสำคัญในหน่วยงาน กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในหน่วยงานและจะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีกับผู้นำ ดังนั้นสิ่งที่เขาได้รับจากผู้นำจึงเป็นไปได้ในทางบวกเช่นกัน และกลุ่มวงนอก (Out-group) เป็นกลุ่มที่มองผู้นำในลักษณะก่อนไปทางลบ สมาชิกกลุ่มนี้ไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญในหน่วยงานหรืออาจเป็นฝ่ายตรงข้ามในหน่วยงานได้ ส่วนใหญ่แล้วจะมีแนวโน้มเฉยชาในการทำงาน สมาชิกในกลุ่มนี้จึงไม่สามารถเข้าถึงผู้นำได้ และยังไม่ได้รับการปฏิบัติที่พิเศษจากผู้นำ แต่จะมีแนวโน้มถูกปฏิบัติจากการใช้อำนาจหน้าที่แบบทางการและกฎระเบียบที่เข้มงวด

5. การศึกษาภาวะผู้นำในปัจจุบัน ภาวะผู้นำในปัจจุบันมีฐานคิดอยู่หลายประการ ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางสังคม มีการเปลี่ยนแปลงได้ตามลักษณะของผู้ตาม ตามโครงสร้างองค์กร และตามสถานการณ์ 2) ภาวะผู้นำเป็นเรื่องที่บุคคลสามารถเรียนรู้ อบรม

ถ่ายทอด และสร้างขึ้นมาได้ 3) ผู้ตามจะยอมรับผู้นำเมื่อพวกเขาได้รับรู้และเชื่อว่าพฤติกรรมผู้นำ เป็นแหล่งที่สร้างหรือก่อให้เกิดความพึงพอใจในระยะยาว ทฤษฎีที่ศึกษาภาวะผู้นำซึ่งอยู่ในกระแส วิชาการ เช่น ภาวะผู้นำเชิงบารมี (Charismatic Leadership) ภาวะผู้นำวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership) และตัวแบบภาวะผู้นำเต็มขอบเขต (Full Range Leadership Model-FRLM) กล่าวโดย ย่อคือ

5.1 ภาวะผู้นำเชิงบารมี (Charismatic Leadership) นักวิชาการที่รู้จักกันมากที่สุดที่นำเสนอ แนวคิดนี้คือ Max Weber (1947) โดยได้จำแนกอำนาจหน้าที่ (Authority) ว่าเกิดจาก 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านประเพณี (Traditional Domination) ด้านเหตุผล-กฎหมาย (Rational-legal Domination) และด้านบารมี (Charismatic Domination) แหล่งอิทธิพลของผู้นำบารมีมาจากคุณสมบัติส่วนตัว ของผู้นำมากกว่าตำแหน่งที่เป็นทางการ เพราะผู้ตามจะชื่นชมและต้องการเป็นเหมือนเขา และให้ ความเคารพนับถือเนื่องจากความรู้ ประสบการณ์ เสียสละ และทุ่มเทกับภารกิจที่ทำ วิธีการที่ผู้นำ เชิงบารมีใช้ในการสร้างอิทธิพลต่อผู้ตามจะประกอบด้วย การสื่อสารวิสัยทัศน์ การสร้างความ คาดหวัง การถ่ายทอดค่านิยม และการปฏิบัติกร อย่างไรก็ตาม ผู้นำเชิงบารมีอาจจะไม่นำไปสู่การ ปฏิบัติงานที่บรรลุความสำเร็จเสมอไป แต่ผู้นำบารมีมีแนวโน้มที่อยู่ในวงการทางการเมือง ศาสนา ช่วงการเกิดสงคราม หรือเมื่อองค์กรตกอยู่ในภาวะวิกฤต

5.2 ภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership) เป็นความสามารถของผู้นำในการสร้าง และสื่อสารวิสัยทัศน์ในอนาคตขององค์กร ให้เห็นว่าองค์กรจะเจริญเติบโตและมีสภาพดีขึ้น อย่างน่าเชื่อถือ น่าสนใจ และมีความเป็นไปได้จริง ซึ่งจะเป็พลังขับเคลื่อนต่อการสร้างอนาคตของ องค์กร ทักษะ พรสวรรค์และทรัพยากรจะถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่เพื่อทำให้วิสัยทัศน์ปรากฏเป็นจริง (Robbin, 2003: 344-345)

5.3 ภาวะผู้นำแบบเต็มขอบเขต (Full Range Leadership Model-FRLM) ได้จำแนกภาวะ ผู้นำออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงความคาดหวัง ความต้องการ ความคิดและจิตสำนึกของผู้ตามให้มองสิ่งต่างๆ อย่างรอบด้านและเชื่อมโยงเพื่อให้ เห็นประโยชน์และความสำเร็จขององค์กรอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้นภาวะผู้นำแบบนี้จึง ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบคือ บารมี การจูงใจเพื่อสร้างแรงคลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และ การคำนึงถึงปัจเจกบุคคล 2) ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน เน้นที่กระบวนการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำ กับผู้ตามโดยผู้นำจะได้รับความสำเร็จของงานตามเป้าหมาย ขณะที่ผู้ตามจะได้รับรางวัลเป็นการ ตามแทน โดยแบ่งออกเป็น การแลกเปลี่ยนโดยให้รางวัลตามสถานการณ์ การจัดการอย่าง กระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขขยกเว้น และการจัดการอย่างเฉื่อยชาภายใต้เงื่อนไขขยกเว้น และ 3)ภาวะ

ผู้นำแบบปล่อยเสรี เป็นภาวะที่ผู้นำไม่ใช้ภาวะผู้นำ แต่จะประพุดิตนในลักษณะที่หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ

มีการศึกษาภาวะผู้นำตามตัวแบบภาวะผู้นำเต็มขอบเขตในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นภาวะผู้นำแบบเฉื่อยชาภายใต้เงื่อนไขขยกเว้น ที่พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผล(สุธิดา สมานพันธ์, 2548) และไม่พบความสัมพันธ์กัน(นิรัตน์ สังจีน, 2548 และ จีรศักดิ์ ศรีสุมล, 2549) ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรีกับประสิทธิผลขององค์กรพบว่า มีความสัมพันธ์เชิงลบ (นิรัตน์ สังจีน, 2548) และ ไม่พบความสัมพันธ์ (สุธิดา สมานพันธ์, 2548และ จีรศักดิ์ ศรีสุมล, 2549)

สรุปประเด็นเกี่ยวกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับภาวะผู้นำข้างต้น ทำให้ผู้วิจัย สามารถสรุปแนวทางการปฏิบัติสำหรับผู้บริหารเพื่อใช้เป็นตัวแปรในการสร้างกรอบแนวความคิดในงานวิจัยได้ว่าการบริหารองค์การให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้นั้น ผู้บริหารถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้องค์การก้าวเดินไปได้ เนื่องจากผู้บริหารถือเป็นผู้ที่ผู้นำ เป็นผู้ที่ยกยอ กำหนดแนวทางที่องค์การต้องเดินไป และทำการบริหารทรัพยากรที่องค์การมีเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้้องค์การประสบความสำเร็จ ดังนั้น จากตัวแบบตามแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำตั้งแต่ในอดีตจวบจนกระทั่งปัจจุบัน สามารถสรุปแนวทางการปฏิบัติหรือคุณลักษณะของผู้บริหารที่จะนำพาองค์การประสบความสำเร็จได้ จะต้องประกอบไปด้วย การมีวิสัยทัศน์ มีความสามารถในการจูงใจให้ปฏิบัติงาน ความจริงจังในการสนับสนุนการทำงาน ให้มีความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา และมีการใช้อำนาจในการให้คุณให้โทษอย่างเหมาะสม

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หรือ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ มาจากภาษาอังกฤษหลายคำ คือ Personnel Administration, Human Resource Management และ Modern Personnel Management (รังสรรค์ อินทน์จันทน์, มปป : 233) ซึ่งมักมีการใช้แทนกัน หรือ ใช้เมื่อมีการกล่าวถึงสิ่งเดียวกัน คือ การบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลตั้งแต่ก่อนบรรจุเข้าทำงาน จนกระทั่งออกจากงาน ดังเช่นที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2546 :3) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล เป็นภารกิจของผู้บริหารทุกคนที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากรเพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลาที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้ รังสรรค์ อินทน์จันทน์ กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคลและการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นมีความแตกต่างกันในบางประเด็น ซึ่งความแตกต่างนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน แต่อย่างไรก็ตามทั้ง การบริหารงานบุคคลและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ต่างมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน ดังเช่น อุทัย หิรัญโต (2531 : 2-3) กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีวัตถุประสงค์ เพื่อ

- 1) สรรหาและเลือกสรร (Recruitment and Selection) ให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และความประพฤติดี
- 2) เพื่อให้ประโยชน์ของบุคคลให้เกิดผลสูงสุด
- 3) เพื่อรักษา (Maintenance) ไว้ซึ่งบุคคล ให้ทำงานอยู่กับองค์การนานๆ
- 4) เพื่อพัฒนาให้บุคคลมีสมรรถภาพเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง

หรือที่ อุทัย เลาหวิเชียร (2549 : 209) กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีประเด็นที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ 1) การจัดหาบุคลากร 2) การจัดสรรบุคลากร 3) การพัฒนาบุคลากร และ 4) การควบคุมบุคลากร ดังนั้นแล้ว เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึง การบริหารงานบุคคลที่ถูกต้องตรงกันในงานวิจัยนี้ จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงนิยามความหมายของการบริหารงานบุคคลเสียก่อน

ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ติน ปรัชญพฤทธิ (2536 : 298) กล่าวว่า Personnel Administration หมายถึง องค์ความรู้ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และ Personnel Management ก็คือ สาขาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดองค์กร การอำนวยความสะดวก และการควบคุมภารกิจทางด้านการจัดหา พัฒนา บำรุงรักษาและใช้กำลังแรงงาน

รังสรรค์ อินทน์จันทน์ (มปป : 235) การบริหารงานบุคคลคือ ความพยายามของผู้บริหารในการใช้ศิลปะ และศาสตร์ที่จะนำหลักการซึ่งเป็นศาสตร์และกระบวนการ สรรหาและการ

คัดเลือก การพัฒนา การจูงใจ และการบำรุงขวัญ มาบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างดีและเหมาะสมมีความพอใจ มีความสุข รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ที่ปฏิบัติจนกระทั่งพ้นจากงานและองค์กร มีพัฒนาการและมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น

Felix A. Nigro และคณะ (ได้ให้นิยามว่า การบริหารงานบุคคล เป็นศิลปะในการเลือกคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้น ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526) มีความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการจัดการเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน

ชูศักดิ์ เทียงตรง กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ได้คนดี มีคุณวุฒิ และมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ดังนั้นในงานวิจัยนี้จะขอนิยามความหมายว่า “การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารจัดการเกี่ยวกับมนุษย์ในฐานะทรัพยากรที่สำคัญขององค์กร เริ่มตั้งแต่กระบวนการวางแผนโครงสร้างเกี่ยวกับบุคลากรทั้งหมดขององค์กร จนกระทั่งขั้นตอนที่บุคลากรพ้นจากงานขององค์กร ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรขององค์กร ทำงานให้กับองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด”

ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการบริหารทรัพยากรที่มีชีวิตในองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่มีจิตวิญญาณ มีความรู้ ความคิดและวิจารณญาณในการพิจารณาคำเนิกรกิจกรรมต่างๆ ในองค์กรให้ประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ “คน” ซึ่งถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน จากปัจจัย 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) อุปกรณ์ (Materials) และ การบริหารจัดการ (Management) จากปัจจัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คน ถือเป็นปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินงานในองค์กรบรรลุเป้าหมาย สามารถพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ดังนั้น จึงถือได้ว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดในบรรดาทรัพยากรทั้งหมดในองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งสามารถสรุปความสำคัญไว้ ดังนี้

1. ช่วยให้พนักงานในองค์กร ได้ค้นพบศักยภาพของตนเอง และพัฒนาตนเองให้มีความสามารถเชิงสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ มีความผาสุกและพึงพอใจในการทำงาน เกิดความก้าวหน้า สามารถทำงานที่ให้ผลการดำเนินการที่ดีมีประสิทธิภาพ
2. ช่วยพัฒนาองค์กร พนักงานที่มีคุณภาพก็จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามแนวทางที่ผู้นำระดับสูงวางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลงานที่เป็นเลิศทั้งทางด้านบริการและการผลิตสินค้า องค์กรย่อมมีความเจริญก้าวหน้า มีความมั่นคงและขยายงานออกไปได้ด้วยดี
3. ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแก่สังคมและประเทศชาติ เมื่อองค์กรซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงดี ก็ย่อมจะส่งผลไปถึงสังคมโดยรวมด้วย
4. ช่วยในการพัฒนาในองค์กรเจริญเติบโต เนื่องจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะเป็นงานที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อแสวงหาแนวทางให้บุคคลที่มีความเหมาะสมเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรเกิดความเติบโต
5. ช่วยให้กิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ และมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน เพื่อป้องกันการขาดแคลนบุคลากรในงานประเภทต่างๆ และสอดคล้องกับการวางแผน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารคนมีความสำคัญที่สุด และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อองค์กรในการที่จะนำกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้บุคลากรในองค์กรหรือหน่วยงานมีหลักการ ขั้นตอน และวิธีการในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง บุคลากรมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการพัฒนาบุคลากร การบำรุงขวัญ ปฏิบัติงานตรงตามความรู้ รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความสุข ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมายและส่งผลต่อส่วนรวมในการพัฒนาประเทศ

ตัวแบบการบริหารงานบุคคล

ตัวแบบของการบริหารงานบุคคลสามารถพิจารณาได้ เป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มนักคิดจากสหรัฐอเมริกา และกลุ่มนักคิดจากสหราชอาณาจักร สำหรับกลุ่มนักคิดจากสหรัฐอเมริกา มีตัวแบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญจาก 2 สำนักคิด คือ

1. ตัวแบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์กลุ่ม Harvard (The Harvard Model) หรือเรียกว่ากลุ่มแนวคิดแบบ "มนุษยนิยมเชิงพัฒนาการ" (Developmental Humanism) เป็นแนวคิดกระแสหลักที่ทรงอิทธิพลและแพร่หลายที่สุด มีรากฐานทางความคิดมาจากสำนักคิด "มนุษยสัมพันธ์" ซึ่งมีจุดเน้นทางความคิดอยู่ที่เรื่องของการสื่อสารในองค์กร การสร้างทีมเวิร์ก และการใช้ความสามารถของแต่ละบุคคล ให้เกิดอัตรประโยชน์สูงสุด แนวคิดของสำนักนี้จะให้

ความสำคัญกับเรื่องของการสร้างสัมพันธภาพของคนในองค์กร เพราะการที่จะทำให้องค์กรมีผลประกอบการที่ดีขึ้น องค์กรจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการ ของบุคลากรในองค์กร ารให้เหมาะสม และเมื่อบุคลากรได้รับการตอบสนองที่ดี ก็จะเกิดแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ทำให้องค์กรเกิดภาวะอยู่ดีมีสุขทางสังคมขึ้นภายในองค์กร อันจะนำไปสู่คุณภาพและปริมาณงานที่ดีขึ้น

2. ตัวแบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สำนัก Michigan (The Michigan School) เป็นแนวคิดแบบ "บริหารจัดการนิยม" (Managerialism) กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่เน้นเรื่องของการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ ที่มองการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จากมุมมองของฝ่ายจัดการ คือ การให้ความสำคัญอันดับแรกทีผลประโยชน์ตอบแทนที่องค์กรจะได้รับ โดยเห็นว่าคน และการบริหารจัดการคนเป็นเครื่องมือในการที่จะทำให้อัตราผลกำไรเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นจึงมีผู้เรียกแนวคิดการบริหารจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ของสำนักคิดนี้ว่า เป็นพวก "อรรถประโยชน์-กลไกนิยม" (Utilitarian-instrumentalism) คือมองผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ประกอบขององค์กร เป็นหลัก โดยมีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นกลไกสำคัญ ในการขับเคลื่อนองค์กร ารให้ไปสู่ผลประกอบการที่เป็นเลิศ

อีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มนักคิดในสหราชอาณาจักร ก็มีความคล้ายคลึงกับสำนักคิดของสหรัฐอเมริกา คือ มีกา รนำเสนอแนวคิดของ 2 กลุ่มความคิดที่มีจุดยืนที่แตกต่างกันระหว่าง "กลุ่มอ่อน" กับ "กลุ่มแข็ง" กล่าวคือ

1. สำหรับกลุ่มที่มีมุมมองแบบอ่อน (Soft) คือ กลุ่มนักคิดที่ให้ความสำคัญไปที่คน มากกว่า การบริหารจัดการ โดยเชื่อว่าบุคลากรทุกคนเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าอยู่ในตนเอง ดังนั้นแนวทางของกลุ่มความคิดนี้ จึงมองการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นวิธีการหนึ่งที่จะต้องช่วยปลดปล่อยพลังศักยภาพทั้งหมดของทรัพยากรมนุษย์ออกมา การจัดการทรัพยากรมนุษย์แนวนี้ จึงเน้นในเรื่องของการสร้างความไว้วางใจกัน การหาแนวทางที่จะสร้างความรู้สึกถึงการมีพันธกิจผูกพัน (Commitment) เกี่ยวข้อง (Involvement) และการมีส่วนร่วม (Participation) ให้เกิดขึ้นในหมู่พนักงาน

2. สำหรับกลุ่มที่มีมุมมองแบบแข็ง (Hard) ก็คือ กลุ่มนักคิดที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่เรื่องของ การบริหารจัดการมากกว่าเรื่องของคน ดังนั้นแนวทางของกลุ่มความคิดนี้ จึงมองการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นภาระงานด้านหนึ่งที้องค์กรจะสามารถเพิ่มพูนผลตอบแทนทางเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุดจากการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด แนวทางที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพก็คือ ต้องมีการบูรณาการ (Integrate) เรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์เข้ากับกลยุทธ์ทางธุรกิจขององค์กร

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงการบริหารงานบุคคลในองค์กรแล้ว โดยส่วนใหญ่เรามักจะคุ้นเคยกับคำว่า ระบบอุปถัมภ์ และระบบคุณธรรม ซึ่งทั้ง 2 คำนี้ ถือเป็น ระบบการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย กล่าวคือ

1. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System หรือ Spoil System) เป็นระบบดั้งเดิม โดยมีแหล่งกำเนิดมา จากจีนโบราณ ที่มักใช้การสืบทอดทางสายเลือด รวมไปถึงการนำสิ่งของมาแลกตำแหน่ง ลักษณะที่สำคัญ คือ

- 1.1 ไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ
- 1.2 ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเลือกสรร
- 1.3 มักมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของหน่วยงาน

ข้อดี ของการบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบอุปถัมภ์

- รวดเร็ว แก้ไขสะดวก
- มีความขัดแย้งในการตัดสินใจน้อย
- เหมาะสมกับบางตำแหน่ง
- สอดคล้องกับการปกครองที่มีระบบพรรคการเมือง

ข้อเสีย ของการบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบอุปถัมภ์

- ไม่มีหลักประกันว่าจะได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ
- มุ่งรับใช้คนมากกว่าหน่วยงาน
- ขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานไม่ดี
- หน่วยงานพัฒนาได้ยาก

2. ระบบคุณธรรม (Merit System) เกิดจากความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่อง ของระบบอุปถัมภ์ โดยเป็นระบบการบริหารบุคคลที่อาศัยความรู้ ความสามารถของบุคคลเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว มีลักษณะสำคัญดังนี้

2.1 หลักความสามารถ (Competence) เป็นการถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และต้องสามารถใช้ความรู้มาปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างเต็มที่

2.2 หลักความเสมอภาค (Equality) เป็นการให้โอกาสที่เท่าเทียมกัน แก่บุคคลทั้ง ในการเข้าสู่การเป็นราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการซึ่งเป็นแนวคิดตาม หลักประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสมอภาคแก่บุคคลภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยถือว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

2.3 หลักความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (Security of Tenure) ซึ่งต้องได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย คือจะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผลที่พิสูจน์ได้ หลักการนี้มุ่งให้ข้าราชการเกิดความมั่นคงถาวรในอาชีพ และเกิดความรู้สึกมั่นคงที่จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ของตน โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง

2.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) คือ การที่ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมืองและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถ โดยไม่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด แต่ยังคงสิทธิทางการเมือง เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

ข้อดี ของการบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบคุณธรรม

- สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่เน้นความเสมอภาค
- ได้คนดีมีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงาน
- สร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน
- ช่วยหน่วยงานมีประสิทธิภาพ

ข้อเสีย ของการบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบคุณธรรม

- ค่าใช้จ่าย
- ค่าใช้จ่ายในการสอบแข่งขันสูง
- สร้างความสัมพันธ์แบบเป็นทางการมากเกินไป
- ทำได้ยาก เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

นอกจากการพิจารณาเรื่องตัวแบบของการบริหารงานบุคคลแล้ว สิ่งที่สำคัญที่จำเป็นต้องทราบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือ องค์ประกอบภายในที่เป็นขั้นตอนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลซึ่งนักคิดแต่ละคนก็จะมี การนำเสนอที่แตกต่างกันออกไป แต่ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้กำหนดขั้นตอนสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้ 4 ขั้นตอนใหญ่ (อุทัย เลหาวิเชียร, 2549 : 210-224) คือ 1. การจัดหาบุคลากร 2. การจัดสรรบุคลากร 3. การพัฒนาบุคลากร และ 4. การควบคุมบุคลากร กล่าวคือ

1. การจัดหาบุคลากร ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะเป็นการเสาะแสวงหาคนมาอยู่ในองค์กร ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจที่ การสรรหา การคัดเลือก การสอบ และการเลื่อนตำแหน่ง การสรรหา หมายถึง กิจกรรมที่องค์กรใช้สำหรับ ดึงดูดคนให้มาสมัครงาน โดยที่ผู้สมัครมีความรู้และทัศนคติตามที่องค์กรกำหนดที่จะช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหารงานบุคคล จึงเป็นจุดที่มีความสำคัญต่อคุณสมบัติความรู้ความสามารถของบุคลากรในองค์กร หากองค์กรสามารถสรรหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับ

ความต้องการขององค์กร โอกาสที่องค์กรนั้นจะประสบความสำเร็จในการบริหารงานก็จะมีมาก ซึ่งการสรรหานั้นครอบคลุมทั้งการสรรหาจากบุคคลภายนอก และการสรรหาจากบุคคลภายใน องค์กรด้วย ซึ่งลักษณะของการสรรหาทั้ง 2 กรณีนี้ มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน เช่น เมื่อมี ตำแหน่งงานที่ว่างลง การสรรหาจากบุคคลภายในจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจกับบุคลากรของ องค์กร แต่จะมีข้อเสียที่ข้อจำกัดด้านคุณสมบัติ ที่ไม่ได้เปิดสรรหาจากกว้าง บุคลากรภายใน อาจมีความรู้ความสามารถต่ำกว่าบุคลากรภายนอกก็ได้

การสอบและการคัดเลือก เป็นการคัดบุคลากรให้เหลือจำนวนเท่ากับตำแหน่งงานที่ องค์กรต้องการ โดยจะต้องหาคนที่มีความรู้ ทักษะ ความสามารถและบุคลิกภาพที่เหมาะสมกับ ตำแหน่งงานที่ว่างนั้นๆ โดยจะมีวิธีการแตกต่างกัน หลากหลายวิธี เช่น การสอบ ซึ่งเป็นเรื่องที่ สำคัญเพราะเป็นการวัดผลทางความรู้ความสามารถโดยตรง การสอบจะมีหลายลักษณะที่แตกต่าง กัน เช่น สอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์

การเลื่อนตำแหน่ง เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของ บุคลากรในองค์กร การเลื่อนตำแหน่ง เป็นการกำหนดให้ผู้นั่งผู้ใด ไปรับตำแหน่งงานที่สูงขึ้น ในประเด็นการเลื่อนตำแหน่งนี้ มักเป็นปัญหาในองค์กร เนื่องจากมักไม่ยึดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยอาจใช้ “ความสามารถ” หรือ “อาวุโส” มาเป็นเกณฑ์ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการใช้เกณฑ์จาก “ความเหมาะสม ” ซึ่งความไม่แน่นอนของเกณฑ์นี้ ทำให้มีลักษณะของการพัฒนาคนน้อย แต่ใช้ วิธีการอื่นในการทำให้ผู้บังคับบัญชาพอใจ

2. การจัดสรรบุคลากร เป็นขั้นตอนที่จะจัดสรรคนให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน ขององค์กร โดยจะครอบคลุมถึงการวางแผนกำลังคน และการวิเคราะห์งาน เพื่อจะได้จัดสรรคนที่ มีความรู้ และทักษะมาบรรจุลงในตำแหน่งงานที่องค์กรต้องการ กล่าวคือ

การวางแผนกำลังคน จะมีประโยชน์เพื่อสนองตอบต่อความต้องการในด้านกำลังคนใน อนาคต โดยเฉพาะต่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพราะจะทำให้องค์กรไม่ขาดแคลนกำลังคนในคุณลักษณะที่ต้องการ และสามารถส่งผลให้ องค์กรบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ดีที่สุด

ส่วนการวิเคราะห์งาน คือ การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับตำแหน่งงาน ซึ่งครอบคลุมถึงงานที่ ต้องทำ เครื่องมือเครื่องใช้ สินค้าและบริการ โดยจะเกี่ยวข้องกับการฝึกอบรม ทักษะ ความรู้และ คุณสมบัติที่พึงปรารถนา จะมีประโยชน์มากสำหรับการวางแผนกำลังคน การกำหนดอัตรา เงินเดือน การสรรหาหรือการคัดเลือก การคำนึงถึงความเสมอภาคทางสังคม การจัดรูปแบบงาน การประเมินผลงาน และการฝึกอบรมคนงานเพื่อบรรจุกับตำแหน่งงาน

3. การพัฒนาบุคลากร ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะแม้ว่าองค์กรจะจัดหาบุคลากรมาอย่างดีและมีคุณสมบัติเพียงพอพร้อมประการใดก็ตาม แต่ก็คงเป็นการยากที่คนนั้นจะมีคุณสมบัติตรงกับหน่วยงานอย่างแท้จริง และจากการเปลี่ยนแปลงทั้งขององค์กรและสภาพแวดล้อม จึงทำให้บุคลากรขององค์กรต้องมีการปรับตัวอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้พร้อมที่จะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลา การพัฒนาบุคลากรมีประโยชน์หลากหลาย เช่น ช่วยลดเวลาในการหาความรู้หรือทักษะในการปฏิบัติงาน สามารถปรับปรุงวิธีการทำงานหรือเพิ่มผลผลิตในงานได้ ทั้งยังช่วยเสริมสร้างค่านิยม และทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรอีกด้วย

4. การควบคุมบุคลากร เป็นขั้นตอนที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าและลูกน้อง วินัย และการประเมินผลการปฏิบัติงานของคนในองค์กร

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือหัวหน้าและลูกน้องนั้น ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องของสวัสดิการของบุคลากรในองค์กร เช่น การกำหนดวันหยุด ค่าตอบแทน ประโยชน์เกื้อกูล และสวัสดิการอื่นๆ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนงานมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพเพื่อการต่อรอง

วินัย ถือเป็นมาตรการที่จะนำมาใช้ในการจัดการบุคลากรในองค์กร สามารถแยกเป็น 2 ประเภท คือ วินัยในเชิงลบ (Negative Approach) และวินัยในเชิงบวก (Positive Approach) วินัยทั้ง 2 ประเภทก็มีข้อแตกต่างกัน กล่าวคือ วินัยในเชิงลบจะทำให้คนกลัว แต่จะมีความสำเร็จในงานน้อย คือจะได้เฉพาะงานขั้นต่ำตามเกณฑ์ที่คนงานต้องทำเท่านั้น แต่วินัยในเชิงบวก เป็นการเสริมให้คนในองค์กรมีความรับผิดชอบและมีวินัยในตนเอง เน้นที่การจูงใจและพยายามทำความเข้าใจในทุกสิ่งของการบริหาร เช่น การเข้าใจจิตใจของคนในองค์กร การยอมรับความแตกต่างของคน เป็นต้น การประเมินผลงาน เป็นการตรวจสอบดูว่า การปฏิบัติงานมีปัญหาอะไร สามารถบรรลุเป้าหมายเพราะเหตุใด เพื่อหาโอกาสแก้ไขและปรับปรุงระบบงานและวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้ว การประเมินผลงานยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านตัวบุคคลด้วย เพื่อดูผลงานของบุคลากรในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานให้องค์กรบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการให้รางวัลจูงใจ การลงโทษ และการเลื่อนขั้นในอนาคตด้วย

จากการศึกษาถึง การบริหารงานบุคคล ข้างต้น สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้ได้คือ “การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารจัดการเกี่ยวกับมนุษย์ในฐานะทรัพยากรที่สำคัญขององค์กร เริ่มตั้งแต่กระบวนการวางแผน โครงสร้างเกี่ยวกับบุคลากรทั้งหมดขององค์กร จนกระทั่งขั้นตอนที่บุคลากรพ้นจากงานขององค์กร ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรขององค์กร

ทำงานให้ก้บองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ” โดยที่ระบบการบริหารงานบุคคลที่รู้จักกันโดยทั่วไปที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคล คือ ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม ส่วนการดำเนินงานที่สำคัญของการบริหารงานบุคคลจะประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ การจัดหาบุคลากร การจัดสรรบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการควบคุมบุคลากร ซึ่งจะได้้นำประเด็นทางด้านการบริหารงานบุคลากรมีกำหนดเป็นตัวแปรในการวิจัยต่อไป

สมรรถนะองค์การ

สมรรถนะองค์การ ถือเป็นปัจจัยที่องค์กรต้องคำนึงถึง เนื่องจากเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์กร ทั้งนี้ Walter Williams (1975) ได้กล่าวไว้ว่า สมรรถนะองค์การ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเขาได้กล่าวถึงองค์ประกอบของสมรรถนะองค์การไว้ 5 ประการ ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุและเครื่องมือเครื่องใช้ โดยจะได้มีการกล่าวถึงองค์ประกอบแต่ละตัวต่อไป อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบด้านบุคลากรนั้น ได้มีการทบทวนไว้แล้ว ดังนั้นในส่วนนี้จึงจะไม่มีการกล่าวถึงองค์ประกอบทางด้านบุคลากรอีก เพื่อความกระชับของงานวิจัย

องค์ประกอบที่สำคัญของสมรรถนะองค์การ ได้แก่

1. โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคน และกลุ่มคน ภายในองค์กร เพราะพนักงานในองค์กรจะถูกควบคุมให้ปฏิบัติตามความต้องการขององค์กร หรือตามเหตุผลที่องค์กรจ่ายค่าตอบแทนให้ ดังนั้น งานจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการควบคุมพฤติกรรมคนภายในองค์กร

โดยทั่วไปองค์กร ารทุกองค์กร าร จะมีการจัดกลุ่มของงานเข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานและ ยุทธศาสตร์ในการจัดกลุ่มงานนี้เอง ที่ทำให้เกิดโครงสร้างและลักษณะองค์กร ารที่แตกต่างกัน ซึ่ง มักจะมีการแสดงการจัดกลุ่มนั้นๆ ไว้ด้วยผังองค์กร าร (Organization Chart) ซึ่งหากองค์กร ารมีขนาดเล็กมาก อาจจะไม่จำเป็นต้องมีผังองค์กร ารเลยก็ได้ ารที่ทุกคนในองค์กร ารรู้ว่า จะต้องทำอะไรกับใครภายในองค์กร และภายในโครงสร้างองค์กร ารนั้นเอง ก็จะประกอบไปด้วยกิจกรรมหลากหลาย ที่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างงานหรือกลุ่มงาน เราอาจจะกล่าวได้ว่า กิจกรรมที่เกิดขึ้นภายใน โครงสร้างองค์กร ารทั้งหลายนั้นซ้ำซากจำเจ ทำให้เกิดกระบวนการทำงาน (Process) ที่สามารถรับรู้ และกำหนดได้อย่างชัดเจน

ผู้บริหารยังสามารถใช้การออกแบบโครงสร้างองค์กร ารมาเป็นสื่อกลางในการสื่อสาร สร้างคำอธิบายให้กับคนในองค์กร ารให้ได้เข้าใจในระดับเดียวกัน ในเรื่องค่านิยมร่วมและกำหนด พฤติกรรม รวมถึงการสร้างให้เกิดพันธะสัญญาด้านจิตวิทยาระหว่างคนในองค์กร ารกับองค์กร ารที่ จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และวัฒนธรรมองค์กร ารนอกจากนั้นผู้บริหารยังต้องคำนึงถึง เทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในองค์กร ารด้วยว่ามีความทันสมัย และจะใช้ทดแทนสมองและ แรงงานคนได้มากน้อยแค่ไหน รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความผันผวนต่างๆ ใน

สังคมที่จะต้องออกแบบโครงสร้างองค์กร ารให้รองรับ หรือหาทางหนีทีไล่ให้ทันตามสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไป เราจึงเห็นได้ถึง **ความสำคัญของการจัดโครงสร้างองค์กร** ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพโดยรวมในการดำเนินกิจกรรม
2. เพื่อความชัดเจนในการจัดกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบ
3. เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและสั่งการในการทำงาน
4. เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนขนาดหรือรูปแบบขององค์กรให้เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างองค์กรสามารถจัดได้หลายหลายรูปแบบ เช่น โครงสร้างองค์กรแบบ แนวตั้ง โครงสร้างองค์กรแบบ แนวนอน และโครงสร้างองค์กรแบบ แยกธุรกิจและแบบอิสระ

2. งบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงินแสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการกะประมาณการบริหารกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นสนับสนุน (ณรงค์ สัจพันโรจน์, 2538)

ความสำคัญของงบประมาณ

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารองค์กร ตามแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการลดการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นขององค์กรลง
2. เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์กร ถ้าองค์กรจัดงบประมาณใช้จ่ายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จะสามารถพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่องค์กรและสังคม โดยองค์กรต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลไปสู่โครงการที่จำเป็น เป็นโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าขององค์กร
3. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณขององค์กรมีจำกัด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรหรือใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนในการใช้และจัดสรรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้าน และมีการวางแผนปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นๆ ด้วยเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. เป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากร และเงินงบประมาณที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมไปสู่จุดที่มีความจำเป็นทั่วถึงที่จะทำให้องค์การนั้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานขององค์การ เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของแผนงานและงานที่จะดำเนินการในแต่ละปี พร้อมทั้งผลที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นองค์การสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆ ที่ทำเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

อย่างไรก็ตาม การบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ผู้บริหารองค์การจะมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ คือ

1. ผู้บริหารจะต้องตระหนัก และเห็นความสำคัญของงบประมาณว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

2. ผู้บริหารจะต้องจัดองค์การและวางแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่เป็นอยู่และให้มีการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานในองค์การ โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นหน่วยข้อมูลกลางในการบริหารงบประมาณขององค์การ

3. ผู้บริหารจะต้องจัดบุคลากร ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณที่ต่อเนื่องและมีข้อมูลในด้านต่างๆ ไว้พร้อม

4. ผู้บริหารจะต้องจัดเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงาน งบประมาณไว้ครบถ้วน เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

โดยสรุปแล้ว กล่าวได้ว่า งบประมาณมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การ และต่อการพัฒนาประเทศ และหากขาดซึ่งงบประมาณ ในการบริหารจัดการ ก็ไม่สามารถนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้นในการบริหารงบประมาณ ต้องยึดหลักของความ โปร่งใส เป็นธรรม ประหยัดและมีประสิทธิภาพ

3. สถานที่

สถานที่ ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสมรรถนะตามแนวคิดทางด้านการจัดการของ Walter Williams (1975) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง

อาคารสถานที่ เป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากองค์การที่นาน โยบายไปปฏิบัติแม้ว่าจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ เข้าใจนโยบายที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ถ้าหน่วยงานนั้นๆ ขาดแคลนอาคารสำนักงาน อาคารปฏิบัติการ อุปกรณ์ วัสดุ

หรือแม้แต่พื้นที่อาณาบริเวณแล้ว การนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติก็อาจพบกับความล้มเหลวได้ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มาติดต่อได้รับความสะดวกสบาย ทำให้จะเห็นได้ว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับเรื่องของการจัดอาคารสถานที่เป็นอย่างมาก ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนจากหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนกลางมาเพียงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางแห่งยังไม่สามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องสถานที่การทำงานให้เป็นระบบระเบียบได้ ดังจะเห็นได้ว่า ยังคงมีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม อาคารสถานที่ขององค์กร เพื่อให้มีความสะดวก เป็นระเบียบ โดยมีวัตถุประสงค์ทั้งการให้บริการแก่ประชาชน และเพื่อเป็นระบบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วย

4. สิ่งอำนวยความสะดวก

หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่ช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสะดวก เรียบร้อย รวดเร็ว ทำให้งานที่ยากๆ กลายเป็นงานง่ายๆ ได้ (ปราชญา กล้าผจญ, ศิริพงษ์ เสภาภายน, 2553)

อุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกนี้ ได้แก่ เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องทุนแรงต่างๆ ที่องค์กรจำเป็นต้องจัดหาเอาไว้ เพื่อการทำงานต่างๆ องค์กรใด มีความพร้อมพร้อมด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นอย่างสูง องค์กรนั้นก็ย่อมมีความพร้อมในทุกๆ สถานการณ์ สามารถให้บริการได้ดีกว่า และรวดเร็วกว่า ทำให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจได้มากกว่า

จากการศึกษาพบว่า ความสำคัญของสิ่งอำนวยความสะดวกมีมากมาย เพราะนอกจากจะเป็นส่วนช่วยให้การทำงานราบรื่น รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้วนั้น ยังถือเป็นแรงจูงใจในการทำงานต่อพนักงานในองค์กรทางหนึ่งด้วย เนื่องจากหากองค์กรมีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ไว้อย่างครบครัน เพียงพอต่อการใช้งานแล้ว จะทำให้พนักงานในองค์กรมีความสุขในการทำงาน และมีพลังขับเคลื่อนในการทำงานที่ดี และมีความสร้างสรรค์งานใหม่ๆ ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรไม่มีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกไว้ให้แก่พนักงานในการทำงาน หรือมีการปล่อยให้พนักงานปฏิบัติงานอยู่บนความขาดแคลนของเครื่องใช้แล้ว จะพบว่าพนักงานก็จะมีการปฏิบัติงานที่ต่ำหรือไม่กระตือรือร้นในการทำงาน โดยจะมีการทำงานที่ตั้งอยู่บนเส้นของความขาดแคลนนั่นๆ ทำให้ผลการปฏิบัติงานต่ำและไม่มีคุณภาพนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จากการพัฒนาของเทคโนโลยี ทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรต้องตั้งอยู่บนความรู้และรวดเร็ว สิ่งอำนวยความสะดวกอย่างหนึ่งที่เขาไม่ได้สำหรับองค์กร คือ คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต รวมถึงโปรแกรมการทำงานต่างๆ ที่มีความสอดคล้องกับเนื้องานในองค์กร ซึ่งสิ่งอุปกรณ์ต่างๆ เหล่านี้ ถือเป็นส่วนช่วยที่สำคัญให้การทำงานขององค์กรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปสำหรับงานวิจัยนี้ได้ว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร หมายถึง ความพร้อมและความสามารถขององค์กรในการบริหารจัดการองค์ประกอบในด้านต่างๆ ขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร บุคลากรขององค์กร งบประมาณขององค์กร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศไทย ถูกพูดถึงกันอย่างกว้างขวางเมื่อไม่นานมานี้เอง โดยเฉพาะเมื่อมีแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2545) ได้กล่าวสรุปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลาได้แก่

1. ช่วงปี พ.ศ. 2489 – 2519 ซึ่งถือเป็นยุคเริ่มแรกของการแสวงหารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในช่วงเวลานี้ประชาชนยังถูกรอบงำทางความคิด ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลที่แท้จริงอย่างทั่วถึงและทันต่อสถานการณ์ ทำให้มีส่วนร่วมในการรับรู้ การตัดสินใจร่วมในการกำหนดนโยบายของภาครัฐอยู่ในระดับน้อยมาก

2. ช่วงปี พ.ศ. 2420 – 2539 เป็นช่วงของการเข้าสู่กระแสการเป็นประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น เนื่องจาก กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น และยังมีเหตุการณ์ที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญได้แก่ การรวมกลุ่มเรียกร้องทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งนำมาซึ่งการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งเหล่านี้ทำให้สังคมไทยมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมยังคงมีอยู่ในระดับน้อย เพราะ ช่องทางต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วม ยังไม่เอื้ออำนวย ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้เรื่องนโยบายต่างๆ ของรัฐในระดับน้อย โดยสื่อต่างๆ ยังคงเป็นสื่อของภาครัฐ จึงทำให้ข้อมูลที่นำมาเปิดเผยจึงเป็นข้อมูลเพียงบางส่วนที่เน้นการประชาสัมพันธ์มากกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมได้นอกจากการเลือกตั้ง

3. ในช่วงปี พ.ศ. 2440 ถึงปี พ.ศ. 2549 ถือได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทุกระดับตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมให้ข้อมูล การร่วมให้คำปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจในนโยบาย การร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผลนโยบาย และการร่วมถอดถอนผู้ทุจริต รวมถึง รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนสามารถเสนอข้อกฎหมายและข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาในเรื่องการรับรู้และสิทธิของประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วม ตลอดจนผู้มีอำนาจยังมิได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติในการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร จึงทำให้การออกกฎหมายหลายฉบับไม่มีความสอดคล้องกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และอาจกล่าวได้ว่า ยุคนี้เป็นยุคที่ประชาชนเริ่มเรียนรู้เรื่องการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะการตระหนักถึงสิทธิของตนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รูปแบบการมีส่วนร่วมเริ่มมีความ

หลากหลายเพิ่มขึ้น ทั้งในการเลือกตั้ง การเข้าร่วมประชุม การรวมกลุ่มประชาสังคม การเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย รวมถึง มีการร้องเรียนผ่านองค์กรอิสระมากขึ้น

ความหมายของการมีส่วนร่วม

James Creighton(1991, อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์, 2543: 1-10) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งนำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการและความเชื่อหรือค่านิยมของประชาชนเข้ามาประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีที่สาธารณชนให้การสนับสนุน

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (2551: 16) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการบริหารการปกครองประเทศที่มุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐลง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงหมายถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่มีใช้เพียงภาคประชาชน แต่ยังคงหมายถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายสาธารณะบางประเภทของรัฐ การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการประสานงานพัฒนาร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ อีกด้วย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550: 104) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะจัดการทรัพยากรของชุมชนด้วยตัวของชุมชนเองได้ และในการอธิบายการมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องอธิบายระดับของการมีส่วนร่วม เพื่อที่จะชี้ให้เห็นความสามารถของชาวบ้านในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดบ้าง

อรพินท์ สฟโชคชัย (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า (2552, ออนไลน์) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการ คิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและ

ปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

ดังนั้นในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ชุมชน ธุรกิจหรือแม้กระทั่งภาครัฐ ในฐานะเจ้าของทรัพยากร ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขและพัฒนาทรัพยากรเหล่านั้นในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะโครงการในลักษณะนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วยหลายระดับซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของชุมชน การพัฒนาของการปกครองแบบประชาธิปไตย ลักษณะของโครงการ และจิตสำนึกร่วมของประชาชน”

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อความสำเร็จของนโยบาย

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีผู้กล่าวถึงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านความสำคัญต่อการดำเนินนโยบาย ในที่นี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องต่อความสำเร็จของนโยบายจากนักวิชาการต่างๆ มากกล่าวไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจให้ดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสามารถช่วยให้คาดเดาได้ถึงความกังวลและค่านิยมของสาธารณชน มีการช่วยกันระบุ และค้นหาปัญหาที่ดีกว่า มีการพิจารณาวิถีทางเลือกอย่างเต็มที่จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สร้างความเข้าใจให้ดีขึ้น
2. ช่วยลดค่าใช้จ่ายและความล่าช้า มีการมองว่ากระบวนการหรือโครงการที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในความเป็นจริงแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ จนในที่สุดการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเป็นวิธีที่ประหยัดกว่า
3. เมื่อเกิดการมีส่วนร่วมที่ดีแล้ว สามารถนำผลไปปฏิบัติงานได้ง่ายกว่า เพราะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจ และเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้ว ก็ย่อมต้องการเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติเท่านั้น แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้โครงการที่นำไปปฏิบัติมีความยั่งยืน
4. เป็นการพัฒนา “ประชาสังคม” ส่งเสริมการพัฒนาจากล่างขึ้นบนและส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาที่ยั่งยืน

5. ประชาชนได้เรียนรู้ ได้รับการพัฒนา ความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของ การเป็นสมาชิกในชุมชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหา การพัฒนา แต่เขายังได้เรียนรู้ด้วยว่ากระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

6. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในหลายๆ กรณีได้

7. เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น จากการเข้าหาข้อมูลรวมถึงการให้ข้อมูลกับประชาชนในโครงการต่างๆ ก่อนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ทั้งยังช่วยส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจในบริบท วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ ต่อไป

ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการในชุมชนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น มีระดับความเข้มข้นของการเข้ามีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่แตกต่างกัน เช่น ลักษณะของกิจกรรม ช่องทางหรือการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม การสื่อสาร วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ความคิดเห็นและการกล้าแสดงออก เป็นต้น ทั้งนี้จึงมีนักวิชาการที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันออกไปด้วย แต่ในงานวิจัยนี้จะใช้ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (25 48, ออนไลน์) ที่ได้กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานด้านคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการ และได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็น 5 ระดับ โดยนำแนวคิดมาจากสมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation ; IAP2) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือกและทางเลือก วิธีกรให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ

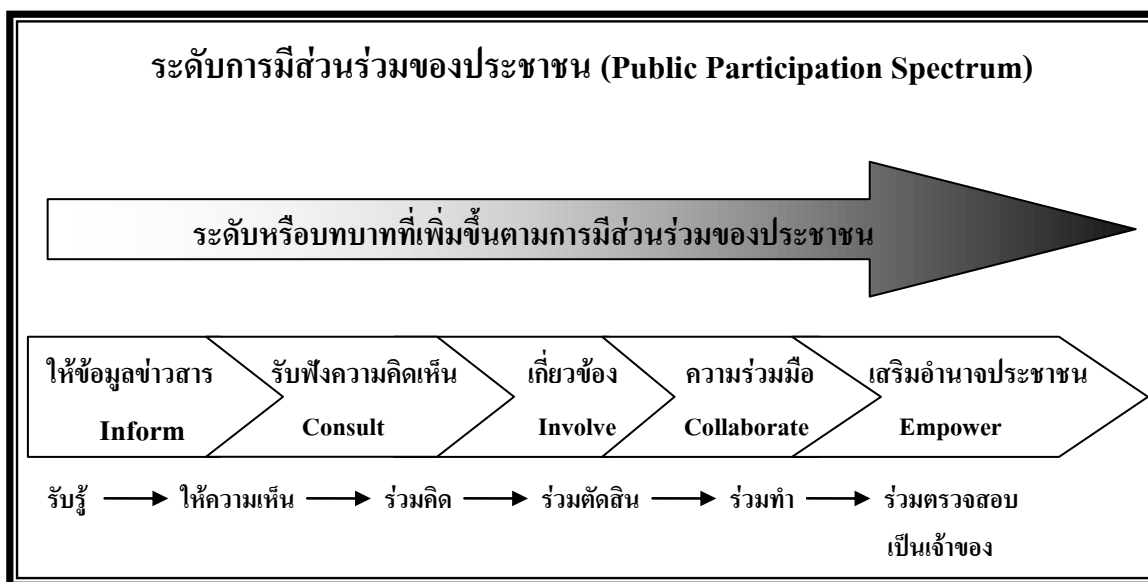
การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์เอกสาร และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. ระดับการให้คำปรึกษาหารือ (Consult) เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความคิดเห็น และแนวทางแก้ไข เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้วิธีต่างๆ เพื่อรับข้อมูล เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. ระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมทำงานกับประชาชน และสร้างความมั่นใจให้ประชาชน ว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. ระดับการร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือกและแนวทางแก้ไข ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. ระดับการมอบอำนาจการตัดสินใจ (Empower) เป็นการเสริมอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐให้แก่ประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ หรือให้เป็นเจ้าของโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น และถือเป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น



ภาพประกอบที่ 5 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน
ที่มา: สำนักงาน ก.พ.ร., 2553, เอกสารออนไลน์.

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมา แม้ว่าเราจะเห็นได้ถึง ความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น แต่หากพิจารณาจาก ความเป็นจริงในปัจจุบันแล้ว เรายังจะเห็นได้ว่า ระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมี น้อย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดและปัญหาที่สำคัญตามที่นักวิชาการ ได้แสดงทัศนคติไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2543: 29) กล่าวว่าไว้ว่า ที่ผ่านมการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครอง ตนเองโดยทางอ้อม คือ ผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนซึ่งระบบนี้ทำให้ประชาชนห่างเหินกิจกรรมของท้องถิ่นตน โดยกิจกรรมของท้องถิ่น เป็นเรื่องของ “นักการเมืองท้องถิ่น ” เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่น หลายประการ คือ

1. เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น เขาจะไม่มี ความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นของตน การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือการ เสียสละเพื่อท้องถิ่นจึงไม่มี

2. การห่างเหินจากท้องถิ่นของประชาชน ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดตรวจสอบจาก ประชาชนการดำเนินงานจึงเกิดการบกพร่องขึ้นได้ง่าย จนถึงขั้นทุจริต คอร์รัปชัน แม้จะมีการ ตรวจสอบฝ่ายบริหารจากสภาท้องถิ่น แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

เมื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคการเมืองแล้วผู้วิจัยจึงนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าหมายถึง “กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ชุมชน ธุรกิจหรือแม้กระทั่งภาครัฐ ในฐานะเจ้าของทรัพยากรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขและพัฒนาทรัพยากรเหล่านั้นในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะ โครงการในลักษณะนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วยหลายระดับซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของชุมชน การพัฒนาของการปกครองแบบประชาธิปไตย ลักษณะของโครงการ และจิตสำนึกร่วมของประชาชน”

และมีความเชื่อว่า การมีส่วนร่วมมีประโยชน์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะนโยบายต่างๆ จะถูกพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบด้านจนเป็นที่ยอมรับได้กับคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องแล้วก่อนนำมาปฏิบัติ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย การสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายจึงมีมากกว่าในทางกลับกันการขัดแย้งก็ลดน้อยลงด้วย แต่ทั้งนี้ระดับของการมีส่วนร่วมย่อมมีความแตกต่างกันซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 5 ระดับ คือ ระดับการให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การเจรจาทางออกร่วมกัน และการลงประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่แตกต่างกันนี้อาจเกิดจากปัญหาและข้อจำกัดบางประการทั้งที่เกิดจากตัวนโยบายเอง ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เช่นกัน

หลักธรรมาภิบาล

ในอดีต จะมีการมองความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมเป็นแบบผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง หรือรัฐบาลกับประชาชน เป็นการมองจากบนลงล่าง เป็นความสัมพันธ์แบบการสื่อสารทางเดียว รัฐบาลเป็นผู้ออกกฎหมายและบอกว่า ประชาชนมีสิทธิหรือไม่ในการทำสิ่งใด แต่เมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้น ทำให้มีการรวมกลุ่ม มีความสลับซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเคลื่อนตัวโดยภาคธุรกิจที่แต่เดิมเป็นผู้ถูกปกครอง ทำให้มีการเรียกร้อง “สิทธิ” หรือ “อำนาจการตัดสินใจ” มากขึ้น ระบบการปกครองถูกเปลี่ยนไปเป็นระบบการบริหารจัดการ การสื่อสารแบบแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างเครือข่าย เส้นแบ่งแยกระหว่างภาครัฐหรือภาคเอกชน เริ่มไม่ชัดเจน (อมรา พงศาพิชญ์, สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2543 : 78)

ปัจจัยทางด้านสังคมที่เปลี่ยนไป ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากสังคมมีความซับซ้อน หลากหลาย และมีพลวัต จากกลุ่มย่อยที่มีมากขึ้น ซึ่งมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และการดูแลตนเองในกลุ่มย่อย บทบาทของรัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการปกครองเป็นการกำกับดูแล (Governing to Regulating) ระดับของการควบคุมลดลง มีการบริหารจัดการแบบแยกอำนาจ กระจายอำนาจ มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ และการแทรกแซงเพื่อกำหนดทิศทางที่ต้องการมากขึ้น

นอกจากสาเหตุที่กล่าวข้างต้นแล้ว กระแสการกดดันที่เกิดขึ้นจากภายนอกที่มีความรุนแรงและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่ได้ส่งผลให้หลายๆ ส่วนทั่วโลกต้องประสบกับ ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยมิได้คาดคิดมาก่อน คือ กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) โดยผ่านกลไกทางการค้าเสรี แต่การเปิดตลาดเสรี โดยใช้กลไกการบริหารแบบดั้งเดิมทำให้เกิดความลึกลับจนเกิดปัญหาขึ้น เช่น การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2540 หรือวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกรวมทั้งสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ.2552

จากเหตุการณ์ในช่วง วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย มีการออกมาประกาศว่า รากฐานของหายนะเกิดจากระบบทุนนิยมในเอเชียที่เป็นระบบพวกพ้อง (Cronyism) ซึ่งไม่มีความโปร่งใส นำไปสู่ความฉ้อฉลในทุกๆ ระดับ และอาจสรุป ได้ว่า ปัญหาทางการปกครองที่เป็นสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ความเลวร้ายทางการปกครอง การบริหารจัดการที่ผิดพลาด และ ปัจจัยจำเป็นพื้นฐานไม่เพียงพอ

สาเหตุ 3 ประการข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า การล่มสลายของเศรษฐกิจไทยที่ส่งผลกระทบทางสังคมอย่างรุนแรงนั้น มีสาเหตุที่ซ่อนลึกอยู่ในระบบต่างๆ ของสังคมไทยเอง ทั้งการปกครองที่เลว การบริหารจัดการที่ผิดพลาด และการขาดปัจจัยจำเป็นพื้นฐาน เป็นสาเหตุหลักที่ส่งผลให้เกิด

สาเหตุอื่นๆ ตามมา ทั้งวิกฤตการเงิน การลงทุน การขาดการเฝ้าระวังและเตือนภัย การเก็งกำไร
หนี้สินทั้งในและต่างประเทศ และการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้าน
การเมืองการปกครอง ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่ส่งผลเสียหายให้กับประเทศต่างๆ และมีการ
ลุกลามต่อเนื่องกันไปอย่างไม่หยุดยั้ง จนเกิดเป็นความเสียหายไปทั่วโลก จึงเป็นแรงจูงใจให้
นักวิชาการ นักคิด นักการเมือง ใน สหรัฐ และ ยุโรป พากันเรียกร้องให้ไฟ้หารัฐบาลที่ดี หรือการ
ปกครองที่ดี

ทั้งนี้เนื่องจากระบบราชการที่เป็นแนวคิดหลักของการบริหารงานองค์กร ถูก
วิพากษ์วิจารณ์ว่าแข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด
ขาดช่องทางในการสื่อสาร รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ ทำ
ให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบราชการ สาเหตุต่างๆ เหล่านี้ ทำให้
จากที่รัฐบาลเคยอยู่ในฐานะผู้ปกครอง ทำหน้าที่ในการควบคุมสั่งการ ตามแนวทางของ
Government ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นเพียงหนึ่งในกลุ่มต่างๆ ของภาคี ที่ทำหน้าที่คอย
ชี้แนะและอำนวยความสะดวก และร่วมมือกันในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นที่มาของการบริหาร
จัดการที่เรียกว่า Governance

อมรา พงศาพิชญ์ (2543 : 78) ได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง Government และ
Governance ตามความคิดของ Rosenau ไว้ 3 ประเด็นดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงข้อแตกต่างระหว่าง Government และ Governance ตามความคิดของ Rosenau

| Government | Governance |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. กฎเกณฑ์ของสังคมเน้นการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐ | 1. กฎเกณฑ์ของสังคมเน้นการสนับสนุนกิจกรรมที่มีเป้าหมายร่วมกันของกลุ่มทางสังคมหลายๆ รูปแบบ |
| 2. กฎเกณฑ์กำหนดโดยอำนาจส่วนกลาง ถ้าไม่มีอำนาจส่วนกลางถือเป็นอนาธิปไตย (Anarchy) | 2. กฎเกณฑ์ทางสังคมต้องเป็นที่ยอมรับของคนส่วนมาก บทบาทของอำนาจจากส่วนกลางลดลงหรือไม่มี |
| 3. บทบาทของรัฐบาลลดลงเมื่อรัฐบาลไม่สามารถควบคุมกลไกทางการค้าและเศรษฐกิจได้ | 3. กฎเกณฑ์ถูกกำหนดโดยองค์กรกลไกระหว่างประเทศ |

ที่มา : อมรา พงศาพิชญ์, ธรรมนูญกับประชาสังคม, สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย,
(2543 : 79)

แนวคิด Good Governance ที่กล่าวถึงนี้ เกิดจาก ข้อเสนอของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น และได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยเหลือปัญหาความยากจน ที่ได้ใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการของภาครัฐและการขจัดปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ อีกองค์การหนึ่งที่มีความสำคัญในการส่งเสริมให้รัฐบาลต่างๆ หันมาใช้หลักการ Good Governance คือ คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่ใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากบทเรียนของการไม่ประสบความสำเร็จในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา ที่ไม่สามารถกอบกู้สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นได้ โดยประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ต้องยอมรับเงื่อนไขนี้ เพื่อขอกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มาใช้ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เช่นเดียวกับการขอกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ในบริบทของประเทศไทย ที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันมีสาเหตุมาจากความอ่อนแอ และขาดการบริหารงานที่ดีของทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ทำให้ต้องเร่งดำเนินการกอบกู้สถานการณ์ให้ฟื้นตัว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องทำการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF โดยมีเงื่อนไขข้อหนึ่ง คือ จะมีการปรับปรุงระบบบริหารงาน โดยใช้หลักการบริหารจัดการ หรือ การปกครองที่ดี (Good Governance) ซึ่งปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ.2540 จึงกล่าวได้ว่า จุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย เกิดขึ้นจากสาเหตุทางด้านวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องยอมรับและนำหลักการดังกล่าวเข้ามาปฏิบัติอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2542 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ ในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย “การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542” ขึ้น โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติ โดยมียุทธศาสตร์ 3 ส่วนที่สำคัญ คือ

ภาครัฐ ให้มีการปฏิรูประบบบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้

ถือเอาประโยชน์ของประชาชน เป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชน และภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนภาคเอกชนให้มีขีดความสามารถที่ โปร่งใสต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ชื้อตรง เป็นธรรม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่าง ราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชา สังคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของ ประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี

แม้ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลจะตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระบบบริหารจัดการที่ดี โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) มีการปรับปรุงกลไกภาครัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมาก ขึ้น แต่การดำเนินงานส่วนใหญ่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนยังคงดำเนินงานโดย ขาดประสิทธิภาพ เน้นการใช้ดุลพินิจ คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง อีกทั้ง ผลประโยชน์จากการพัฒนามิได้กระจายไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สังคมส่วนใหญ่ ยังตกอยู่ใต้กระแสวัตถุนิยม ขาดความรับผิดชอบและจิตสำนึกสาธารณะ ทั้งหมดนี้ ทำให้เกิดปัญหา ความไร้ประสิทธิภาพ ปัญหาสังคม และปัญหาทุจริตประทุพผิดมิชอบในทุกระดับ เกิดความเสียหาย ต่อส่วนรวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง ดังเห็นได้จากการที่ระบบบริหารจัดการของ ภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ไม่สามารถส่งสัญญาณเตือนภัยป้องกันตนเองและจัดการการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ นับตั้งแต่เศรษฐกิจยุคฟองสบู่จนกระทั่งสถานการณ์ขยายตัวกลายเป็น วิกฤตเศรษฐกิจในที่สุด

การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ยังไม่ สามารถจะแก้ไขปัญหาคัดแย้งนานัปการที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เชื่อว่าเกิดจากเครื่องมือและระเบียบ กลไกการบริหารจัดการแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ และแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) จึงมีการวางระเบียบกลไกใหม่ โดยคำนึงถึงสถานะแวดล้อมภายในประเทศ ควบคู่กับระบบ เศรษฐกิจสังคมใหม่ของโลกในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ภาคธุรกิจเอกชนรวมทั้ง ชุมชนและครอบครัว เพื่อเสริมสร้างรากฐานของสังคมและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้แข็งแรง

และยั่งยืน โดยมุ่งเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงแก่ทุกภาคส่วน โดยยึดคุณลักษณะสำคัญของกลไกการบริหารที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม

ในปัจจุบันประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) โดยมีจุดเน้นอยู่ที่ “คนเป็นศูนย์กลาง” และ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” แต่ก็ยังคงยึดหลักการบริหารจัดการตามแนวทาง ธรรมาภิบาล โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจให้มีความสอดคล้องกับธรรมาภิบาล ดังเช่น วิสัยทัศน์ที่กล่าวว่า มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” หรือที่กล่าวในพันธกิจว่า “พัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข”

การบรรจุ หลักธรรมาภิบาลไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่นนี้ ถือได้ว่า ธรรมาภิบาล กลายเป็นนโยบายหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล โดยทุกรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวต่างให้ความสำคัญมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 จนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลนั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังที่ได้มีการประเมินสถานะทางธรรมาภิบาลของประเทศไทยว่า “จากความตระหนักและตื่นตัวในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระดับความโปร่งใสของประเทศไทยจากมุมมองของนักธุรกิจต่างชาติขยับตัวในระดับดีขึ้นจากอันดับที่ 66 เมื่อปี 2547 ขยับขึ้นเป็นลำดับที่ 59 ในปี 2548 และอยู่ในระดับปานกลางของกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ทำการสำรวจ แต่ความโปร่งใสก็ยังมี คะแนนไม่สูงมากนัก โดยอยู่ในระหว่าง 3.0 – 3.8 ในตลอดช่วงปี 2541 – 2549”

การแพร่หลายของแนวคิด ธรรมาภิบาลในสังคม ทั่วไปที่ทำให้ภาคส่วนต่างๆ ตื่นตัว เกิดจากการประชุมคณาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ ปี พ.ศ.2540 โดยที่ประชุมมีมติขึ้นจดหมายเปิดผนึกเรื่อง “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” ถึงรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เพื่อเรียกร้องถึงความรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด ทำให้ “ธรรมรัฐ” ในขณะนั้น เป็นที่กล่าวถึงในแวดวงนักวิชาการเป็นอย่างมาก

ในปีเดียวกัน มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยมีนายชวน หลีกภัยเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลสร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” (National Good Governance) โดยการนำของ

ธีรยุทธ บุญมี โดยเห็นว่าเป็นพัฒนาการขั้นสำคัญของการก่อตัวเป็นสังคมเข้มแข็ง เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการกอบกู้วิกฤติเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเป็นการผลักดันให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน และเพื่อเป็นการปฏิรูประบบต่างๆ ในสังคมเสียใหม่ และสร้างระบบการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ จากนั้น แนวคิดธรรมาภิบาล ก็ได้รับการกล่าวถึงจากหลายภาคส่วนของสังคมและมีการศึกษาถึงแนวคิดดังกล่าวกันอย่างแพร่หลาย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกล่าวถึง Good Governance ที่เป็นแนวคิดที่ได้นำเข้ามาจากต่างประเทศ กันอย่างกว้างขวาง แต่ในช่วงต้น นักวิชาการได้แปลความหมายของคำว่า Good Governance เป็นชื่อเรียกในภาษาไทยที่แตกต่างกันอย่างมากระด้าง เช่น ธรรมรัฐ ธรรมราษฎร์ ประชาธิปไตย สุประศาสนการ การปกครองที่ดี วิธีการปกครองที่ดี กลไกประชาธิปไตย การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การกำกับดูแลที่ดี ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่แม้จะมีชื่อเรียกที่หลากหลายและแตกต่างกัน รวมถึงอาจมีหลักการ บางข้อ ที่ไม่เหมือนกัน แต่ก็มี ความหมายและหลักการสำคัญสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัย เลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล ” ในความหมายของ Good Governance โดยเห็นด้วยกับคำอธิบาย ที่ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่า ความดี หรือกฎเกณฑ์ และคำว่า “อภิบาล” ซึ่งแปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง ซึ่งมีความหมายตรงกับ Good Governance โดยเฉพาะในปัจจุบัน คำว่า ธรรมาภิบาล ถือเป็นคำที่สังคมทั่วไป ยอมรับและ นิยมใช้มากที่สุด

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล แปลจากคำว่า Good Governance ในภาษาอังกฤษ ซึ่งการให้ความหมาย มีความแตกต่างกันออกไปตามทัศนะของแต่ละองค์กรและนักวิชาการแต่ละคน ซึ่งความหมายของ คำว่า Good Governance หรือ ธรรมาภิบาลนี้ มีอย่างหลากหลาย จึงขอนำเสนอดังต่อไปนี้

World Bank ให้ความหมายจากการนำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ.1989 ใน รายงานเรื่อง “Sub-Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” ว่า Good Governance เป็น ลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะ การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา (นฤมล ทับจุมพล, 2541 : 15)

United Nations Development Program (UNDP) ได้นิยามความหมายของ Good Governance ว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจที่จะจัดการ

กิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการและสถาบันต่างๆ ที่ประชาชน และกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่า การจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต นิมิตกุล, 2543 : 13)

Asian Development Bank (ADB) กล่าวว่า Good Governance เป็นลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้ในการพัฒนา เป็นการบริหารจัดการที่ต้องมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล (งามพิศ สัตย์สงวน, 2545: 4)

JICA (องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น) กล่าวใน Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995) ว่า Good Governance คือรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2543: 7)

อานันท์ ปันยารชุน (2542: 12) กล่าวถึง ธรรมชาติของ การจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำได้ในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540 : 3) กล่าวว่า ธรรมชาติ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คน ได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ด้รัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ระดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

ธีรยุทธ์ บุญมี (2541: 12) กล่าวว่า ธรรมชาติ เป็นการมอบอำนาจทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมชาติ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล่าช้าทุกส่วนต้องการปฏิรูป

ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ

อมรา พงศาพิชญ์ (2541) อธิบายว่า ธรรมนูญมีความหมายในเชิงนามธรรม หมายถึง การกำกับ ดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมีกฎกติกาที่ตกลงร่วมกัน การกำกับดูแลนี้มีอยู่ในทุกระดับของสังคมหรือองค์กร... ส่วนความหมายรูปธรรมของธรรมนูญ คือกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันว่า จะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม

วรภัทร โทษณะเกษม (2542: 11-17) อธิบายว่า การกำกับดูแลที่ดี หมายถึง การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญ คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหาร คือรัฐบาล ให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชน เรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัทเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น

จากการพิจารณาความหมายที่นักวิชาการและองค์กรต่างๆ ให้ความไว้ ก็จะพบความคล้ายคลึงกัน ซึ่งโดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ธรรมนูญเป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ตามวิถีทางประชาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่างๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่างๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลภาคเอกชนและประชาสังคม ดังนั้น ธรรมนูญจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนทั้งประเทศสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาเรื่องความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลมานั้น สามารถกล่าวได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐ เกิดการปรับเปลี่ยนหลักคิดและวิธีการทำงาน เพื่อช่วยให้ประชาชนเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อองค์กรในระดับที่สูงขึ้น โดยสามารถกล่าวถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลได้ดังนี้

1. ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลต่อตัวหน่วยงานภาครัฐ ทำงาน จะเห็นได้ว่าตั้งแต่มีการนำเสนอหลักธรรมาภิบาลขึ้น หลักธรรมาภิบาลก็กลายเป็นหลักการที่ถูกกล่าวถึงและถือเป็นความหวังในการปรับปรุงระบบการทำงานเป็นอย่างยิ่ง จนในปัจจุบันได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับประยุกต์ใช้ในองค์กรระดับโลก เพื่อสร้างความเชื่อถือ ทั้งในองค์กรภาครัฐและเอกชน ซึ่งส่งผลให้องค์กรมีการปรับตัวเพื่อก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงภายในที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ทั้งในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย กลยุทธ์ กิจกรรม และโครงการซึ่งถือเป็นภาพรวมขององค์กร รวมถึงได้ส่งผลต่อการปรับพฤติกรรม ของเจ้าหน้าที่ในการทำงาน เช่น การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ เสีย เสนอความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น เพื่อผลิตและให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชนได้มากที่สุด จึงสรุปได้ว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติจะส่งผลต่อการปรับกระบวนการทำงานในองค์กร สามารถปฏิบัติงานได้ลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรให้มีความน่าเชื่อถือในระดับที่สูงขึ้นนั่นเอง

2. ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลต่อประชาชน ตามหลักการของหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในหลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่จะช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐที่จะต้องมีการพัฒนาและการบริหารงาน เพื่อให้ประชาชนเกิดความสงบสุข นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลยังส่งผลให้เกิดการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมการแก้ไขปัญหาของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งจะนำมาสู่ความเข้มแข็งของภาคประชาชนในอนาคตให้ประชาชนมีความสามารถในการบริหารจัดการ และดูแลชีวิตและทรัพย์สินในขั้นพื้นฐานของตนเองและของชุมชนได้ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาลได้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนหลักคิดและวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ภาครัฐ ซึ่งช่วยให้ภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียเกิดการยอมรับและนำไปสู่การให้ความร่วมมือในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเกิดสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ

หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

เมื่อเราได้พิจารณาถึงขอบเขตความหมายของ หลักธรรมาภิบาล ที่ได้ถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายครั้งจากนักวิชาการและองค์กรต่างๆ จนกระทั่งเกิดความพยายามในการกำหนดหลักการมาตรฐานที่แสดงถึงตัวตนของธรรมาภิบาล เพื่อให้สามารถนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในงานศึกษาวิจัยนี้ จะนำเสนอหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล ที่องค์กรต่างๆ ได้ยึดถือในการใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนี้

Asian Development Bank : ADB ได้นำเสนอหลักการที่สำคัญของธรรมาภิบาลไว้ 5 ข้อดังนี้ 1) ความรับผิดชอบ (Accountability) 2) ความโปร่งใส (Transparency) 3) ความสามารถคาดการณ์ได้ หรือหลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) 4) การมีส่วนร่วม (Participation) 5) ความสัมพันธ์ของ 4 องค์ประกอบข้างต้น ซึ่งมีความสอดคล้องอย่างมากกับแนวคิดของ **อานันท์ ปันยารชุน (2541)** ที่ได้นำเสนอหลักการที่สำคัญของธรรมาภิบาลไว้ 4 ข้อ 1 เงื่อนไข ดังนี้ 1) Accountability คือ ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้ 2) Participation คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน 3) Predictability คือ จะต้องมีการคาดการณ์ได้ 4) Transparency คือ ต้องมีความโปร่งใส โดยทั้ง 4 องค์ประกอบนี้ต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างกัน

คณะกรรมการองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียแปซิฟิก

(United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) นำเสนอหลักธรรมาภิบาล 8 ข้อ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม (Participatory) 2) การปฏิบัติตามกฎ (Rule of Law) 3) ความโปร่งใส (Transparency) 4) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) 5) ความสอดคล้อง (Consensus Oriented) 6) ความเสมอภาค (Equity and inclusiveness) 7) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) 8) การมีเหตุผล (Accountability) (สุทัศน สุธิคุณสมบัติ, 2551,(ออนไลน์))

อมรา พงศาพิชญ์ (2541) ก็มีแนวคิดที่คล้ายคลึงกัน โดยมีการเพิ่มการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนี้

- 1 การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล ตอบสนองความต้องการของสังคม มีความชอบธรรมและรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability)
- 2 การทำงานอย่างโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (Transparency and Predictability)
- 3 การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับรู้ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (Participation)
- 4 การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Democracy & Equity)

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมนูญภาคเมือง : บทบาทภาคีเมือง ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมนูญ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ(UNDP) ว่าประกอบด้วย

1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) โดยประชาชนทั้งหญิงและชาย มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม

2 กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) คือการปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคน ต้องเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนในกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน

3 ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) คือกระบวนการการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้เป็นอิสระ ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4 การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) คือ การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของรัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นที่ตรงกัน บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5 กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6 ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความกินอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

7 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานอย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8 พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาคีรัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อ

สาธารณชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจที่เสียสละ เห็นคุณค่าของสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อรพินท์ สพอิชชัย นำเสนอองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) 2) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) 3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsiveness and Accountability) 4) กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) 5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) 6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2554) นำเสนอไว้ 8 ประการ ได้แก่ 1) หลักความโปร่งใส (Transparency) 2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 3) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsiveness) 4) หลักความเสมอภาค (Equity and inclusiveness) 5) หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) 6) หลักคุณธรรม (Morality) 7) หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) 8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

สำนักนายกรัฐมนตรี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ

1 หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาดังกล่าวให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนากฎปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2 หลักคุณธรรม (Ethics) คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3 หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและ

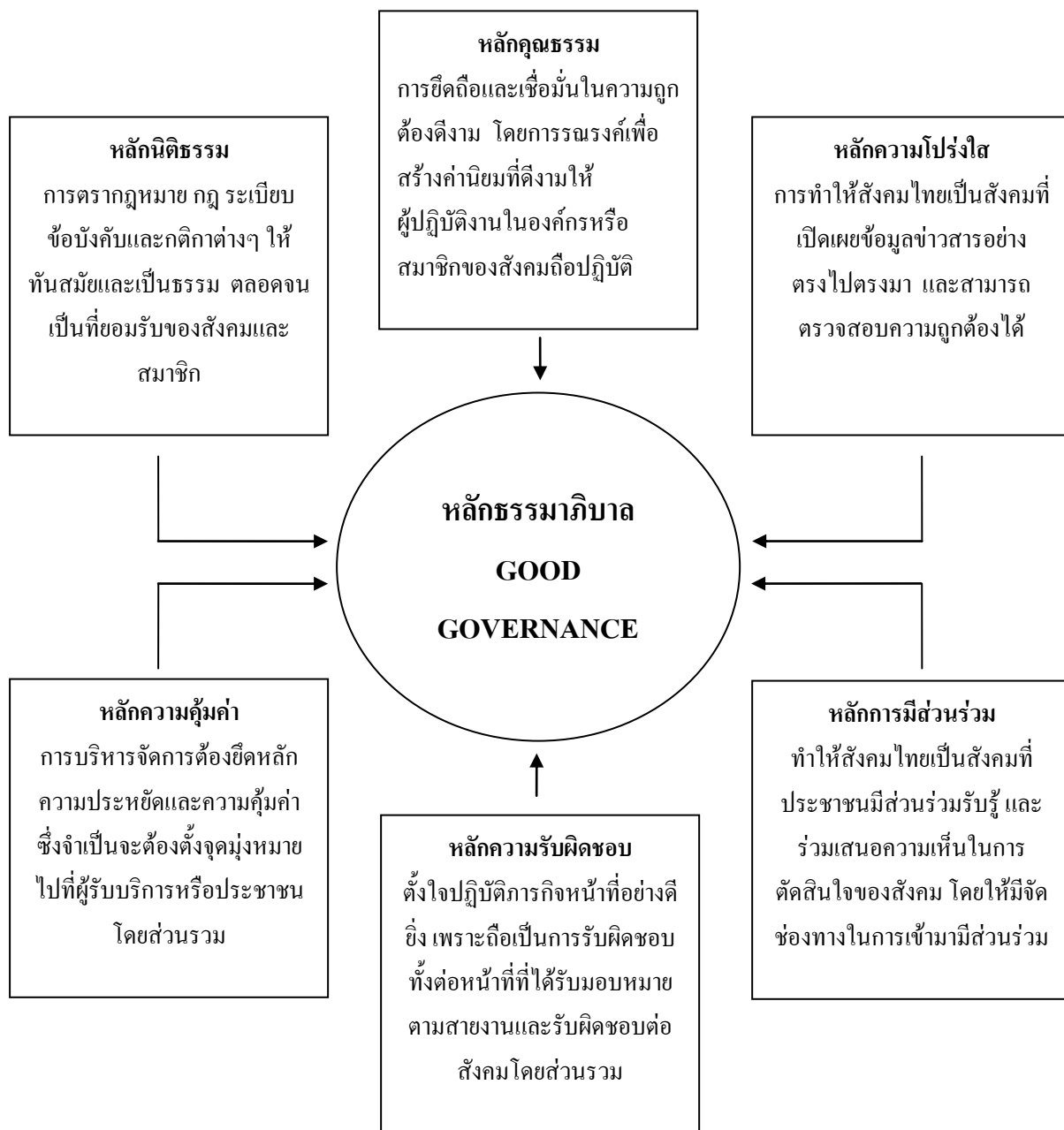
ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability) คือ ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ ถือเป็นารับผิดชอบต่อหน้าที่และสังคม รวมทั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money) คือ ผู้บริหาร ต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

ซึ่งสามารถอธิบายได้ตามภาพประกอบดังนี้



ภาพประกอบที่ 6 แสดงหลักการของธรรมาภิบาล (Good Governance)

เมื่อมีการกำหนดหลักการพื้นฐานเบื้องต้นแล้ว ในการปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ก็จะได้นำหลักการเหล่านั้นมาปรับเป็นแผนของกระทรวงที่แตกต่างกันออกไป เช่นที่ สุดจิต นิมิตกุล (สมาคมนิติศาสตร์, 2543 : 16) กล่าวว่า ในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกระทรวงมหาดไทย ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอย่างน้อย 11 ประการ กล่าวคือ การมีส่วนร่วม

ร่วม ความยั่งยืน ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม มีความโปร่งใส ส่งเสริมความเป็นธรรมและความเสมอภาค มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ การอดทนอดกลั้น และการยอมรับในทัศนะที่หลากหลาย ดำเนินการตามหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ การเป็นผู้กำกับดูแล และยังสามารถกำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแผนสาขาหนึ่งในแผนมหาดไทย ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2545-2549) และสนับสนุนให้ทุกกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัดมีแผนงานด้านนี้ของตนเองที่สอดคล้องกับแผนมหาดไทย ฉบับที่ 7 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พร้อมกันนั้นยังกระตุ้นให้จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนงานด้านนี้ที่สอดคล้องกัน รวมถึงยังมีความพยายามค้นคว้าจัดทำเกณฑ์และตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย และกำหนดหลักสูตรวิชาสำหรับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะในกระบวนการวินิจฉัยและวิธีการทำงานในแนวใหม่ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยโดยการนำของรัฐบาลแต่ละสมัยต่างมีความพยายามกล่าวถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นหลักในการบริหารจัดการงานของรัฐ และพยายามส่งเสริมให้แต่ละภาคส่วน ทั้งภาคเอกชนและประชาชนนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยจะสามารถพิจารณาจากกฎหมายที่สำคัญของประเทศ ที่ต่างก็กล่าวให้เห็นถึงความสำคัญและความมุ่งหมายในการส่งเสริมการใช้หลักธรรมาภิบาลทั้งสิ้น เช่น

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542 : 26) มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้น โดยให้คำนิยามไว้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยา ภาวะวิกฤตภัยอันอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน ” และระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ต่อมา ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ฉบับดังกล่าว และได้มีการตรากฎหมายที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นมา ใช้ทดแทนกฎหมายฉบับเดิม กล่าวคือ พระราช

กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ได้กำหนดไว้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน คือ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
 - 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ คือ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ
 - 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่าง ปัจจัยนำเข้า กับผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ Cost-Benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่างๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ
 - 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น คือ การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน และการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบจุดจุดเดียว เบ็ดเสร็จ (One-Stop Service)
 - 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ คือ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์อยู่เสมอ
 - 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ คือ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธี และเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป
 - 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ คือ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิกระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะทำได้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- หลักการดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นหัวข้อสำคัญในการกำหนดความหมายของการบริหารราชการที่ดีที่พึงประสงค์ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ส่วนรายละเอียดวิธีการปฏิบัตินั้นในพระราชกฤษฎีกาได้แยกบัญญัติขยายความหมายไว้ในแต่ละหมวดต่อไป ตั้งแต่หมวดที่ 2 ถึงหมวดที่ 8

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้มีการนำธรรมาภิบาลไปปฏิบัติไว้ในมาตรา 3/1 คือ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่ได้มีการบัญญัติรับรองการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ ไว้ในมาตรา 78 (4) และ (5) ไว้ว่า “(4) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ พัฒนางานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ ” และ “(5) จัดระบบงานราชการและงานรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน”

ทั้งนี้รวมถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 3 ฉบับที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ที่แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการส่งเสริมให้เกิดการใช้หลักการธรรมาภิบาลในการบริหารงานในขอบเขตต่างๆ

สรุปประเด็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

หลักธรรมาภิบาล คือ หลักการที่ใช้เป็นส่วนประกอบในการบริหารงานราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการที่เชื่อว่า เมื่อนำมาใช้แล้วจะสามารถทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถเกิดประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน นอกจากนี้ยังเชื่อว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งองค์กรที่ปฏิบัติและแก่ประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับท้องถิ่นโดยตรงด้วย

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ประกอบด้วยองค์ประกอบที่หลากหลาย แต่ในงานวิจัยนี้ได้ยึดถือตามหลักการของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ได้เคยกำหนดไว้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความรับผิดชอบ (5) หลักการมีส่วนร่วม และ (6) หลักความคุ้มค่า

นอกจากนี้แล้ว เมื่อมีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกฯ ฉบับดังกล่าวและมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลขึ้นมาใช้ใหม่ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยเป็นการกล่าวถึงเป้าหมายที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติ ที่ได้กำหนดไว้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ คือ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ซึ่งความหมายและหลักการดังกล่าวข้างต้น จะถูกนำมาปรับปรุงและกำหนดเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาในงานวิจัยนี้ต่อไป

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนของผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนผลงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะองค์การภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแง่มุมต่างๆ ทั้งการทบทวนการสร้างตัวชี้วัดเพื่อนำมาพัฒนาเป็นข้อคำถามในแบบสอบถามงานวิจัย และผลการประเมินการดำเนินงานตามนโยบายธรรมาภิบาลขององค์กรต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบกับงานวิจัยชิ้นนี้ต่อไป ซึ่งผลงานวิจัยที่ได้นำมาทบทวนในงานวิจัยนี้ ได้แก่

ถวิวัติ บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์, ติน ปรัชญพฤทธิ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พัชรีย์ ลิโรต, อัมพร ชำรงลักษณ์ และคนอื่นๆ (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี เพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยใช้ตัวชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลใน 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า โดยมีตัวชี้วัดย่อยของตัวชี้วัดเหล่านี้ 81 ตัว นำไปสู่การสร้างแบบสอบถามจำนวน 246 ข้อ โดยกำหนดให้เป็นการสอบถามหน่วยงานในลักษณะข้อมูลทุติยภูมิ 108 ข้อ สอบถามข้าราชการในฐานะผู้ให้บริการ 99 ข้อ และประชาชนผู้รับบริการ 39 ข้อ แบ่งเป็น 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจ กลุ่มงานด้านบริการ กลุ่มงานด้านความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542) ได้กำหนดองค์ประกอบที่สามารถพัฒนาเป็นตัวชี้วัดของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 หลักการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วย

1.1 กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดี

1.2 กฎหมายต่างๆ ได้รับการปฏิรู้อย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

1.3 กระบวนการยุติธรรมมีการดำเนินงานอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน

1.4 ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

2. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย

2.1 รัฐทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่

- 2.2 ส่วนราชการมีเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
 - 2.3 ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
 3. หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย
 - 3.1 ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้องให้การยอมรับและความพอใจ
 - 3.2 งานที่ปฏิบัติบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
 - 3.3 คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
 4. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย
 - 4.1 ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ
 - 4.2 การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
 - 4.3 ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงความประหยัดงบประมาณ
 5. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย
 - 5.1 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบได้รับความพึงพอใจ
 - 5.2 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
 6. หลักคุณธรรม ประกอบด้วย
 - 6.1 การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง
 - 6.2 คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
 - 6.3 สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย
- สถาบันพระปกเกล้า (2549) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดผลการบริหารจัดการที่ดี ตามคำแนะนำของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไว้ในหนังสือชื่อทศวรรษ เพื่อให้ดัชนีในการชี้วัดนี้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 คณะผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาที่ประกอบด้วย หลายส่วนด้วยกัน กล่าวคือ
1. หลักเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาฯ 7 ข้อ
 2. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 หลักการ
 3. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
 4. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

5. การพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

6. หลักการบริหารจัดการ

ในการกำหนดดัชนีชี้วัด จะเป็นการนำเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งมีอยู่ 7 ส่วนมาแยกแยะและวิเคราะห์ว่าตรงกับหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 10 หลักการในส่วนใดบ้าง จากนั้นจึงนำองค์ประกอบย่อยที่ถูกแยกแยะมานั้น มาแปลงเป็นคำถามเพื่อใช้เก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มแบ่งแยกคำถามที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มข้อมูลจากส่วนกลางของหน่วยงาน ประกอบด้วยข้อคำถามทั้งหมด 83 ข้อ โดยไม่มีข้อคำถามจากหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักสำนึกรับผิดชอบ กลุ่มข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการประกอบด้วยข้อคำถาม 318 ข้อ ซึ่งเป็นข้อคำถามจากทั้ง 10 หลักการ และข้อมูลจากประชาชน ประกอบด้วยข้อคำถาม 56 ข้อ โดยไม่มีข้อคำถามจากหลักคุณธรรม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (2551) ได้มอบหมายให้ สุรพันธ์ ทัฬหสุวรรณ์ และคณะ ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติและศึกษาปัจจัยในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของบุคลากรกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนตามหลักการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในกรอบแนวความคิดการวิจัยได้กำหนด ตัวแปรอิสระ ให้ประกอบด้วยปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ตำแหน่ง ระดับการศึกษา รายได้ อายุราชการ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ หน่วยงานที่สังกัด และหลักการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปปฏิบัติ ได้แก่ ด้านการจัดการ ด้านการพัฒนาองค์กร และหลักการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ และกำหนดให้ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม โดยมีกลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการของกรมพินิจในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษาพบว่า การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของกรมพินิจอยู่ในระดับมาก และผลของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

ในการตรวจสอบความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัตินั้น พบว่า

ปัจจัยส่วนบุคคล มีเพียงสถานภาพเท่านั้นที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปปฏิบัติ โดยผู้ที่มีสถานภาพสมรสจะมีการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปปฏิบัติมากกว่าผู้ที่มีสถานภาพโสด

ปัจจัยด้านการจัดการ มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มปานกลาง
 ปัจจัยด้านการพัฒนาองค์กร มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มต่ำ
 หลักนิติธรรม มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มปานกลาง
 หลักคุณธรรม มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มปานกลาง
 หลักความโปร่งใส มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มปานกลาง
 หลักการมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มปานกลาง
 หลักความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มมาก
 พอสมควร
 หลักความคุ้มค่า มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทางแนวโน้มปานกลาง
 ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความสัมพันธ์ในทางบวกและมีทิศทาง
 แนวโน้มมากพอสมควรและมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ
 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

อารมณ์ ชัยออน (2551) ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์
 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ของเทศบาลตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1)
 ประเมินผลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ 2) เพื่อศึกษา
 ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ 3) เพื่อระบุ
 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้
 กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา โดยกำหนดให้มีตัวแปรอิสระ ให้ประกอบด้วย ความชัดเจน
 ของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากร การ
 สนับสนุนจากผู้บริหารและหน่วยงานส่วนกลาง โครงสร้างหน่วยงาน ความอิสระในการ
 ดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีตัว
 แปรตาม เป็นผลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักการในพระราชกฤษฎีกาฯ 7 ประการ โดย
 ใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรของเทศบาล และประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระที่ได้กำหนดไว้ มีอิทธิพลต่อผลการบริหารกิจการ
 บ้านเมืองที่ดี ในระดับ ปานกลางถึงระดับมาก

ภายหลังจากที่เทศบาลตำบล ได้นำแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้กับ
 การบริหารงาน มีผลให้เทศบาลมุ่งเน้นการบริหารงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนมาก
 ยิ่งขึ้น มีการจัดระบบการบริหารที่เอื้อประโยชน์ต่อการให้บริการประชาชนที่รวดเร็ว สอดคล้องกับ
 ความต้องการของประชาชน อีกทั้งลดขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ที่ยุ่งยากให้รวดเร็วขึ้น แต่
 ขณะเดียวกัน เทศบาลยังประสบปัญหาด้านการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายมาให้ซึ่งมี

ภาระงานจำนวนมาก ทำให้เทศบาลตำบลไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งยังขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ประกอบกับเทศบาลตำบลมีศักยภาพด้านงบประมาณและบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งส่งผลให้การดำเนินตามยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลในด้านนี้ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

หลังจากที่เทศบาลตำบลได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารงานมุ่งเน้นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน มีผลให้การบริหารงานของเทศบาลตำบลเป็นระบบ การจัดทำแผนงาน โครงการต่างๆ มุ่งเน้นที่ความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคีรัฐ ภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน กิจกรรม และการบริหารงานของเทศบาลตำบล

ในปัจจุบัน การบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ตามยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดียังประสบปัญหาในด้าน กฎระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบล ที่ขาดความยืดหยุ่น ชับซ้อน การบริหารงานยังมีระบบอุปถัมภ์อยู่ ผู้บริหารและบุคลากรบางคนของเทศบาลยังแสวงหาผลประโยชน์จากรายได้การพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้บุคลากรของเทศบาลตำบล ขาดความชำนาญเฉพาะด้าน ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและประชาชนบางส่วนไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเทศบาลตำบลในการทำกิจกรรมต่างๆ

คุณากร กรสิงห์ (2550) ทำการศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหา และอุปสรรค และเพื่อศึกษาหาปัจจัยทางการเมืองและการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาไว้โดยประกอบด้วยตัวแปรอิสระ ได้แก่ หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ และปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาอบต. และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับการเมือง และปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน และประชาชน ความสัมพันธ์กับอบต. อื่นๆ ความสัมพันธ์กับนักการเมืองอื่น และความสัมพันธ์กับข้าราชการประจำอื่น และปัจจัยทางการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างระบบงาน ทรัพยากรการบริหาร (งบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์) และบรรยากาศภายในองค์กร โดยมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นตัวแปรตาม

ศรีลำอาง หวังดี (2547) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หลังการปฏิรูประบบราชการ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานหลังการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่จะมีความพึงพอใจด้านกระบวนการทำงาน ปริมาณงาน ความสัมพันธ์กับบุคคลในหน่วยงาน ความสำเร็จจากการปฏิบัติงาน และความมั่นคงในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการ ความก้าวหน้าจากการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง และด้านค่าตอบแทนอยู่ในระดับน้อย

ทั้งนี้ชุดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหลังการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ การบังคับบัญชา จำนวนผู้ปฏิบัติงาน ในองค์กร สถานที่ตั้งองค์กรและลักษณะงาน ตามลำดับ

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2547) ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารของเทศบาลตำบลบ้านฉาง

ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล ได้มีการจัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่างๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน แต่ยังไม่ประสบปัญหาเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ๆ คณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาบางคนเข้ามาเพื่อหาประโยชน์ให้กับตนเอง ไม่เป็นแก่ประโยชน์ของชุมชน

สามารถ อินตามูล (2548) ศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 5 โดยมีประชากรคือ ครูผู้สอนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลการศึกษาพบว่า การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา นั้นผู้บริหารได้ใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าในการบริหารโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

ปัญหาในการใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารฯ คือ ผู้บริหารกำหนดหน้าที่รับผิดชอบงานต่างๆ ของบุคลากรไม่เหมาะสมกับความถนัด รองลงมาคือ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ

เกี่ยวกับการจัดการงบประมาณของสถานศึกษาและผู้บริหารไม่ได้ส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้น

สุภัทรา วิมลสมบัติ (2548) ศึกษาวิจัยเรื่อง **ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และเพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย ได้มีการบริหารงานโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น และได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล

ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชยประสบความสำเร็จได้ เกิดจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำหรือผู้บริหาร ปัจจัยด้านทีมงานหรือองค์กร และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของทั้ง 3 ปัจจัยมีการนำ หลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวนโยบายในการปฏิบัติ อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และเน้นในเรื่องของความซื่อสัตย์และโปร่งใสการบริหารองค์กร เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก

วิศัลยา พุฒินานุรักษ์ (2549) ศึกษาวิจัยเรื่อง **ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในยุคปฏิรูประบอบราชการของพนักงานเทศบาล** : กรณีศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครอุตรธานี และเทศบาลนครตรัง

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ 1) ความรู้ความเข้าใจในการทำงาน 2) การสนับสนุนการทำงานจากผู้บังคับบัญชา 3) การมีส่วนร่วมของพนักงาน 4) การสื่อสาร 5) การฝึกอบรม 6) เครื่องมือในการทำงาน และ 7) ค่านิยมของบุคลากร ส่งผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับมาก

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ส่งผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ คือ พนักงานยึดติดกับค่านิยมในการทำงานแบบเดิม และระบบอุปถัมภ์ และพนักงานขาดทักษะ ความรู้ ความเข้าใจในการทำงาน

ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ในยุคปฏิรูประบอบราชการของพนักงานเทศบาล คือ ควรปลูกฝังให้มีความสามัคคีในหมู่พนักงาน การสร้างค่านิยมใหม่ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีจิตสำนึกที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดี มี

คุณธรรมและจริยธรรม มีการอบรมพัฒนาทักษะการทำงานของพนักงานให้มีความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

สิทธิชัย รุ่งศรีทอง (2551) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความสำเร็จในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

ผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จของการนำแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักสำนึกรับผิดชอบ และด้านหลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ประสบความสำเร็จอย่างมาก สำหรับด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านหลักการบริหารจัดการและด้านหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารค่อนข้างประสบความสำเร็จ

แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จในการดำเนินงานแต่อย่างใด และการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของอบต.ในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ประสบความสำเร็จในระดับไม่มาก

รัตติกาล บัวสังข์ (2549) ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการภายหลังการปฏิรูประบบราชการ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตบางเขน (พ.ศ.2546-2548) โดยมีการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานใน 4 ด้าน ผลการวิจัยพบว่า

ด้านลักษณะงาน ก่อนการปฏิรูประบบราชการ มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดี หลังการปฏิรูปฯ มีประสิทธิภาพดีมาก คือ ได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงาน แต่ประสิทธิภาพที่ลดลงคือ ไม่มีโอกาสใช้ความคิดสร้างสรรค์ และไม่มีมีความสุขกับงานที่ปฏิบัติในปัจจุบัน ส่วนประสิทธิภาพที่คงเดิมคือ การได้รับการยกย่องจากผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน

ด้านความรับผิดชอบ ก่อนการปฏิรูประบบราชการมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดี หลังการปฏิรูปมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดีมาก คือ มีความเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบเหมาะสมกับตำแหน่ง แต่ประสิทธิภาพที่ลดลงคือ ไม่มีโอกาสตัดสินใจเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย

ด้านนโยบายและการบริหารงาน ก่อนการปฏิรูประบบราชการมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดี หลังการปฏิรูปมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดีมากคือ มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎระเบียบ และข้อบังคับในการปฏิบัติงานและสามารถปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานได้ แต่

ประสิทธิภาพที่ลดลง คือ ไม่ได้รับทราบแผนงานประจำปีและมีกฎเกณฑ์ระเบียบควบคุมอย่างเคร่งครัด

ด้านการปกครองบังคับบัญชา ก่อนการปฏิรูประบบราชการมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดี หลังการปฏิรูปมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับดีมากคือ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสามารถขอคำปรึกษาจากผู้บังคับบัญชา แต่ประสิทธิภาพที่ลดลงคือ ผู้บังคับบัญชาไม่ให้โอกาสร่วมในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน

และจากการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการ พบว่า ก่อนการปฏิรูประบบราชการประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับดี ทุกด้าน หลังการปฏิรูประบบราชการกลุ่มประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับดีมาก ทุกด้านเช่นเดียวกัน

นิรุช บุญยฤทธิฐานนท์ (2551) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1) หน่วยงานราชการตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารงานภายหลังนโยบายปฏิรูประบบราชการมีผลบังคับใช้ ทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงาน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานด้วยการนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ แต่ยังคงอำนาจหน้าที่ไว้ดังเดิมโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้อบังคับอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มีผลทำให้ประสบปัญหาในการปฏิบัติ

2) หน่วยงานทั้งหมดยอมรับต่อแนวทางการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารงานในหน่วยงานราชการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ผลที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อยคือ การบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพด้วยการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการบริหารเงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ

3) การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในหน่วยงานราชการส่งผลกระทบต่อทางบวกแก่ผลการปฏิบัติราชการ คือ การปรับปรุงกฎระเบียบ การวางแผนการดำเนินงาน ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน การทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินผล การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัย การพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผลทางบวก ได้แก่ เจ้าหน้าที่ได้ทำงานในหน้าที่ที่ตรงกับความรู้ความสามารถ เจ้าหน้าที่มี

ความพึงพอใจกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เจ้าหน้าที่สามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายจนสำเร็จ
คล่องตามเป้าหมายเสมอ ส่วนผลกระทบทางลบ ได้แก่ ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ต่อการ
ทำงานได้อย่างเป็นอิสระ การได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสม

นอกจากนี้ยังพบว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลกระทบทางบวกต่อความพึง
พอใจของประชาชนในทุกด้านของคุณภาพการให้บริการ แต่ขณะเดียวกันพบว่า แนวคิดดังกล่าว มี
ผลกระทบทางลบต่อโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการมี
ส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการน้อย ในด้านการมีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ให้
ประชาชนร่วมตรวจสอบ

เสกสรรค์ นิสัยกล้า (2550) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ :
กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของ
ปัจจัย ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่า
กรุงเทพมหานครและชั้นภูมิข้าราชการ ลูกจ้างประจำที่สังกัดสำนักงานส่วนกลาง มีผลการนำ
นโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในระดับปานกลาง ส่วนชั้นภูมิผู้บริหารและข้าราชการ
ลูกจ้างประจำในสังกัดสำนักงานเขต มีผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก
ส่วน ปัจจัยการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ที่สามารถอธิบายผลการนำนโยบาย
ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ประกอบด้วย 4 ปัจจัย คือ ปัจจัย
ด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร ปัจจัยด้านผู้บริหาร
และบุคลากรผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านนโยบาย
ตามลำดับ จากทั้งหมด 6 ปัจจัย ส่วนปัจจัยที่เหลือคือ ปัจจัยด้านสมรรถนะและลักษณะองค์การนำ
นโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและกลุ่มเป้าหมายประชาชนผู้รับบริการ ไม่พบว่า
มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม

วรพจน์ ทรัพย์สุนทรกุล (2548) ศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของพนักงานเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัด
ภูเก็ต โดยสอบถามจากพนักงานเทศบาลในจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า 1) ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า
เทศบาลมีการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในระดับ
มาก 2) ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดีส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม
หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

นพพล สุรนักครินทร์ (2547) ทำการศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนะของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อเปรียบเทียบทัศนะของประชาชนตามปัจจัยด้านบุคคล ขนาดขององค์กร ความรู้ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวถือเป็นตัวแปรอิสระ โดยจะมีผลต่อทัศนะของประชาชนที่เป็นตัวแปรตาม

ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะด้านบุคคล ทั้งด้าน เพศ อายุ การศึกษา ไม่มีผลต่อทัศนคติของประชาชนในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นคุณลักษณะด้านรายได้ที่มีผลต่อทัศนคติของประชาชน เช่นเดียวกับปัจจัยด้านขนาดของอบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ด้านความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีผลต่อทัศนคติของประชาชน

เมื่อผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้สรุปปัจจัยในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนผู้วิจัยจึงจะได้มีการสรุปดังนี้

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ในการศึกษาวิจัยนี้ จึงได้นำหลักธรรมาภิบาลที่ถือว่าเป็นที่ได้รับการยอมรับและเป็นที่ยึดมั่นทั่วไปในการบริหารราชการมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษา ซึ่งได้แก่ หลักธรรมาภิบาลตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ทั้ง 6 ประการ โดยได้กำหนดไว้ให้อยู่ในขอบข่ายของตัวแปรตาม (Dependent Variable) ตัวแปรตามดังกล่าวจึงประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Ethics) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

นอกจากนั้นแล้วยังกำหนดให้มีการวัดความคิดเห็นจากประชาชนต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เข้าไปศึกษา โดยใช้ขอบข่ายการศึกษาตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ทางสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกมาทดแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดิม โดยได้มีการกำหนดไว้ถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ว่าได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ คือ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับจากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น