

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง อิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การ และ ธรรมาภิบาลต่อประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า ทบทวนวรรณกรรมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้โดยจะนำเสนอหัวข้อการวิจัยตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
5. แนวคิดและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

1. ที่มาและความสำคัญของประสิทธิผลขององค์การ

แนวคิดเรื่องประสิทธิผลขององค์การเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและยาวนานตั้งแต่ ยุคเริ่มแรกของการศึกษาทฤษฎีองค์การ Campbell (1977 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 1) ซึ่งเป็นแก่นแนวคิดที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนองค์การในด้านต่าง ๆ เช่น การวางแผนยุทธศาสตร์องค์การโครงสร้างองค์การภาวะผู้นำและวัฒนธรรมองค์การให้ เกิดผลตรงตามเป้าหมายขององค์การประสิทธิผลขององค์การจึงเป็นเป้าหมายสูงสุด ของผู้บริหารที่ต้องการจะบรรลุถึงโดยประสิทธิผลขององค์การ (Organization Effectiveness) หมายถึง ระดับที่องค์การบรรลุเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาวทั้งในเชิงผลลัพธ์และ กระบวนการ (Robbins, 1990, p. 1) ซึ่งจะส่งผลต่อความอยู่รอดขององค์การในยุคแรก ของการศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์การมีแนวคิดหลักอยู่ 2 แนวคิดที่แตกต่างกัน แนวคิดแรกจะใช้หลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้นในการวัดประสิทธิผล

ขององค์การเช่นวัดจากความสามารถในการผลิตเป็นต้นแนวคิดนี้เรียกว่าแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยว (Ultimate Effectiveness Measures) (Steers, 1977, p. 2) ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งนั้นมีลักษณะตรงข้าม คือ ใช้หลายเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผล คือ แนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์ (Multivariate Effectiveness Measures) Thorndike (1949 อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 2) นักจิตวิทยาอุตสาหกรรมและนักสังคมวิทยามีความพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลขององค์การด้วยการแสวงหาเกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุดเพียงเกณฑ์เดียว (Ultimate Criterion) ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดเกณฑ์การวัดประสิทธิผลขึ้นมากมายได้แก่ Campbell (1973, p. 9) ได้ทำการสำรวจเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยวในขณะนั้นพบว่ามามากถึง 19 เกณฑ์โดยแต่ละเกณฑ์ดังกล่าวต่างก็มีจุดมุ่งหมายในการประเมินประสิทธิผลขององค์การทั้งนั้นซึ่งแต่ละเกณฑ์จะถูกใช้เป็นตัวแปรตามเพื่อใช้ในการศึกษาหาความสัมพันธ์กับตัวแปรต้นที่ถูกกำหนดต่อมาในปี 1977 เขาได้รวบรวมเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลขององค์การที่ใช้ในการศึกษาขณะนั้นพบว่า สามารถจำแนกเกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์การออกได้ 30 เกณฑ์ด้วยกัน ดังตารางดังนี้

ตาราง 1 เกณฑ์การวัดแนวคิดประสิทธิผลขององค์การของ John P. Campbell

เกณฑ์การวัดแนวคิดประสิทธิผลขององค์การของ John P. Campbell	
1. การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย	16. การเน้นการพัฒนาและการอบรม
2. ผลิตภาพ	17. คุณค่าของทรัพยากรมนุษย์
3. ประสิทธิภาพ	18. ประสิทธิภาพโดยรวม
4. กำไร	19. การจัดเก็บหรือการหมุนเวียน
5. การจัดการสารสนเทศและการสื่อสาร	20. การขาดงาน
6. เสถียรภาพ	21. อุบัติเหตุ
7. การควบคุม	22. แรงจูงใจ
8. ความพร้อม	23. ความพึงพอใจในงาน
9. ความยืดหยุ่น-การปรับตัว	24. ความเข้าใจในเป้าหมายขององค์การ
10. การประเมินจากภายนอกขององค์การ	25. ความสอดคล้องด้านปทัสสถานและบทบาท
11. การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม	26. ทักษะการจัดการระหว่างบุคคล
12. การเติบโต	27. ทักษะการจัดการงาน
13. ขวัญกำลังใจ	28. การมีส่วนร่วมและอิทธิพลร่วมกัน
14. ความขัดแย้ง-สามัคคี	29. เน้นการบรรลุเป้าหมาย
15. คุณภาพ	30. ประสิทธิภาพการทำงาน

ที่มา : Robbins (1990, p. 50 อ้างถึงใน เปรมสุริย์ เชื่อมทอง, 2558, หน้า 9)

แต่เนื่องจากนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้เห็นว่าเหตุผลหลายประการที่เกิดเป็นปัญหาในการศึกษาแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยว (Ultimate Effectiveness Measures) ดังนี้ 1. เป็นการยากที่จะยอมรับได้ว่าตัวแปรเหล่านี้โดยตัวของมันเองนั้นกว้างขวางพอเพียงที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การได้ 2. ตัวแปรหลายตัวที่ใช้ในการวัดประสิทธิผล เช่นความพึงพอใจมีลักษณะของการใช้ความคิดเห็นส่วนตัว (Value Judgment) ของผู้วิจัยแทนที่จะใช้ตัวแปรที่เป็นกลาง 3. เป็นการยากที่จะผสมผสานตัวแปรเดี่ยวเหล่านี้เข้าด้วยกันแล้วทำให้เกิดความเข้าใจต่อสิ่งที่เรียกว่าประสิทธิผล (ภรณ์ มหามนต์, 2557, หน้า 43)

นอกจากนี้ Cameron (1981, p. 1) ได้แสดงความคิดเห็นถึงความไม่เหมาะสมของแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยวไว้ว่าภายในองค์การมักจะประกอบไปด้วยโครงการหลายโครงการในการดำเนินงานโดยโครงการเหล่านั้นอาจมีการดำเนินงานที่ขัดแย้งกันหรือทับซ้อนกันก็ได้ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากเป้าหมายของแต่ละโครงการถูกกำหนดจากกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม (Broad Array of Constituencies) ดังนั้นการนำเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยวมาใช้จึงไม่เหมาะสมยกตัวอย่างเช่นการนำเกณฑ์วัดด้านผลกำไรมาวัดประสิทธิผลขององค์การซึ่งเกณฑ์วัดด้านผลกำไรอาจวัดระดับความสำเร็จของโครงการได้เพียงโครงการเดียวแต่ไม่อาจวัดประสิทธิผลของโครงการอื่น ๆ ภายในองค์การได้พร้อม ๆ กันเนื่องจากโครงการอื่น ๆ อาจมีเป้าหมายที่มีใช้ผลกำไร เช่นโครงการทางฝ่ายผลิตอาจมุ่งเน้นไปในการลดต้นทุนการผลิตด้วยเหตุนี้ผลกำไรจึงไม่สามารถวัดประสิทธิผลของฝ่ายผลิตได้ดังนั้นเกณฑ์วัดด้านผลกำไรเพียงเกณฑ์เดียวจึงไม่สามารถวัดประสิทธิผลขององค์การโดยรวมได้แนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์ (Multivariate Effectiveness Measures) จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การโดยพยายามสร้างตัวแบบหรือแบบจำลองและนำไปทดสอบสมมติฐาน (Hypothesis) ด้วยการนำไปทดลองหรือหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลักซึ่งอาจมีผลต่อความสำเร็จขององค์การจะเห็นได้ว่าเกณฑ์วัดประสิทธิผลนั้นมีความหลากหลายโดยแต่ละเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับฐานคติในเรื่องประสิทธิของนักวิชาการแต่ละท่านซึ่งจะรวมถึงการนิยามหรือความหมายของแนวคิดประสิทธิผลที่แตกต่างกันอีกด้วยซึ่งสอดคล้องกับ (พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 1) กล่าวว่าการศึกษาเรื่องแนวคิดประสิทธิผลขององค์การยังไม่มีสมภาวะสากล (Generalization) จึงเป็นการยากที่จะประเมินประสิทธิผลขององค์การในเชิงประจักษ์ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะยังไม่มีเงื่อนไขที่สมบูรณ์แบบในการให้คำนิยามหรือความหมายแนวคิดประสิทธิผลขององค์การ

2. ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

การค้นหานิยามความหมายของประสิทธิผลขององค์การได้เกิดขึ้นเป็นเวลายาวนานจนกระทั่งล่วงเลยมาถึงปลายศตวรรษที่ 19 แม้ว่าประสิทธิผลขององค์การจะมีการใช้กันอย่างแพร่หลายแต่ยังไม่มีคำนิยามและตัวชี้วัดกันอย่างแน่ชัด Cameron (1986, p. 9) เนื่องจากแนวคิดประสิทธิผลขององค์การมีความคลุมเครือและเกิดปัญหาการนิยามหรือการให้ความหมาย Cameron (1981, p. 2) ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าวว่าเนื่องมาจากเหตุผล 3 ประการเหตุผลประการแรกคือ การที่แนวคิดด้านองค์การ (Concepts of Organization) มีต้นกำเนิดแนวคิด (Conceptualization) มาจากหลายแนวคิดทั้งในประเด็นที่ว่าองค์การคืออะไรและแตกต่างจากองค์การอื่นอย่างไรซึ่งความหลากหลายของแนวคิดด้านองค์การนี้ได้ส่งผลให้ความพยายามที่จะกำหนดเกณฑ์หรือตัวชี้วัดมาตรฐานของประสิทธิผลขององค์การต้องพลอยล้มเหลวไปด้วยเนื่องจากความไม่มีมาตรฐานในการนิยามองค์การ Cameron (1981, p. 2) เหตุผลประการที่สองคือการศึกษาระสิทธิผลในอดีตนักวิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การที่มีลักษณะไม่ทับซ้อนต่อกัน (Non-Overlapping) ส่งผลให้ไม่เกิดความพอกพูน (Not Cumulative) ทางวิชาการกล่าวคือ เมื่อนักวิจัยต้องการประเมินประสิทธิผลขององค์การตัวชี้วัดที่ถูกเลือกนำมาใช้มักจะเป็นผลลัพธ์ของความสะดวก (Convenience) หรือความอคติ (Bias) ของนักวิจัยแทนที่จะมาจากการสร้างตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ Campbell (1977, p. 1) และ Steers (1977, p. 2) ส่งผลให้ไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ ในแง่การศึกษาวิจัยด้านประสิทธิผลขององค์การแต่มีความก้าวหน้าเล็กน้อยในการสร้างทฤษฎีที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ Cameron (1981, p. 3) เหตุผลประการที่สามที่ก่อให้เกิดปัญหาในการนิยามประสิทธิผลขององค์การก็คือ คุณสมบัติที่ซับซ้อนขององค์การเองกล่าวคือวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การมักจะมีหลากหลายขัดแย้งและยากต่อการนิยามความซับซ้อน (Complexity) ขององค์การนี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหาในการนิยามเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจงในการวัดประสิทธิผลขององค์การทั้งนี้ก็เพราะว่าบ่อยครั้งที่องค์การได้แสวงหาเป้าหมายที่ขัดแย้งซึ่งกันและกันยกเว้นองค์การที่มีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไรที่เงื่อนไขของประสิทธิผลจะถูกกำหนดมาจากการพิจารณาประเด็นทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญแต่สำหรับองค์การประเภทอื่น ๆ ที่มีใช้ขององค์การที่มีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไรแล้วก็จะมีความยุ่งยากในการกำหนดชุดตัวชี้วัดที่สามารถวัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การโดยรวมได้ความคลุมเครือหรือความกำกวมเหล่านี้ทำให้การนิยามแนวคิดประสิทธิผลขององค์การที่เคยใช้ในอดีตและแนวทางที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลในอดีตส่วนใหญ่ไม่มีความเหมาะสมต่อความวุ่นวายซับซ้อนขององค์การสมัยใหม่

Cameron (1981, p. 3) จากเหตุผลดังกล่าวจึงมีการให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันไป ตามความแตกต่างของผู้ศึกษาและยังมีความขัดแย้งกันเองด้วยจากการศึกษาเอกสารที่ได้รับ การตีพิมพ์และเผยแพร่ได้มีผู้ให้คำนิยามประสิทธิผลขององค์การว่าคือระดับที่ องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้ Etzioni (1964, p. 5) และ Georgopoulos and Tomnenbaum (1957 อ้างถึงใน ภาวณี กীরติบุตร, 2557, หน้า 65) ระบุว่าประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์การในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึง เป้าหมายได้โดยใช้ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหาย และไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก

Robbins (1990, p. 77) ได้ให้คำนิยามประสิทธิผลขององค์การสามารถ นิยามได้ว่าหมายถึง ระดับความสามารถที่องค์การจะบรรลุเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและ ระยะยาวทั้งในเชิงผลลัพธ์และกระบวนการการเลือกตัวแปรหรือเรื่องที่น่ามาเป็นเกณฑ์ใน การประเมินผลสะท้อนค่านิยมของกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการอยู่รอดขององค์การ สะท้อนความสนใจของผู้ประเมินและระยะเวลาที่จัดตั้งองค์การขึ้นมา

ธงชัย สันติวงษ์ (2555, หน้า 4) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การจะมีขึ้นได้ ย่อมอยู่กับเงื่อนไขว่าองค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จ ที่ตั้งใจไว้แต่สิ่งสำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผลคือประสิทธิภาพซึ่งหมายถึง การมีสมรรถนะสูงสามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดโดยได้ผลผลิต ที่คุณภาพสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไปจากคำนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่าประสิทธิผล ขององค์การคือ ระดับความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การที่ องค์การนั้นกำหนดขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะบ่งชี้ถึงความสามารถในการอยู่รอด ขององค์การ

วิทยา ด้านธำรงกุล (2550, หน้า 27) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผล ขององค์การ หมายถึง ความสามารถในการเลือกเป้าหมายที่เหมาะสมและบรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ประสิทธิผลจึงวัดกันที่ว่าองค์การสามารถสนองของผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นต้องการ หรือไม่และสามารถบรรลุในสิ่งที่พยายามจะทำมากน้อยเพียงใด

รุ่ง แก้วแดง และ ชัยณรงค์ สุวรรณสาร (2553, หน้า 169) ประสิทธิผล ขององค์การ หมายถึง ความสำเร็จของผลการปฏิบัติงานที่เป็นไปหรือบรรลุเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ขององค์การ

เปรมสุริย์ เชื้อมทอง (2554, หน้า 9) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การ คือ ผลงานของกลุ่มซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การปกครอง

ท้องถิ่นคือความสำเร็จขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ทั้งนี้เกิดจากประสิทธิภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารงานเพื่อโน้มน้าวให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

Seashore & Yuchtman quoting Hall (1991, p. 1) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพขององค์กร คือ ความสามารถขององค์กรในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีคุณค่าจากสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์กร

Hoy & Miskel (1991, p. 51) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถใช้ภาวะผู้นำเป็นศูนย์กลางในการจัดการบุคลากรทำให้บุคลากรและประชาชนเกิดความพึงพอใจเป็นผลทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร

Gibson Others (1982, p. 812) นิยามประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้นการกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าผลที่ได้รับตรงนั้นครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพและใช้พลังงานน้อยเพียงใด

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2546 ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง ผลสำเร็จผลที่เกิดขึ้นซึ่งขยายความได้ว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั่นเอง

ติน ปรัชญพฤทธิ (2551, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพขององค์กร (Effectiveness) ว่าเป็นระดับที่คนงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

ศุภชัย ยาวะประภาส (2550, หน้า 2) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายการพิจารณาทางเลือก โดยใช้ประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ทำได้โดยการวิเคราะห์ว่าทางเลือกนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่มากน้อยเพียงใดถ้าบรรลุวัตถุประสงค์ก็ผ่านการพิจารณาถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ไม่ผ่าน

จากการสังเคราะห์จากแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการของประเทศไทยและนักวิชาการของต่างประเทศ ผู้วิจัยให้ความหมายประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ความสำเร็จของประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บรรลุ

วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณของรัฐ มาดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่นส่งผลต่อการพัฒนาประเทศไทย อย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในประเทศโดยการปฏิบัติราชการของ หน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์หรือเป้าประสงค์ในการ พัฒนาที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติราชการหรือระบบราชการท้องถิ่นที่เป็น มาตรฐานสากลรวมถึงมีการติดตามประเมินผลหรือพัฒนาท้องถิ่นต้องปรับปรุงอย่าง ต่อเนื่องเป็นระบบให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย อย่างแท้จริงและยั่งยืน

3. แนวทางการศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การ

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีแนวทางการศึกษาเพื่อประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การในเบื้องต้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวทางใหญ่คือ แนวทางการศึกษา ประสิทธิภาพที่ยึดแบบเกณฑ์เดียว และแนวทางการศึกษาประสิทธิภาพที่ยึดแบบบูรณาการ หรือแบบหลายเกณฑ์

1. แนวคิดศึกษาประสิทธิภาพที่ยึดแบบเกณฑ์เดียว Cameron (1981, pp. 3-8) ได้แบ่งแนวคิดที่สำคัญ 4 แนวคิด คือ แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (The Goal Attainment Approach) แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (The System Resource Approach) แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์การ (Internal Process Approach) แนวคิดตัวแบบ กลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic Constituencies Approach) ซึ่งแต่ละแนวคิดจะมีแนวทาง ในการศึกษาที่แตกต่างกันดังนี้

1.1 แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (The Goal Attainment Approach) โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดนิยมใช้มากที่สุดมีความคิดว่าองค์การควรจะมีมุ่งไปที่การบรรลุถึง เป้าหมายสุดท้ายหรือผลลัพธ์ (Ends) มากกว่าที่จะสนใจวิธีการ (Means) ในแนวทางนี้มี ฐานคิดว่าองค์การมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเห็นเหตุผลและแสวงหาเป้าหมายของตนเอง ดังนั้นการบรรลุถึงเป้าหมายและความสำเร็จจึงเป็นตัววัดที่เหมาะสมของประสิทธิผล Robbins (1990, p. 53) กล่าวได้ว่าเป็นการนำแนวคิดด้านประสิทธิผลเชื่อมโยงเข้ากับ ความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ Etzioni (1964, p. 2) และ Price (1972, p. 1) การใช้วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การด้วยแนวคิดนี้จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อลักษณะขององค์การ และเป้าหมายนั้นมีลักษณะตามสมมติฐาน 5 ประการ คือ 1. องค์การที่เราศึกษานั้นใน ความเป็นจริงมีเป้าหมายที่แท้จริง 2. เราสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้น

3. จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การควรมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่เราจะวัดได้ 4. ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้นและ 5. เราต้องสามารถวัดได้ว่าองค์การกำลังบรรลุเป้าหมายได้แค่ไหนเมื่อไรอย่างไรแต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เป็นวิธีที่มีความไม่สมบูรณ์ในวิธีการ (Methodological Shortcoming) และไม่เป็นกลางเท่าที่ควรเนื่องจากเป้าหมายในทางปฏิบัติมักแตกต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีหลายเป้าหมายที่ต้องจัดลำดับความสำคัญและช่วงเวลา

1.2 แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (The System Resource Approach) ผู้นำแนวทางนี้ คือ Yuchtman and Seashore (1967, p. 2) ซึ่งพยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของการประเมินประสิทธิผลในแง่ของเป้าหมายโดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การเลยเพราะเห็นว่าเป็นไปได้ยากที่จะใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลโดยผู้วิจัยใช้แบบจำลองของระบบทรัพยากรในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การแทนแนวความคิดนี้มองว่าองค์การควรจะคำนึงถึงความสามารถในการได้มาของปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการเปลี่ยนผ่านปัจจัยนำเข้า (Transactional Process) ไปเป็นปัจจัยนำออก (Outputs) ด้วยเพื่อที่จะได้ทราบถึงความมีเสถียรภาพและความสมดุลขององค์การในระยะยาวแนวทางนี้มีฐานคิดว่าองค์การได้สร้างความสัมพันธ์กับระบบย่อยถ้าหากระบบย่อยทำงานได้ไม่ดีจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของระบบทั้งหมด Robbins (1990, p. 58) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่าง ๆ ที่สำคัญของแนวคิดนี้สามารถจัดอยู่ในรูปของตัวแปรหรือสัดส่วนได้ประกอบด้วยปัจจัยส่งออก/ปัจจัยนำเข้า (O/I) กระบวนการเปลี่ยนผ่าน/ปัจจัยนำเข้า (T/I) กระบวนการเปลี่ยนผ่าน/ปัจจัยส่งออก (T/O) การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยนำเข้า (I/I) และอื่น ๆ อย่างไรก็ตามแนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบนี้ก็ไม่ได้ต่างจากแนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมายเท่าใดนักเพราะที่จริงแล้วเป้าหมายขององค์การอย่างหนึ่งก็คือสรรหา (Acquisition) ทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมนั่นเอง

1.3 แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์การ (Internal Process Approach) ตัวแบบนี้จะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการภายใน (Internal Processes) และการดำเนินงานภายในองค์การ (Operations of the Organization) เป็นสำคัญโดยมุมมองแบบกระบวนการภายในจะมองว่าการที่องค์การจะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อกระบวนการทำงานภายในองค์การมีระดับที่เหมาะสมหรือมีความยาวไม่มากเกินความจำเป็นไม่มีขั้นตอนของกระบวนการมากเกินความจำเป็นสภาพเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกภายในองค์การมีความเป็น

อันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบภายในองค์การส่งผลให้การทำงานที่ภายในองค์การจะมีสภาพราบรื่นและมีผลงานที่ดีโดยสิ่ง que เชื่อมโยงให้สมาชิกภายในองค์การแต่ละคนมีความสามารถในการทำงานเช่นนี้ได้ก็คือความไว้วางใจ (Trust) และความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Benevolence) ซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปถึงการไหลเวียนของข่าวสาร (Information Flows) ภายในองค์การจะเป็นไปด้วยความราบรื่นไม่ติดขัดในเชิงโครงสร้างทั้งแนวดิ่งและแนวนอน Likert (1967, p. 1) ซึ่งสภาพแบบนี้บางครั้งก็ถูกเรียกว่าระบบที่มีสุขภาพดี (Healthy Systems) ดังนั้นแนวทางการศึกษากระบวนการภายในจึงมีความเชื่อว่าองค์การจะยิ่งมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นถ้าองค์การสามารถรักษาสภาพของกระบวนการภายในให้อยู่ในระดับที่มีสุขภาพดีมากยิ่งขึ้นและในทางตรงกันข้ามองค์การจะยิ่งไม่มีประสิทธิผลถ้ากระบวนการภายในขององค์การอยู่ในระดับที่มีสุขภาพแย่ง Cameron (1981, p. 4)

1.4 แนวคิดตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic Constituencies Approach) แนวคิดนี้มีมุมมองว่าความสามารถในการตอบสนองความต้องการและความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญกับองค์การหรือผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือชี้วัดว่าองค์การจะมีประสิทธิผลหรือไม่แนวทางนี้มีฐานคิดว่าองค์การประกอบด้วยกลุ่มย่อยที่ต่างก็แข่งขันกันควบคุมทรัพยากรดังนั้นจึงประเมินว่าองค์การประสบผลสำเร็จในการตอบสนองของผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์ได้หรือไม่ Robbins (1990, pp. 62-63) ซึ่งในการตัดสินใจว่าใครเป็นผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์มากที่สุดในบรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นกระทำได้ยากเพราะในกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่มีความสำคัญต่อองค์การอย่างจริงจังและมีความสามารถในการควบคุมทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการอยู่รอดขององค์การอีกทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลทำให้กลุ่มผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งตัวบุคคลและความต้องการรายละเอียดตามตารางดังนี้

ตาราง 2 แสดงการเปรียบเทียบทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์กร

แนวทาง	คำนิยาม	เงื่อนไขการนำไปประยุกต์ใช้
1. The Goal Attainment	การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้	เป้าหมายที่ชัดเจนมีขอบเขตเวลาชัดเจนและวัดได้
2. Systems Resource	ต้องการแสวงหาทรัพยากร	มีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลผลิตชัดเจน
3. Internal Process	การไม่มีแรงกดดันภายใน, ระบบภายในราบเรียบ	มีความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการและงานหลัก
4. Strategic Constituencies	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดมีความพึงพอใจระดับหนึ่ง	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีอำนาจอิทธิพลเหนือองค์กรและองค์กรตอบสนองต่อความต้องการนั้น ๆ

ที่มา : Cameron (1981, p. 3 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2551, หน้า 5)

4. แนวคิดการศึกษาประสิทธิผลที่ยืดแบบหลายเกณฑ์

แนวทางการศึกษาประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการนำมาใช้ในการศึกษาประสิทธิผลองค์กรโดยมีฐานคติเบื้องต้นว่าประสิทธิผลมิใช่แนวคิดที่เกิดจากการสังเกตปรากฏการณ์แล้วอุปนัยมาอยู่ในระดับนามธรรมแต่เป็นสิ่งที่ประกอบสร้างขึ้นตามค่านิยม Quinn and Rohrbaugh (1983, p. 2 อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 9) กล่าวคือ แนวทางนี้มีมุมมองว่าประสิทธิผลขององค์กรนั้นจะผันแปรไปตามค่านิยมของแต่ละบุคคลการประเมินประสิทธิผลขององค์กรจะขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ประเมินและผู้ประเมินนั้นให้น้ำหนักในเรื่องใดเป็นสำคัญในการประเมินและไม่มีแนวทางใดที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลเนื่องจากแนวคิดเรื่องประสิทธิผลเป็นจิตวิสัยเป็นไปได้ยากที่ทุกคนจะเห็นพ้องต้องกันขึ้นอยู่กับค่านิยมและผลประโยชน์ด้วยซึ่งแนวทางนี้เกิดจากความพยายามของนักวิชาการในการบูรณาการแนวคิดประสิทธิผลเพื่อแสวงหาแนวทางในการประกอบสร้างองค์ประกอบของประสิทธิผลโดย Steers (1977, p. 1) และ Campbell (1977, p. 1) ได้เสนอแนวทางที่คล้ายกัน คือ ชั้นแรกควรกำหนดตัวแปรที่คาดว่าจะเป็นตัววัดประสิทธิผลหลังจากนั้นก็ให้ทำการศึกษาว่าตัวแปรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ที่เหมือนกัน

อย่างไร (พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 2) จากแนวทางดังกล่าวนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านพยายามที่จะทำตามเช่น Scott (1977); Cameron (1979); Seashore (1979) โดยพยายามที่จะบูรณาการตัวแบบประสิทธิผลองค์การเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม Quinn and Rohrbaugh (1983, p. 1) ได้แสดงความเห็นว่าการพยายามในการบูรณาการแนวคิดประสิทธิผลที่ได้กระทำมาข้างต้นยังมีความคลุมเครือเพราะแนวคิดที่บูรณาการขึ้นมานั้นยังมีความแตกต่างหลากหลายและไม่สามารถเชื่อมโยงได้ว่าแนวคิดแต่ละแนวคิดมีความเชื่อมโยงกันอย่างไรและควรจัดกลุ่มอย่างไร จึงจะเหมาะสมไม่ทับซ้อนกันและสาเหตุที่ก่อให้เกิดภาวะคลุมเครือของตัวแบบเชิงบูรณาการดังกล่าวข้างต้นอาจเกิดจากการขาดเครื่องมือหรือวิธีการในการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวแปรที่เหมาะสม ในขณะที่อาจจะกล่าวได้ว่าการบูรณาการแนวคิดประสิทธิผลยังมีความหลากหลายด้านตัวแบบการเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดที่แตกต่างไม่มีความชัดเจนและขาดหลักเกณฑ์ในการจำแนกแนวคิดหรือการจัดกลุ่มประเภทแนวคิดที่ใช้ในตัวแบบเชิงบูรณาการและสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดความคลุมเครือดังกล่าวคือในขณะนั้นขาดเครื่องมือหรือวิธีการในการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวแปรที่เหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ Quinn and Rohrbaugh (1983, p. 2) จึงได้ทำการศึกษาประสิทธิผลองค์การโดยการจัดระบบเกณฑ์วัดประสิทธิผลองค์การอย่างเป็นรูปธรรมจนได้ตัวแบบเชิงบูรณาการที่เข้มแข็ง คือ ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing-Values Approach) แนวคิดนี้มีมุมมองว่าประสิทธิผลขององค์การนั้นจะผันแปรไปตามค่านิยมของแต่ละบุคคลกล่าว คือ การประเมินประสิทธิผลขององค์การจะขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ประเมินและผู้ประเมินนั้นให้น้ำหนักในเรื่องใดเป็นสำคัญในการประเมินแนวทางนี้มีความคิดว่าไม่มีแนวทางใดที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลเนื่องจากแนวคิดเรื่อง ประสิทธิผลเป็นจิตวิสัยเป็นไปได้ยากที่ทุกคนจะเห็นพ้องต้องกันขึ้นอยู่กับค่านิยมและผลประโยชน์ด้วย Robbins (1990, p. 68) โดยที่กลุ่มค่านิยมพื้นฐานที่มีการแข่งขันกันภายในองค์การมีสามกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรกเป็นกลุ่มค่านิยมของ “ความยืดหยุ่น” (Flexibility) กับ “การควบคุม” (Control) กลุ่มพื้นฐานแรกนี้เป็นการพิจารณาโครงสร้างขององค์การซึ่งมีสองมิติที่อยู่ในขั้วตรงกันข้ามคือความยืดหยุ่นกับการควบคุมความยืดหยุ่นให้คุณค่ากับนวัตกรรม การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงในทางตรงกันข้ามการควบคุมเน้นไปที่ความมีเสถียรภาพคำสั่งและความสามารถในการทำนายสิ่งที่เกิดขึ้นภายในองค์การมีความ

ยืดหยุ่นและการควบคุมดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นชั่วคราวกันข้ามคล้ายคลึงกับการปรับตัว (Adaptation) การดำรงรักษา (Maintenance) ในทฤษฎีระบบสังคมนั่นเอง

กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มค่านิยมที่ใช้การจัดการภายในองค์การเป็นจุดเน้น สามารถจำแนกเป็นการเน้นความเป็นอยู่ที่ดีและการพัฒนาของบุคคล (People) ภายในองค์การหรือเน้นภายในและการบูรณาการ (Internal) และการพัฒนาตัวองค์การ (Organization) หรือเน้นภายนอกและสร้างความแตกต่าง (External) กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือการจัดการจะเน้นที่คนหรืองานนั่นเองการเน้นที่คนจะให้ความสำคัญกับความรู้สึกและความต้องการของบุคคลภายในองค์การส่วนการเน้นที่งานนั้นจะให้ความสำคัญกับผลิตภาพ (Productivity) และการบรรลุความสำเร็จของงาน (Task Accomplishment)

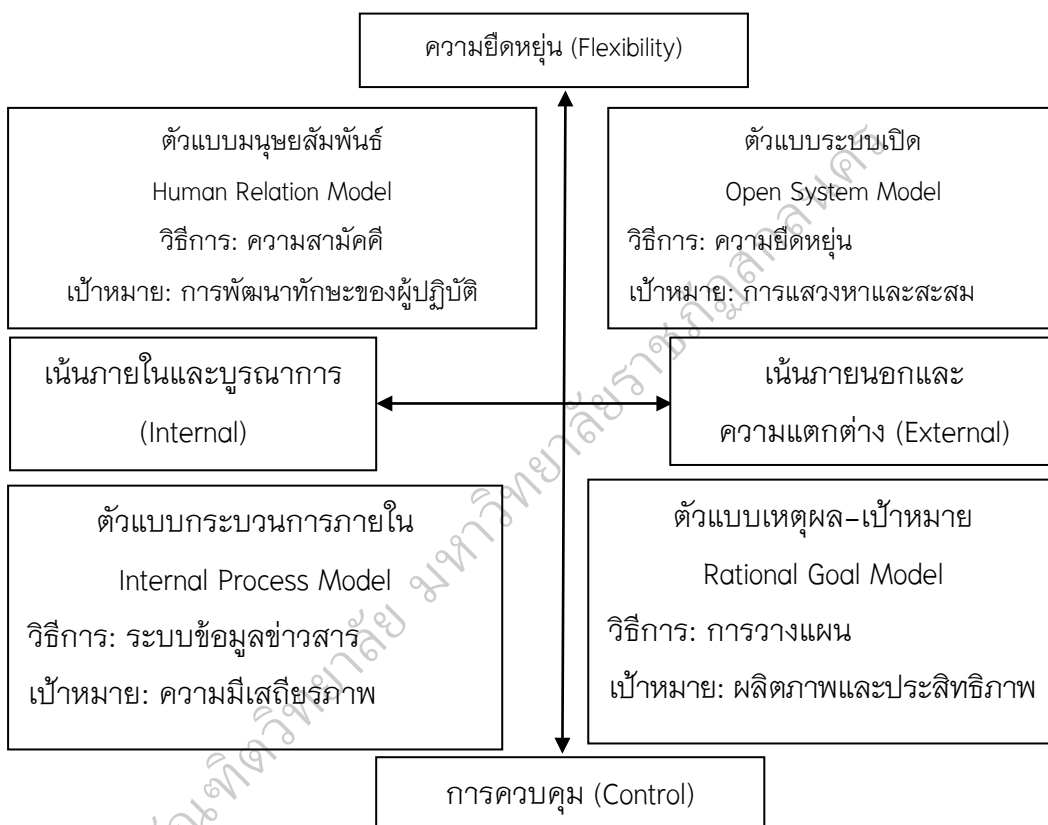
กลุ่มที่สามเป็นกลุ่มค่านิยมที่มีความสัมพันธ์กันของวิธีการขององค์การ (Organizational Means) กับเป้าหมายขององค์การ (Organizational Ends) การเน้นวิธีการเป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการภายในและความต่อเนื่องระยะยาวขณะที่การเน้นเป้าหมายขององค์การเป็นการเน้นที่ผลลัพธ์สุดท้ายและระยะสั้นโดย Quinn and Rohrbaugh (1983, p. 1) ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของตัวแบบอีก 4 ตัวแบบที่ถูกจำแนกออกมาดังนี้

ตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Model) จะมีชุดค่านิยมที่มีความสำคัญ คือ ชุดค่านิยมด้านความยืดหยุ่น (Flexibility) และชุดค่านิยมที่เน้นภายในองค์การ (Internal) โดยมีวิธีการ (means) คือ ความสามัคคี (Cohesion) และขวัญกำลังใจ (Morale) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (Ends) คือ การพัฒนาทักษะของผู้ปฏิบัติ (Skilled Work Force)

ตัวแบบระบบเปิด (Open System Model) จะมีชุดค่านิยมที่สำคัญคือ ชุดค่านิยมด้านความยืดหยุ่น (Flexibility) และชุดค่านิยมที่เน้นภายนอกองค์การ (External) โดยมีวิธีการ (Means) คือความยืดหยุ่น (Flexibility) และความเตรียมพร้อม (Readiness) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (Ends) คือ การแสวงหาและสะสมทรัพยากร (Acquisition of Resources)

ตัวแบบเหตุผลและเป้าหมาย (Rational Goal Model) จะมีชุดค่านิยมที่สำคัญ คือ ชุดค่านิยมด้านการควบคุม (Control) และชุดค่านิยมที่เน้นภายนอกองค์การ (External) โดยมีวิธีการ (Means) คือ การวางแผน (Planning) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (Ends) คือความสามารถในการผลิต (Productivity) และประสิทธิภาพ (Efficiency)

ตัวแบบกระบวนการภายใน (Internal Process Model) จะมีชุดค่านิยมที่สำคัญ คือ ชุดค่านิยมด้านการควบคุม (Control) และชุดค่านิยมที่เน้นภายในองค์กร (Internal) โดยมีวิธีการ(Means) คือ การจัดการระบบข้อมูลข่าวสาร (Information Management) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (Ends) คือ ความมีเสถียรภาพ (Stability) แสดงตัวแบบค่านิยมประสิทธิผลองค์กรดังภาพตัวแบบค่านิยมประสิทธิผลองค์กร ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 3 ตัวแบบค่านิยมประสิทธิผลองค์กร

ที่มา : Quinn and Rohrbaugh (1983, p. 2 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2550, หน้า 2)

ต่อมาในงานการศึกษาประสิทธิผลองค์กรภายใต้ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (Competing Values Framework) ได้แสดงให้เห็นว่าการสร้างเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลองค์กรนั้นอาจจะลดเหลือเพียง 2 กลุ่มค่านิยม คือ กลุ่มค่านิยมด้านโครงสร้าง (Structure) และกลุ่มค่านิยมด้านการมุ่งเน้น (Focus) โดยกลุ่มค่านิยมแรกเป็นกลุ่มที่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของการให้ความสำคัญระหว่างความยืดหยุ่น (Flexibility) หรือการเปลี่ยนแปลง (Change) และการควบคุม (Control) หรือความมี

เสถียรภาพ (Stability) ส่วนกลุ่มค่านิยมที่สองเป็นกลุ่มที่สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่องค์กรต้องการมุ่งเน้น (Focus) โดยแสดงถึงการมุ่งเน้นภายในองค์กร (Internal) ซึ่งให้ความสำคัญไปที่บุคคลและการมุ่งเน้นภายนอกองค์กร (External) ซึ่งให้ความสำคัญไปที่องค์กร Quinn (1988, p. 1) ตัวแบบประสิทธิผลขององค์กรดังที่แสดงในภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 ตัวแบบประสิทธิผลขององค์กร

ที่มา : Quinn (1988, p. 3 อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 10)

ประสิทธิผลขององค์กรเป็นแนวคิดที่ได้รับการศึกษามายาวนานเนื่องจากเป็นแนวคิดหลักที่จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนองค์กรในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลตรงตามเป้าประสงค์ขององค์กรประสิทธิผลขององค์กรจึงเป็นเป้าหมายสูงสุดที่ผู้บริหารต้องการจะบรรลุถึงซึ่งการศึกษาแนวคิดประสิทธิผลขององค์กรมีฐานคติที่สำคัญ 2 ฐานคติ คือ 1 ฐานคติ

ที่เชื่อว่าเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลองค์กรมีเพียงเกณฑ์เดียวจึงมีแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดียวและ 2 ฐานคติที่เชื่อว่าการวัดประสิทธิผลองค์กรนั้นต้องประกอบไปด้วยหลายเกณฑ์จึงมีแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์แม้ว่าประสิทธิผลขององค์กรจะมีการใช้กันอย่างแพร่หลายแต่ยังไม่มีทำให้คำนิยามความแตกต่างของผู้ศึกษาและยังมีความขัดแย้งกันเองด้วยอาจสรุปได้ว่าประสิทธิผลองค์กรคือ ระดับความสามารถขององค์กรในการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์กรที่องค์กรนั้นกำหนดขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะไปถึงความสามารถในการอยู่รอดขององค์กรและตัวชี้วัดกันอย่างแน่ชัดเนื่องจากไม่มีเงื่อนไขที่สมบูรณ์แบบในการให้คำนิยามหรือความหมายของประสิทธิผลองค์กร (Cameron, 1986, p. 1) ดังนั้นจึงมีการให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันไปตาม

สรุปแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลที่ยึดแบบเชิงเดียวมี 4 ตัวแบบซึ่งแต่ละแนวคิดจะมีแนวทางในการศึกษาที่แตกต่างกัน คือ 1 แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (The Goal-Attainment Approach) ตัวแบบนี้จะเป็นการนำแนวคิดด้านประสิทธิผลเชื่อมโยงเข้ากับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรใช้ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรมีเป้าหมายที่ชัดเจนและสามารถวัดระดับความสำเร็จนั้นได้ 2 แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (The System-Resource Approach) แนวคิดนี้จะพิจารณาในแง่ของการได้รับทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอต่อการที่ระบบจะสามารถดำรงอยู่ได้ 3 แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์กร (Internal Process Approach) แนวคิดนี้มีความเชื่อที่ว่าองค์กรจะมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถรักษาสภาพของกระบวนการภายในให้อยู่ในระดับที่ดีมากยิ่งขึ้น 4 แนวคิดตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic -Constituencies Approach) แนวคิดนี้มองว่าการมีประสิทธิผลขององค์กรก็คือการที่องค์กรสามารถทำให้กลุ่มผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์มีความพึงพอใจในระดับน้อยที่สุดที่จะยอมรับได้

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีในเรื่อง ประสิทธิผลขององค์กรของภาครัฐทั้งในงานวิจัยของไทยและงานวิชาการของต่างประเทศนั้นประเทศไทยโดยสำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดในเรื่องของ Balanced Scorecard (BSC) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการนั้นในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งประเทศไทย จึงนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ว่าปัจจุบันนี้นั้นผู้วิจัยจึงสังเคราะห์นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลองค์กรขององค์กรปกครองท้องถิ่นและได้ศึกษาแนวคิดดังกล่าวดังนี้

5. แนวคิดและทฤษฎีวิวัฒนาการของแนวคิด Balanced Scorecard (BSC)

ผู้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีนี้ คือ Robert S. Kaplan จาก Harvard Business School และ David P. Norton จาก Norton and Company เป็นผู้นำเทคนิค Balanced Scorecard (BSC) มาใช้เป็นครั้งแรกปี ค.ศ. 1992 เพื่อใช้ในการวัดสัมฤทธิ์ผลขององค์กรภาคธุรกิจโดยได้เพิ่มมิติทางด้านลูกค้า ด้านกระบวนการบริหารภายในองค์กร และด้านการเรียนรู้มาช่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งถือเป็นการวิเคราะห์แนวทางใหม่ที่ใช้แผนกลยุทธ์ระยะยาวรวมกับแผนกิจกรรมระยะสั้นในกรอบของระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management System) และเทคนิค BSC ยังใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า (Time Value of Money) โดยการประเมินผลที่อาศัยตัวชี้วัดในลักษณะองค์รวมนอกเหนือไปจากตัวชี้วัดทางการเงินอย่างเดียว (พลู เดชะรินทร์, 2557, หน้า 20) การวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นลักษณะผสมผสานของตัวชี้วัดการปฏิบัติการ (Performance Indicators) 4 มิติ ประกอบด้วย ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้ และเติบโต ดังนี้

1. ด้านการเงิน (Financial Perspective) ได้แก่ ความสามารถในการทำกำไร การเติบโตยอดขายและผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้นมูลค่าหุ้นเงินปันผล
2. ด้านลูกค้า (Customer Perspective) ได้แก่ การตอบสนอง (ความรวดเร็วและความถูกต้อง) การให้บริการ (คุณภาพของการบริการ) ราคาความคุ้มค่าในการใช้บริการ
3. ด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) ได้แก่ เวลาในกระบวนการการใช้เวลาในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน คุณภาพในกระบวนการคุณภาพของงานในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน และผลิตภาพในกระบวนการทักษะแรงจูงใจผลผลิตต่อคน
4. ด้านการเรียนรู้และเติบโต (Learning and Growth Perspective) ได้แก่ การค้นคว้าทดลองการผลิต และบริการชนิดใหม่ การเรียนรู้อย่างต่อเนื่องการศึกษาหาวิธีปรับปรุงระบบงานการรักษาทุนทางปัญญา (การใช้ทักษะการมีส่วนร่วมของบุคลากร การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างบุคลากร) ซึ่งด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และเติบโตเป็นปัจจัยต้น ในขณะที่ด้านการเงินและด้านลูกค้าเป็นปัจจัยตามแนวทางการประเมินและการกำหนดกลยุทธ์แบบ BSC นี้ได้มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในภาคธุรกิจ ขณะนี้ภาครัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ได้นำเทคนิค BSC มาประยุกต์ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยราชการทั้งประเทศอีกด้วย ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำแนวคิดของ BSC มาประยุกต์ในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ปรับมิติ 4 มิติให้เหมาะสมกับงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ได้แก่ ปรับด้านการเงินเป็นพันธกิจด้านลูกค้าเป็น กลุ่มเป้าหมายด้านกระบวนการภายในเป็นการบริหารจัดการและด้านการเรียนรู้และเติบโตเป็นการเรียนรู้และพัฒนาการวิจัยครั้งนี้ได้ผู้วิจัยศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 โดยประยุกต์แนวคิด Balanced Scorecard แต่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะศึกษาใน 4 มิติ คือ ด้านพันธกิจด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านการบริหารจัดการ และด้านการเรียนรู้และพัฒนา ทั้งนี้ในแต่ละมิติจะได้นำหลักการของธรรมาภิบาลภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลยุทธ์ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง Balanced Scorecard ในการประเมินผลการปฏิบัติงานการประเมินผลองค์กรไม่สามารถใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินได้เพียงอย่างเดียว ผู้บริหารต้องพิจารณามุมมองอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งประเด็นนี้คือ จุดเริ่มต้นหรือที่มาของ BSC ที่ Kaplan กับ Norton พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กร โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงมุมมองทั้ง 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process perspective) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth perspective) โดยภายในแต่ละมุมมองประกอบด้วย 1. วัตถุประสงค์ (Objective) 2. ตัวชี้วัด (Measures หรือ performance Indicators) 3. เป้าหมาย (Target) 4. ความคิดริเริ่ม หรือสิ่งที่จะทำ (Initiatives)

6. ของแนวคิด Balanced Scorecard (B.S.C.) ในฐานะเครื่องมือที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติในการพัฒนาองค์กรในยุคปัจจุบัน

BSC นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการประเมินผลแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในปัจจุบันว่า จุดอ่อนที่สำคัญของผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ที่การวางแผนหรือ การจัดทำกลยุทธ์แต่อยู่ที่ความสามารถในการนำกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การที่องค์กรจะประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องประกอบด้วยทั้งกลยุทธ์ที่ดี และความสามารถในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติถ้าองค์กรมีกลยุทธ์ที่ดีเพียงอย่างเดียวย่อมไม่สามารถดำเนินงานได้ตามกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ในขณะเดียวกันถ้ามีความสามารถในการปฏิบัติ แต่ขาดกลยุทธ์ที่ดีย่อมทำให้องค์กร

ขาดทิศทางที่ชัดเจนและยิ่งถ้าองค์กรขาดทั้งกลยุทธ์ที่ดีและความสามารถในการปฏิบัติที่ดี องค์กรนั้นย่อมจะประสบความล้มเหลวตั้งแต่ต้น ดังนั้นแนวทางสำคัญที่จะทำให้องค์กร ประสบความสำเร็จจึงต้องประกอบด้วย การมีทั้งกลยุทธ์ที่ดีและความสามารถในการนำ กลยุทธ์นั้นไปสู่การปฏิบัติซึ่งอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลยุทธ์ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ประกอบด้วย

1. วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นขาดการสื่อสารและการถ่ายทอด ไปยังผู้บริหาร ระดับต่าง ๆ และพนักงานซึ่งถ้าบุคคลภายในองค์กรไม่สามารถเข้าใจต่อ วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรยอมยากที่จะทำให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์

2. การที่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ และพนักงานยังขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตาม กลยุทธ์ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมักไม่ค่อยให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับกล ยุทธ์มาใช้กับผู้บริหารมักจะมองว่ากลยุทธ์เป็นเพียงกิจกรรมที่ทำเพียงแค่ปีละครั้งเท่านั้น ทำให้หลักการ BSC สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาอุปสรรคทั้ง 3 ข้อเบื้องต้นของการนำกล ยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะ BSC จะเป็นเครื่องมือในการสื่อสารและถ่ายทอดกลยุทธ์ให้ บุคลากรทุกระดับได้

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำ BSC มาใช้เป็นกรอบแนวทาง กำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินการหลักขององค์กรในการ พัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กร จากทุกมุมมอง อย่างครบถ้วน ทั้ง 4 มุมมอง คือ มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในองค์กรมุมมองด้าน องค์กรประกอบภายในองค์กรมุมมองด้านนวัตกรรมและมุมมองด้านการเงิน ซึ่งตามปกติ หน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กรโดยมุ่งเน้นที่กระบวนการทำงาน และตัวหน่วยงานมากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสีย ประโยชน์และให้ความสำคัญกับเรื่อง การเงินเฉพาะเวลาเสนอขอของบประมาณประจำปี เท่านั้นมุมมองของ BSC ไม่จำเป็นต้องมี 4 ด้านเสมอไป องค์กรที่นำเทคนิค BSC มาใช้ ประเมินผลการปฏิบัติงานสามารถปรับมุมมองให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความ เหมาะสมโดยมุมมองที่กำหนดขึ้นควรเอื้ออำนวยให้องค์กรสามารถตอบสนองของ ความ ต้องการของผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ทุกกลุ่มตัวแบบประยุกต์ของ BSC ที่ปรับใช้กับ ส่วนราชการไทยโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยนำมาปรับใช้ในการประเมินผลการ ปฏิบัติงานขององค์กร ดังภาพประกอบ 5

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร -ประชาชนผู้รับบริการนักวิชาการ, หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจรัฐบาล ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์	องค์ประกอบภายในองค์กร -ความรู้ความสามารถของบุคลากรทักษะ จริยธรรมขวัญและกำลังใจกระบวนการ ทำงานวัฒนธรรมองค์กร
นวัตกรรม -งานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์การ พัฒนาระบบงานการสร้างเครือข่ายระบบ การตรวจค้นข้อมูลระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ	การเงิน -ความประหยัดความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรการใช้ งบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์การ ตรวจสอบป้องกันการรั่วไหลการป้องกัน การทุจริตและประพฤติมิชอบ

ภาพประกอบ 5 แบบประเมินผลการปฏิบัติงานองค์กรด้วยแนวคิด

Balanced Scorecard (B.S.C.)

ที่มา : (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2555, หน้า 2)

1. แนวทางการนำ Balanced Scorecard มาใช้ให้เกิดผลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการนำ BSC ไปใช้ให้เกิดผลสำเร็จนั้นมีปัจจัยหลาย ๆ อย่างเข้ามาเกี่ยวข้องและขั้นตอนที่จะส่งผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของการนำ BSC ไปใช้มากกว่าการออกแบบแต่การนำ BSC ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จนั้นไม่ได้มีกฎเกณฑ์ตายตัว ซึ่งจะสามารถสรุปปัจจัยที่จะนำ BSC ไปใช้ให้เกิดผลได้ดังนี้

1.1 ผู้บริหารระดับสูงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการนำ BSC มาใช้ให้เกิดผลสำเร็จผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในหลักการของ BSC และมีทัศนคติที่ดีในการนำ BSC มาใช้ อีกทั้งต้องให้การสนับสนุนและเป็นเจ้าภาพในการนำ BSC มาใช้ในองค์กร โดยไม่ควรจะมอบหมายให้ผู้บริหารระดับรองเป็นเจ้าภาพแทน

1.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลงการนำ BSC มาใช้ให้เกิดผลจะต้องนำแนวคิดในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงเข้ามาใช้ร่วมด้วย เนื่องจากการนำ BSC มาใช้นั้นจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์กร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ควรพิจารณา ได้แก่ มุ่งเน้นการสื่อสารภายในและไม่ควรทำที่เดียวทั้งองค์กร รวมทั้งจะต้องมีการสร้างทัศนคติที่ดีให้กับพนักงานด้วย

2. การนำ BSC มาใช้ต้องเน้นที่ความเร็ว เรียบง่ายต่อเนื่องและใช้เป็นประจำ โดยความเร็ว คือ ความเร็วในการพัฒนาและนำเอา BSC ไปใช้ การพัฒนาจึงมุ่งเน้นถึงการพัฒนามากกว่าความสมบูรณ์เนื่องจาก BSC จะไม่มีวันสมบูรณ์ได้จนกว่าได้มีการใช้ ความเรียบง่าย คือ ความเรียบง่ายในด้านหลักการแนวคิดที่ชัดเจนและตรงไปตรงมา ความต่อเนื่อง คือ การนำ BSC มาใช้ไม่ใช่โครงการที่จะทำได้ไม่สำเร็จภายในเวลาไม่กี่เดือนหรือปี แต่การที่จะใช้ BSC จนประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องมีความต่อเนื่อง ทั้งมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ส่วนการใช้เป็นประจำหมายความว่าต้องนำ BSC มาใช้ผสมผสานกับการบริหารงานประจำวันไม่ว่าจะจัดให้มีการประชุมตาม BSC หรือทำให้ผลการดำเนินงานตาม BSC เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนอยู่ตลอดเวลา

3. การผูกพันของ BSC กับสิ่งที่มุ่งใจบุคลากรถือเป็นประเด็นที่ยังถกเถียงกันอยู่ซึ่งการผูกกับสิ่งจูงใจนั้นหมายถึง ถ้าทำได้ตามเป้าหมายจะได้รับรางวัล แต่ถ้าไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้จะไม่เกิดอะไรขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ยังจำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

4. BSC ถือเป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์ ดังนั้นถ้าจะนำมาใช้ให้เกิดผลที่สุดควรจะนำมาใช้ในด้านของกลยุทธ์เป็นหลัก ไม่ใช่เพียงแต่การประเมินผลให้ครบทั้ง 5 ด้านเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) เนื่องจากตัวชี้วัดที่อยู่ใน BSC นั้นควรจะเป็นตัวชี้วัดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Measures) มากกว่าตัวชี้วัดที่เป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัย (Safety Measures) ก่อนที่เราจะเริ่มทำ BSC องค์กรอาจจะมีตัวชี้วัดอยู่แล้วเป็นร้อย ๆ ตัวแต่การทำ BSC ไม่ใช่การนำเอาตัวชี้วัดในเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก นั่นคือ ถ้าผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดดีขึ้นย่อมทำให้องค์การดีขึ้นตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ส่วนตัวชี้วัดในการเตือนภัยนั้นจะเป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัยมากกว่าผลการดำเนินงานนั้นสูงกว่าหรือต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

จากเกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์การที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่าเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลขององค์การสามารถพิจารณาการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ว่าประสบผลสำเร็จเพียงใดผลิตผลขององค์การที่มีคุณภาพก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมากขนาดไหนอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิผลขององค์การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยจึงนำกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Core Team) มาวิเคราะห์สังเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ คือ เป็นการประเมินผล การปฏิบัติงานในมิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัตินั้นเป็นการแสดงผลงานที่ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ สุขต่อประชาชนในพื้นที่และประชาชนผู้มารับบริการตามแผนงานโครงการที่พัฒนาท้องถิ่น ตามงบประมาณประจำปีเพื่อบรรลุเป้าหมายผลผลิตของส่วนราชการองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

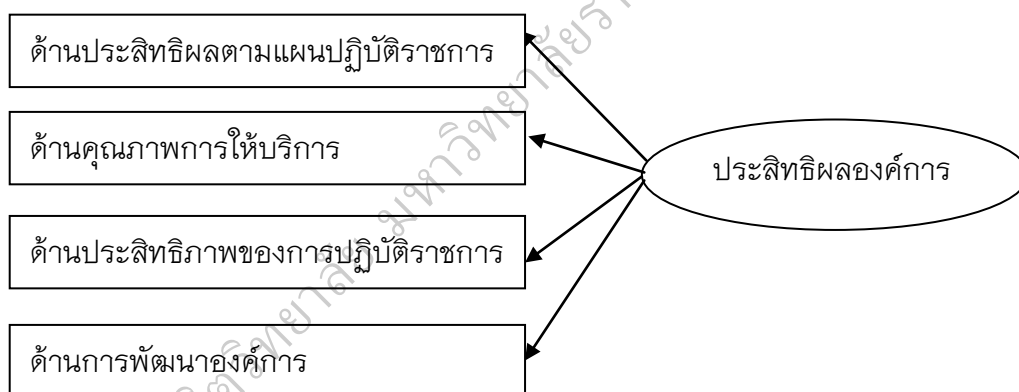
2. ด้านคุณภาพการให้บริการ คือ เป็นการประเมินผลการทำงานในมิติ ด้านคุณภาพการให้บริการเป็นการแสดงความสำคัญให้กับผู้รับบริการในการให้บริการที่มี คุณภาพเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนและผู้รับบริการประชาชนมารับบริการเกิด ความพึงพอใจสูงสุดในผลการปฏิบัติงานของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัตินั้น คือ การทำงานมีการลดขั้นตอน ลระยะเวลาการให้บริการและเกิดความคุ้มค่าสูงสุดในการปฏิบัตินั้นในแผนงาน งบประมาณโครงการและภารกิจที่ได้รับมอบหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ด้านการพัฒนาองค์กร คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมพร้อม รับการเปลี่ยนแปลง พัฒนาบุคลากรเข้ารับการศึกษาฝึกอบรมเตรียมความรู้ความสามารถทั้ง ทางด้านทักษะชีวิตบุคลากรท้องถิ่นและทักษะวิชาการของบุคลากรท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นการสังเคราะห์ค่านิยามของนักวิชาการและนักการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์กรสามารถจำแนกได้เป็น กลุ่มของผู้ให้คำนิยามดังที่ผู้วิจัยได้รวบรวมมากล่าวนำไปพอสังเขปเพื่อให้มองเห็นเข้าใจ เกี่ยวกับประสิทธิผลองค์กรได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัยจึงได้นำเสนอแนวคิดของ นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศดังตารางการสังเคราะห์กรอบแนวคิดทฤษฎีเรื่อง อิทธิพล ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กร และธรรมาภิบาล ต่อประสิทธิผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ดังตาราง 3

จากตาราง 3 สรุปได้ว่าประสิทธิผลองค์การหมายถึง ตัวชี้วัดหรือแนวทางการพัฒนาประเทศขององค์กรภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคเศรษฐกิจที่นำไปสู่ความสำเร็จเป้าหมายสูงสุดของประเทศ คือ การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืนพร้อมกันทั้งทางด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมและวัฒนธรรมที่บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสกลนคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครพนมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมุกดาหารต้องใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศจากการสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมไทยและต่างประเทศประกอบด้วย 4 ตัวแปรสังเกตได้ คือ 1. ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ 2. ด้านคุณภาพการให้บริการ 3. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติการและ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร จึงเขียนเป็นองค์ประกอบประสิทธิผลองค์การในการวิจัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ดังภาพประกอบ 6 ประกอบกับตารางสังเคราะห์ 3



ภาพประกอบ 5 สังเคราะห์ตัวแปรด้านประสิทธิผลองค์การ

ที่มา : Robert S. Kaplan & David P. Norton (1992, p. 1 อ้างถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550, หน้า 1)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่าองค์ประกอบของประสิทธิผลองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ตัวแปร ได้แก่ 1. ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ 2. ด้านคุณภาพการให้บริการ 3. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติการและ 4. ด้านการพัฒนาองค์กร เพื่อเป็นทางในการพัฒนาประสิทธิผลในการพัฒนาการปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่อประสิทธิผลองค์การ

1. ความเป็นมาของทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ก่อนที่จะมาเป็นแนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนั้นทฤษฎีภาวะผู้นำที่เริ่มต้นมาก่อนคือ ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบมีบารมี (Charismatic Leadership) โดยแมกซ์เวเบอร์ (Max Weber) ในทศวรรษที่ 1920 ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำแบบมีบารมีเมื่อผลงานของเขาได้แปลเป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ. 1947 ได้กระตุ้นความสนใจของนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาด้านภาวะผู้นำต่อมาในปี ค.ศ. 1980 นักวิจัยทางจิตวิทยาและการจัดการได้แสดงความสนใจอย่างมากต่อภาวะผู้นำอย่างมีบารมีนี้ เนื่องจากในทศวรรษนั้นเกิดการปฏิรูปและการฟื้นฟูองค์กรต่าง ๆ อย่างมากผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีการยอมรับกันว่ามีความต้องการจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินการเรื่องต่างๆ เพื่อให้องค์กรสามารถอยู่ได้ในสภาวะที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง ภาวะผู้นำแบบมีบารมี หมายถึง ภาพความคิดของผู้ตามที่ว่าผู้นำเป็นผู้มีพรสวรรค์ มีความเป็นพิเศษ และเหนือบุคคลคนทั่วไป Mushinsky (1997, p. 374) Urns (1978, p. 1) Bass (1985, pp. 35-55) ได้ระบุข้อจำกัดบางประการ ของผู้นำแบบมีบารมีแล้วได้แนะนำให้มีการขยายทฤษฎีให้ครอบคลุมถึงลักษณะเสริมพฤติกรรมตัวบ่งชี้บารมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย เช่น แบลเสนอว่าผู้นำแบบมีบารมี มักจะเกิดขึ้นในที่ที่ใช้อำนาจแบบปกติล้มเหลวกับการจัดการกับวิกฤตการณ์ยังเป็นที่น่าสงสัยเกี่ยวกับค่านิยมความเชื่อดั้งเดิมของผู้นำแบบนี้ดังนั้น ต่อมาในยุคทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของแบสได้ใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์แทนคำว่า การสร้างบารมีซึ่งหมายถึง การมีอิทธิพลเกี่ยวกับอุดมการณ์ที่ระดับสูงสุดของจริยธรรมคือความไม่เห็นแก่ตัว ซึ่งทั้งผู้นำและผู้ตามจะมีการอุทิศตัวอย่างที่ดีที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ซึ่งแบสได้ให้เหตุผลในการใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ แทนคำว่า การสร้างบารมีเนื่องจากการสร้างบารมีเป็นตัวแทนของความหมายหลายความหมายในการโฆษณาเช่น การฉลองซึ่งมีลักษณะเป็นการโอ้อวดตื่นเต้นเกินจริง การสร้างบารมีมีความสัมพันธ์มากเกินไปกับการปกครองแบบเผด็จการ และความเป็นผู้นำแบบเทียม เช่น ฮิตเลอร์ มุสโสลินี มีผู้วิจัยบางคนกล่าวว่า การสร้างบารมีคือการรวมภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดตั้งแต่การสร้างแรงบันดาลใจการกระตุ้นทางปัญญาและการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลดังนั้นในวัตถุประสงค์บางงานวิจัยของแบส จึงใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์แทนคำว่า การสร้างบารมีหลังจากเกิดทฤษฎีภาวะผู้นำ

แบบมีบาร์มีแล้วได้เกิดการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำแนวใหม่ขึ้น คือ ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของเบอร์น (Burns) ในปี ค.ศ.1978 และแบส (Bass) ค.ศ.1985 แต่ทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ แบส (Bass)

2. ความหมายของผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

Burn (1978, p. 2) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ว่า คือ กระบวนการซึ่งทั้งผู้นำและผู้ตามต่างยกระดับที่สูงขึ้นทั้งแรงจูงใจและจริยธรรมซึ่งกันและกันโดยผู้นำจะค้นหาเพื่อยกระดับความสำคัญของผู้ตามให้ไปสู่อุดมการณ์ที่สูงส่งขึ้น

Bass (1985, p. 1) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลง ผู้นำต้องเป็นผู้เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของผู้ตามต้องได้ผลเกินเป้าหมายที่กำหนดทัศนคติความเชื่อมั่นและความต้องการของผู้ตามต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงจากระดับต่ำสู่ระดับที่สูงกว่า

Griffin (1996, p. 504) ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำหมายถึง การไม่ใช้อิทธิพลบังคับกลุ่มหรือให้ทำตามวัตถุประสงค์ขององค์กรแต่เป็นการกระตุ้นพฤติกรรมของคนทีนำไปสู่ความสำเร็จของหน่วยงาน

Dubrin (1998, p. 2) ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำหมายถึง ความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

Daft (1999, p. 5) ให้ความหมายของคำว่าภาวะผู้นำหมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตามซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) มีชื่อเรียกเป็นภาษาไทยที่พบโดยทั่วไปเช่นภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (กิตติกาญจน์ ปฏิพันธ์, 2555, หน้า 60) ภาวะผู้นำการปฏิรูป (สำเนา หมิ่นแจ่ม, 2555, หน้า 63) ภาวะผู้นำแบบปวิวรรต (สุภาวดี นพรุจจินดา, 2553, หน้า 18)

บรรจบ บุญจันทร์ (2554, หน้า 15) ให้ความหมาย ของภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงว่า หมายถึง ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ใช้วิธีการต่าง ๆ ในการยกระดับ ความต้องการความตระหนักและความสำคัญของผู้ตามทำให้ผู้ตามก้าวพ้นจากความสนใจตนเองมาเป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของหน่วยงานและมุ่งมั่นใช้ความพยายามอย่างสูงในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

มลฤดี ม่วงรุ่ง (2553, หน้า 8) ให้ความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการยกระดับแรงจูงใจของผู้ตามกระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการสูงขึ้นไปอยู่และเห็นคุณค่าตลอดจนการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนตัว

โกศิษฎ์ เพลรินทร์ (2552, หน้า 8) ให้ความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่า หมายถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ผู้นำจะเน้นให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกเห็นความสำคัญและคุณค่าของงานที่ผลิตออกมาจูงใจให้ผู้ตามสนใจทำงานเพื่อหน่วยงาน ตลอดจนเปลี่ยนแปลงระดับความต้องการในผลงานของผู้ตามให้สูงขึ้นและใช้ความสามารถของตนเองตามศักยภาพทั้งหมดในการทำงาน

จากนักวิชาการทั้งหมดที่กล่าวมาผู้วิจัยสรุปได้ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดของผู้วิจัยหมายถึง ระดับความคิดเห็น ทศนคติ พฤติกรรมของบุคลากรองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นในการบริหารจัดการงานบริการสาธารณะหรือการทำงานที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวังเป็นผลให้การปฏิบัติราชการเกินความคาดหวังในพัฒนาความสามารถศักยภาพไปสู่ระดับที่สูงขึ้นโดยผู้บริหารท้องถิ่นแสดงบทบาทเป็นแบบอย่างทำให้ผู้ร่วมงานไว้วางใจตระหนักรู้ภารกิจหน้าที่วิสัยทัศน์มีความจงรักภักดีต่อชาติซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน

ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ของเบอร์นทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเริ่มต้นได้รับการพัฒนาจากการวิจัยเชิงบรรยายผู้นำทางการเมืองคือเบอร์น Yukl & Fleet (1992, pp. 175-176) อธิบายถึงภาวะผู้นำในเชิงกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ตามในทางกลับกันผู้ตามก็ส่งอิทธิพลต่อการแก้ไขพฤติกรรมของผู้นำเช่นเดียวกันทฤษฎีของเบอร์นผู้นำการเปลี่ยนแปลงพยายามยกระดับการตระหนักรู้ของผู้ตามโดยการยกระดับแนวความคิดค่านิยมทางสังคมให้สูงขึ้น เช่น ความยุติธรรมสันติภาพโดยไม่ยึดติดอารมณ์ เช่น ผู้นำจะทำให้ผู้ตามมีแนวคิดจากตัวตนในทุกวันไปสู่ตัวตนที่ดีกว่าเบอร์นมีแนวคิดที่ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงอาจจะมีการแสดงออกโดยผู้ใดก็ได้ในองค์กรทุกตำแหน่งเพื่อการพัฒนา

บัลัญ ปฎิพิมพาคม (2550, หน้า 50-51) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นปฏิสัมพันธ์ของบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านอำนาจระดับแรงจูงใจทักษะของบุคคลเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งเกิดได้ใน 3 ลักษณะ คือ

1. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) เป็นปฏิสัมพันธ์ที่ผู้นำติดต่อกับผู้ตามเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้นำจะใช้รางวัลเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อแลกเปลี่ยนกับความสำเร็จในการทำงานถือว่าผู้นำและผู้ตามมีความต้องการ อยู่ในระดับขั้นแรกตามทฤษฎีความต้องการลำดับขั้นของมาสโลว์ (Maslow's Need Hierachy Theory)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ผู้นำและผู้ตามมีปฏิสัมพันธ์กันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทั้งสองฝ่าย คือเปลี่ยนผู้ตามไปเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนผู้นำการเปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้นำแบบจริยธรรมกล่าวคือ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะตระหนักถึงความต้องการของผู้ตามจะกระตุ้นให้เกิดความสำนึกยกระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ทำให้ผู้ตามเกิดจิตสำนึกของอุดมการณ์ยึดถือค่านิยมเชิงจริยธรรม เช่น อิศรภาพ ความยุติธรรม ความเสมอภาคสันติภาพ และสิทธิมนุษยชนในสังคม

ภาวะผู้นำแบบจริยธรรม (Moral Leadership) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนเป็นผู้นำแบบจริยธรรมอย่างแท้จริงเมื่อได้ยกระดับความประพฤติและความปรารถนาเชิงจริยธรรมของผู้นำและผู้ตามให้สูงขึ้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งสองฝ่ายสร้างจิตสำนึกให้ผู้ตามเกิดความต้องการในระดับขั้นที่สูงกว่าเดิมตามลำดับขั้น ความต้องการของมาสโลว์หรือระดับการพัฒนาจริยธรรมของโคลเบอร์กแล้ว จึงดำเนินการเปลี่ยนสภาพทำให้ผู้นำและผู้ตามไปสู่จุดมุ่งหมายที่สูงขึ้นผู้นำทั้งสามลักษณะตามทฤษฎีของเบอร์นมีลักษณะเป็นแกนต่อเนื่องภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนอยู่ปลายสุดของแกนซึ่งตรงกันข้ามกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงซึ่งมุ่งเปลี่ยนสภาพไปสู่ภาวะผู้นำแบบจริยธรรม

3. ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

ของ Bass

จากทฤษฎีของ Bass (1985, p. 1) ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีรายละเอียดมากขึ้น แบบสกล่าวว่ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นมากกว่าคำเพียงคำเดียว ที่เรียกว่า บารมี (Charisma) แบบสเห็นว่าความมีบารมีมีความจำเป็นแต่ไม่เพียงพอสำหรับผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกสามส่วนของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีนอกเหนือจากความมีบารมีคือการกระตุ้นทางปัญญา การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลและการสร้างแรงบันดาลใจแบบสได้ให้คำนิยามภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในทางที่กว้างกว่าเบอร์นและแบบสยังมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความแตกต่างจากภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนแบบสยอมรับว่าในผู้นำคนเดียวอาจใช้ภาวะผู้นำทั้งสองแบบแต่ในสถานการณ์หรือเวลาที่แตกต่างกัน

4. คุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลง

โดยทั่ว ๆ ไปจะเป็นดังนี้ Training and Development (1986, pp. 19–32 อ้างถึงใน ชีวิน อ่อนลออ, 2553, หน้า 62)

1. เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนองค์การที่ตนเองรับผิดชอบไปสู่เป้าหมายที่ดีกว่าคล้ายกับผู้ฝึกสอนหรือโค้ชนักกีฬาที่ต้องรับผิดชอบทีมที่ไม่เคยชนะใครเลยต้องมีการเปลี่ยนเป้าหมายเพื่อความเป็นผู้ชนะและต้องสร้างแรงบันดาลใจให้ลูกทีมเล่นให้ดีที่สุดเพื่อชัยชนะ

2. เป็นคนกล้าและเปิดเผยเป็นคนที่ต้องเสี่ยงแต่มีความสุขและมีจุดยืนของตนเองกล้าเผชิญกับความจริงกล้าเปิดเผยความจริง

3. เชื่อมมั่นในคนอื่นผู้นำการเปลี่ยนแปลงไม่ใช่เผด็จการแต่มีอำนาจและสนใจคนอื่น ๆ มีการทำงานโดยมอบอำนาจให้คนอื่นทำโดยเชื่อว่าคนอื่นก็มีความสามารถ

4. ใช้คุณค่าเป็นแรงผลักดันผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้จะชี้้นำให้ผู้ตามตระหนักถึงคุณค่าของเป้าหมายและสร้างแรงผลักดันในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีคุณค่า

5. เป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิตผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้จะนึกถึงสิ่งที่ตนเองเคยทำผิดพลาดในฐานะที่เป็นบทเรียนจะพยายามเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาตนเองตลอดเวลา

6. มีความสามารถที่จะเผชิญกับความสลับซับซ้อนความคลุมเครือความไม่แน่นอนผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีความสามารถในการเผชิญปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

7. เป็นผู้มองการณ์ไกลผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีความสามารถในการมองการณ์ไกลสามารถที่จะนำความหวังความฝันมาทำให้เป็นความจริงได้

8. องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ประกอบไปด้วยองค์ประกอบเฉพาะทั้ง 4 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน (Intercorrelated) และมีการแบ่งแยกแต่ละองค์ประกอบเนื่องจากต่างก็มีความเฉพาะเจาะจงและมีความสำคัญที่แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดเฉพาะของแต่ละองค์ประกอบดังนี้

ประการแรก คือ การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence or Leadership : II or CL) หมายถึง การให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อถ่ายทอดวิสัยทัศน์ภายหลังการสร้างพัฒนาวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการชี้แจงแสดงให้ผู้อื่นเห็นถึงค่านิยมความเชื่อที่ยึดมั่น

เป็นสิ่งสำคัญในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปลูกฝังค่านิยมที่พึงามถูกต้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทำให้ผู้ร่วมงานทำงานด้วยความรู้สึกภาคภูมิใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง คือ การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation : IM) หมายถึง การกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานได้สร้างสรรค์โครงการใหม่ ๆ หรือทำงานที่ท้าทายความสามารถเพื่อให้โอกาสผู้ร่วมงานอาสาทำงานเพื่อแสดงความสามารถเพื่อสร้างความภาคภูมิใจต่อผลสำเร็จของงานที่เกิดขึ้นมีนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เพื่อหาวิธีการแก้ปัญหาของท้องถิ่นมีการสร้างบรรยากาศการติดต่อสื่อสารอย่างเปิดเผยเพื่อความเชื่อถือไว้วางใจซึ่งกันและกันมีการสร้างความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองและทีมงานมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดหมายอุดมการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม คือ การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation : IS) หมายถึง การให้ความสำคัญกับเรื่องกำหนดโครงสร้างหลักในการทำงานการตัดสินใจบนพื้นฐานของการผสมผสานข้อมูลที่หลากหลายการแก้ไขปัญหาเพื่อความมั่นคงปลอดภัยการอยู่รอดโดยอาศัยข้อมูลจากประสบการณ์เดิมมีการหาข้อมูลที่หลากหลายเพื่อช่วยสนับสนุนการคิดหาวิธีการคำตอบที่ดีที่สุดเพื่อความมั่นคงในอนาคตขององค์กรมีการให้ความสำคัญกับความเจริญก้าวหน้าเพื่อการปรับตัวการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องขององค์กรและมีการเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จ

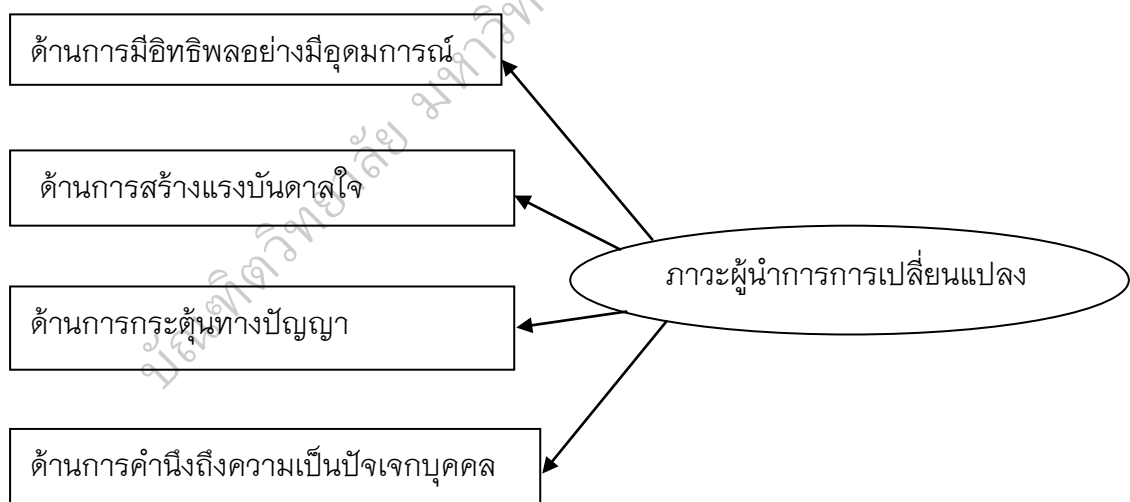
ประการที่สี่ คือ การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration : IC) การให้การสนับสนุนผู้ร่วมงานพัฒนาตนเองเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีตามความต้องการแต่ละคนขององค์กรมีการประเมินความสามารถของผู้ตามด้านความสามารถในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบในปัจจุบันขององค์กรเพื่อมอบหมายงานและมอบอำนาจในการดำเนินการให้ผู้ร่วมงานเพิ่มขึ้นมีการค้นหาปัญหาความต้องการความสามารถและแรงจูงใจที่แตกต่างของผู้ร่วมงานแต่ละคนมีการให้ความดูแลช่วยเหลือสนับสนุนพัฒนาผู้ร่วมงานให้เหมาะสมตามความแตกต่างของแต่ละคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการช่วยแนะนำร่วมมือค้นหาทางเลือกเพื่อการแก้ปัญหาหรือวางแผนความก้าวหน้าที่แตกต่างกันของผู้ร่วมงาน

จากการสังเคราะห์ความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้วิจัยสรุปได้ว่าความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงหมายถึง กระบวนการที่ผู้นำพยายามเปลี่ยนแปลงผู้ตามให้ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความไว้วางใจในการปฏิบัติงานหรือภารกิจต่าง ๆ เกิดความจงรักภักดีเชื่อถือในตัวผู้นำเกิดความคล้อยตามพยายามแก้ปัญหาในการปฏิบัติเกิดความมั่นใจในตนเองมีความรับผิดชอบยอมอุทิศตนเพื่อองค์กร ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนผู้นำที่ดี จึงต้องมีความสามารถในการจูงใจคนให้ทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจทำให้ผู้คนรู้สึกอยากจะทำตามไปทุกหนทุกแห่งขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงออกถึงความรู้สึกรู้สึกความสามารถให้มีโอกาสพัฒนาตนให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ต้องสร้างสภาพแวดล้อมบรรยากาศในการทำงานที่อบอุ่นซึ่งจะส่งผลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความรักความผูกพันต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นการสังเคราะห์คำนิยามของนักวิชาการเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถจำแนกได้เป็นกลุ่มของผู้ให้คำนิยามดังนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมมากล่าวนำไปพอสั่งเขปเพื่อให้เห็นเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัยจึงได้นำเสนอแนวคิดของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ดังตารางการสังเคราะห์กรอบแนวคิดทฤษฎี เรื่อง อิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การและธรรมาภิบาลต่อประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ดังตารางสังเคราะห์ 4

ตาราง 4 สังเคราะห์ตัวแปรด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

	ผู้ศึกษา																			
	ความถี่	Sosik,John J. &Megerian ,Lara E.,2014	Kochan, Frances K.; & Reed, thia., 2013	Agarwal et al., 2012	Gunter, H.M., 2011	Dubrin, A. J., 2010	Boss &Riggio, 2006	Boss And Avolio,1994	กิตติ์กาญจน์ ปฏิพันธ์, 2555	สำเนา หล้าเมจจ, 2555	จิรัฐวรรณ เล่งพานิชย์, 2554	บรรจบ บุญจันทร์, 2554	ปณิธิ การสมมติ,2553	สุภาวดี นพจุจินดา, 2553	เพ็ญพร ทองคำสุก, 2553	ชิวิน อ่อนลอบ, 2553	มลฤดี ม่วงรุ่ง, 2553	โกศิษฎ์ เพลสิมทร์, 2552	บัลัญ ปฏิพนพาคม, 2550	วาโร เฟิงสวัสดิ์, 2549
การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์	19	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
จิตสาธารณะ	3						/				/					/				
จริยธรรมบุคคล	3					/						/								
การสร้างแรงบันดาลใจ	19	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
นวัตกรรมท้องถิ่น	4									/	/	/					/			
การกระตุ้นทางปัญญา	19	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล	19	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/

จากการสังเคราะห์ตาราง 4 เพื่อกำหนดองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนั้นผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อคัดสรรองค์ประกอบโดยใช้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงทฤษฎีของแบสเป็นองค์ประกอบที่สอดคล้องกับทัศนะหรือผลงานวิจัยของนักวิชาการแล้วพบว่าองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณาได้แก่การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญาการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลโดยองค์ประกอบการสร้างบารมีนั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทฤษฎีตามทัศนะของนักวิชาการที่อธิบายในข้างต้นแสดงให้เห็นว่ามีความสอดคล้องกับองค์ประกอบการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ผู้วิจัยจึงคัดสรรให้อยู่ใต้องค์ประกอบเดียวกันดังนั้นการสังเคราะห์เพื่อกำหนดองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้ตัวแปรย่อย 4 ตัวแปร ได้แก่ 1. การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (idealized influence) 2. การสร้างแรงบันดาลใจ (inspirational motivation) 3. การกระตุ้นทางปัญญา (intellectual stimulation) และ 4. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (individualized consideration) จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถเขียนองค์ประกอบตัวแปรภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ใช้ในการวิจัยดังภาพประกอบ 7 และตารางสังเคราะห์ 4

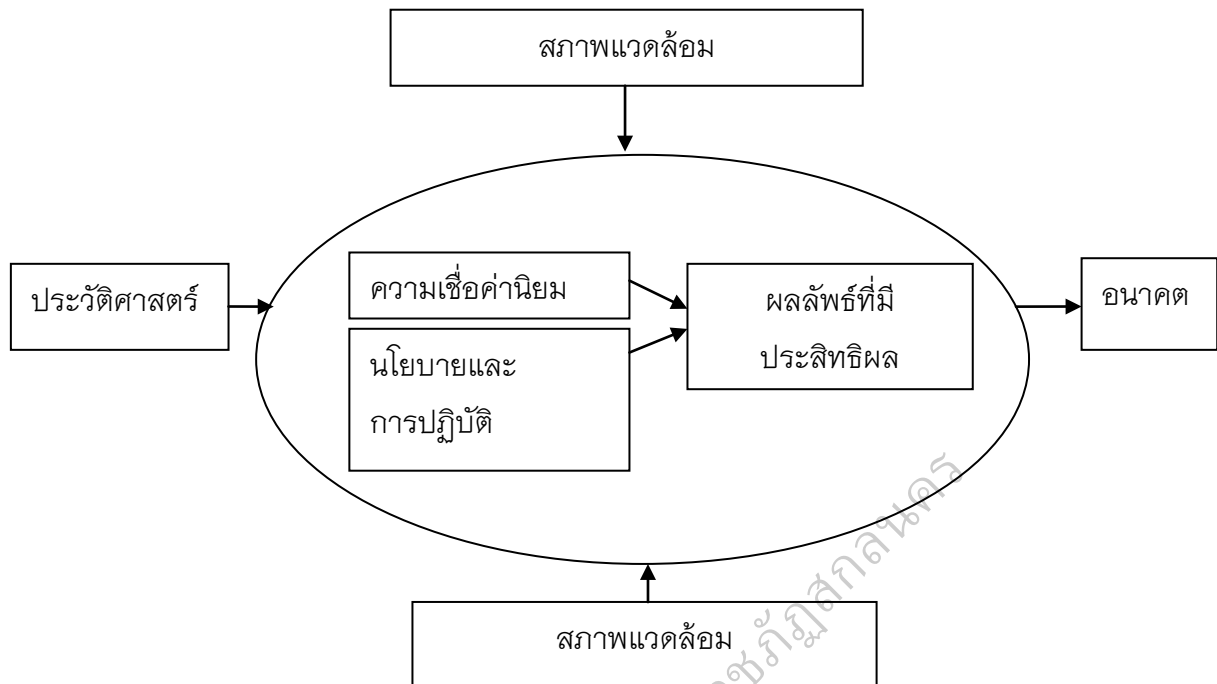


ภาพประกอบ 7 สังเคราะห์ตัวแปรด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
ที่มา : Bass (1985, p. 1 อ้างถึงใน ชีวิน อ่อนละออง, 2553, หน้า 4)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การต่อประสิทธิภาพองค์การ

1. ที่มาและความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นกลไกในการสร้างแนวทางเพื่อให้องค์การสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก และสร้างการบูรณาการระหว่างองค์ประกอบภายในองค์การทั้งนี้เพื่อให้องค์การมีเสถียรภาพสามารถอยู่รอดเติบโตต่อไปได้นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการมากมายที่ยอมรับว่าวัฒนธรรมองค์การนั้นจะแปรผันตามระดับของค่านิยมร่วม (Shared Values) ที่ยึดถือจนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระดับของค่านิยมร่วมนั้นได้แผ่ขยายครอบคลุมหรือได้รับการยอมรับอย่างกว้างภายในองค์การหรือเรียกว่าวัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง (Strong Culture) ระดับของการมีประสิทธิภาพองค์การก็ยิ่งมีระดับสูงมากขึ้น Denison (1990, p. 1) และในขณะเดียวกันก็พบว่าการที่วัฒนธรรมองค์การสามารถที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพได้นั้นยังเนื่องมาจากวัฒนธรรมองค์การที่สามารถที่จะเป็นสาเหตุในการก่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงการแข่งขันได้ Scholz (1987, p. 1) และในที่สุด Denison (1990, p. 5) ได้นำเสนอทฤษฎีแสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิภาพองค์การอย่างเป็นรูปธรรมและมีผลงานที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิภาพองค์การ เช่น พรภิเชก (2546, หน้า 33-34) ได้ศึกษาผลการปฏิบัติงานในบริษัทญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จสูง พบว่า มีความสัมพันธ์สูงกับลักษณะวัฒนธรรมแบบการตลาด คือ เน้นค่านิยมการแข่งขันทำงานเชิงรุกและมุ่งผลลัพธ์และวัฒนธรรมองค์การเปลี่ยนแปลงพัฒนา คือ เน้นค่านิยมความยืดหยุ่นและนวัตกรรมอย่างไรก็ตามแม้ว่านักวิชาการจะยังขาดความเห็นที่สอดคล้องกันของความเชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิภาพองค์การว่าเกิดขึ้นได้อย่างไรแต่การตระหนักว่าวัฒนธรรมองค์การเป็นสาเหตุสำคัญของประสิทธิภาพองค์การได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในการบริหารแต่การศึกษาความเชื่อมโยงของการปฏิบัติทางการบริหารกับข้อสมมุติความเชื่อเป็นประเด็นสำคัญที่มักจะถูกละเลยในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิภาพองค์การค่านิยมความเชื่อทำให้เกิดกลุ่มของการปฏิบัติทางการบริหารนโยบายและการปฏิบัติที่สำคัญ ๆ บางอย่างยากที่จะแยกออกจากค่านิยมและความเชื่อ Denison (1990, p. 5) ซึ่งปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เกิดกรอบแนวคิดทั่วไปและวิธีพิจารณาที่หลากหลายในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิภาพองค์การตามแผนภาพประกอบ 8 ดังนี้



ภาพประกอบ 7 ปฏิสัมพันธ์ของวัฒนธรรมกับประสิทธิผลองค์กร
ที่มา : Denison (1990, p. 3)

ประสิทธิผลเป็นผลจากการปฏิบัติที่เกิดจากค่านิยมความเชื่อของสมาชิกภายในองค์กรค่านิยมเฉพาะบางอย่างที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการเกิดความเชื่ออย่างแรงกล้า การตระหนักต่อภารกิจหรือการยึดมั่นจากความเชื่อและค่านิยมทำให้เกิดพื้นฐานของการร่วมมือในองค์กรการปฏิบัติบางอย่างยกตัวอย่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์วิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งกลยุทธ์ในการวางแผนการออกแบบงานหรือการตกลงใจล้วนแต่มีผลต่อการปฏิบัติงานในระยะสั้นและระยะยาวนโยบายและการปฏิบัติมีลักษณะสอดคล้องกับความเชื่อค่านิยมการแปลงวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติการณ์วัฒนธรรมแข็งแกร่งเป็นนัยว่าค่านิยมการปฏิบัติมีความผูกพันต่อกันความผูกพันดังกล่าวมักจะอ้างว่าเป็นที่มาของความแข็งแกร่งและเป็นวิถีทางในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและประสิทธิผลให้ดีขึ้นในระยะยาวสภาพแวดล้อมบางอย่างจะทำให้เกิดวัฒนธรรมเฉพาะหรือองค์การอาจต้องการวัฒนธรรมบางอย่างเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญในการบริหารจัดการวัฒนธรรมองค์การเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลองค์การแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมองค์การได้รับอิทธิพลมาจากหลายสาขาวิชาเช่นวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา Ouchi (1981, p. 1) โดยมีสาขามานุษยวิทยาเป็นผู้บุกเบิกการศึกษาวัฒนธรรมซึ่งจะเน้นการศึกษา

วัฒนธรรมของชุมชนและสังคมซึ่งการพัฒนาองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การนี้สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับความซับซ้อนของแนวคิดด้านความสัมพันธ์ของมนุษย์กับแนวคิดเชิงระบบสังคมโดยคำว่าวัฒนธรรมองค์การนี้ได้เริ่มปรากฏในโลกวิชาการโดยถือเอาผลงานของ Pettigrew (1979, p. 1) เป็นจุดเริ่มต้นแม้ว่าก่อนหน้า Jacques (1952, p. 2) ได้พูดถึงวัฒนธรรมองค์การก่อนแต่ Jacques ได้ใช้คำว่าวัฒนธรรมโรงงาน (Culture of a Factory) จากนั้นในช่วงทศวรรษ 1980's วัฒนธรรมองค์การได้รับความสนใจอย่างจริงจังเนื่องมาจากหนังสือ 4 เล่ม คือ หนังสือของ Ouchi (1981) เรื่องทฤษฎี Z : How American Business Can Meet the Japanese Challenge ติดตามด้วยหนังสือของ Pascale and Athos (1981) เรื่อง The Art of Japanese Management : Application for American Executive Waterman (1982) เรื่อง In Search of Excellence : Lesson from America's Best Run Companies และหนังสือของ Kennedy (1982) Corporate Culture ซึ่งหนังสือทั้งสี่เล่มนี้แสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การนั้นมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การอย่างไร โดยสองเล่มแรกนั้นชี้ให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทสัญชาติญี่ปุ่นประสบความสำเร็จเหนือบริษัทสัญชาติอเมริกาซึ่งสาเหตุสำคัญนั้นก็คือ ตัววัฒนธรรมองค์การของญี่ปุ่นนั่นเอง และหนังสือทั้งสี่เล่มนี้ได้เสนอแนะเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งว่าวัฒนธรรมองค์การ คือ กุญแจสำคัญในการเป็นองค์การที่มีประสิทธิผลด้วยเหตุดังกล่าวนี้อาจเป็นเหตุให้องค์การต้องให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมเพื่อความได้เปรียบเชิงการแข่งขันและด้วยเหตุผลเดียวกันนี้จึงทำให้นักวิชาเริ่มหันมาสนใจศึกษาแนวคิดและทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การอย่างจริงจังเพราะจะเห็นว่าวัฒนธรรมองค์การนั้นส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การกล่าวคือค่านิยมที่ถูกยึดถืออย่างเข้มแข็งกว้างขวางภายในองค์การนั้นจะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของสมาชิกในองค์การได้ยังสามารถควบคุมไม่ให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การมักจะแปรผันตามค่านิยมร่วมที่สมาชิกในองค์การยึดถือซึ่งก็คือวัฒนธรรมองค์การนั่นเอง Cameron and Ettington (1988, p. 132) ได้สรุปผลว่าแนวคิดวัฒนธรรมองค์การนั้นมีต้นกำเนิดมาจากรากฐานที่แตกต่างกัน 2 หลัก คือ หลักคิดที่มาจากรากฐานทางมานุษยวิทยา (An Anthropological Foundation) ที่กล่าวว่าองค์การ คือ วัฒนธรรมและหลักคิดที่มาจากรากฐานทางสังคมวิทยา (Sociological Foundation) ที่กล่าวว่าในองค์การมีวัฒนธรรมอยู่ซึ่งในรากฐานทั้งสองนี้ยังมีอีก 2 แนวทางการศึกษา คือ แนวทางการศึกษาเชิงหน้าที่ (Functional Approach) เช่น วัฒนธรรมเกิดขึ้นจากการมีพฤติกรรมร่วมกันแนวทางการศึกษาภาษาสัญลักษณ์ (Semiotic Approach) เช่น วัฒนธรรมจะเกิดขึ้น

จากการรับรู้และตีความของแต่ละบุคคลแนวทางการศึกษาวัฒนธรรมองค์การทั้งสอง มีความเชื่อพื้นฐานที่แตกต่างกันคือแนวทางการศึกษาเชิงหน้าที่ (Functional Approach) เชื่อว่านักวิจัยสามารถกำหนดความแตกต่างด้านคุณสมบัติของวัฒนธรรมองค์การได้ สามารถเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การได้และสามารถวัดได้ในเชิงประจักษ์วัฒนธรรมองค์การมีศักยภาพในการทำนายประสิทธิภาพขององค์กรหรือผลลัพธ์อื่น ๆ ได้ขณะที่แนวทางการศึกษาภาษาสัญลักษณ์ (Semiotic Approach) เชื่อว่าไม่มีสิ่งใดดำรงอยู่ในองค์การ นอกเสียจากวัฒนธรรมองค์การเท่านั้นทุกคนภายในองค์การก็จะอยู่ท่ามกลางวัฒนธรรมองค์การตลอดเวลาซึ่งจะถูกกล่อมเกลียดด้วยปรากฏการณ์ต่าง ๆ ภายในองค์การและแนวคิดนี้ยังเชื่อว่าวัฒนธรรมองค์การสามารถทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์การได้ (Cameron and Quinn, 1999, p. 132 อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 2)

2. ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

จากการสำรวจงานเขียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของมานุษยวิทยา พบว่า นักมานุษยวิทยาแต่ละท่านได้ให้ความหมายแตกต่างกันออกไปหลายความหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับจุดยืนของนักวิชาการเช่นนักวิชาการที่มีจุดยืนทางปรัชญาของศาสตร์แบบตีความ (Interpretation) จะเห็นว่าวัฒนธรรมมิใช่พฤติกรรมที่สังเกตได้วัฒนธรรม คือ ความเป็นจริงที่สังคมสร้างขึ้น (Socially Structure Reality) ผู้ศึกษาจึงเป็นผู้ตีความเพื่อให้เข้าใจความเป็นจริงดังกล่าวโดยใช้อัตวิสัยของตนเองโดยอยู่ในรูปของระบบความเชื่อและค่านิยมทางสังคมซึ่งอยู่เบื้องหลังพฤติกรรมมนุษย์ขณะที่บางท่านมีจุดยืนทางปรัชญาของศาสตร์แบบธรรมชาตินิยม (Naturalism) เห็นว่าวัฒนธรรมคือความเป็นจริงที่ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระจากผู้ศึกษาสามารถรับรู้วัดได้อย่างเป็นวัตถุวิสัยเป็นคุณลักษณะที่ถูกครอบครองโดยองค์การก่อเกิดมาจากพฤติกรรมร่วมของกลุ่มนอกจากนี้วัฒนธรรมยังมีลักษณะหลักที่สำคัญที่มีผลต่อการนิยามความหมาย 4 ประการ คือ ความมีเสถียรภาพเชิงโครงสร้าง (Structural Stability) ความลึก (Depth) ความกว้าง (Breadth) และการสร้างแบบแผน (Patterning)

1. ความมีเสถียรภาพเชิงโครงสร้างหมายถึงลักษณะของวัฒนธรรมที่มีความคงทนและไม่สามารถยกเลิกได้ง่ายวัฒนธรรมยังคงดำรงอยู่แม้สมาชิกในองค์การจากไปวัฒนธรรมเป็นสิ่งเปลี่ยนแปลงยากเพราะว่าสมาชิกกลุ่มให้คุณค่าแก่เสถียรภาพซึ่งมอบความหมายในการดำรงชีวิตและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและรวมทั้งยังสามารถใช้ทำนายแบบแผนความคิดและพฤติกรรมของสมาชิกภายในกลุ่ม

2. วัฒนธรรมคือสิ่งที่ลึกที่สุดซึ่งเป็นส่วนที่เป็นจิตใต้สำนึกของกลุ่มดังนั้นจึงสามารถมองเห็นและจับต้องได้น้อยกว่าส่วนประกอบอื่นของกลุ่มจากมุมมองนี้สิ่งที่บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นวัฒนธรรมเช่นเรื่องเล่าพิธีกรรมประเพณีที่จริงแล้วเป็นเพียงองค์ประกอบที่ปรากฏออกมาให้เห็นในระดับพื้นผิวหาใช้เนื้อแท้ของวัฒนธรรมและสิ่งใดก็ตามยิ่งมีความลึกมากก็ยิ่งมีความมั่นคงมากหากใช้อุปมาเปรียบวัฒนธรรมเช่นต้นไม้สิ่งที่แสดงออกมาให้เราเห็นคือลำต้นกิ่งใบดอกซึ่งเปรียบเสมือนประเพณีพิธีกรรมหรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นวัตถุต่าง ๆ ขณะที่รากของต้นไม้เปรียบเสมือนเนื้อแท้ของวัฒนธรรมซึ่งหยั่งรากลึกลงไปเท่าไรก็ยิ่งมากความมั่นคงมากขึ้นเท่านั้น

3. วัฒนธรรมคือ ความกว้างเมื่อวัฒนธรรมมีการพัฒนาจะขยายออกไปครอบคลุมหน้าที่ทุกส่วนของกลุ่มวัฒนธรรมมีการแทรกซึมแพร่กระจายและมีอิทธิพลต่อวิถีการปฏิบัติงานวิถีการปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีการบูรณาการภายในกลุ่ม

4. การสร้างแบบแผนวัฒนธรรมจะบูรณาการ หรือสร้างแบบแผนจากองค์ประกอบต่าง ๆ ไปสู่กระบวนการที่ใหญ่มากหรือเป็นภาพรวม (Gestalt) ซึ่งเชื่อมโยงร้อยรัดองค์ประกอบที่หลากหลายไว้ด้วยกันและอยู่ในระดับลึกด้วยเหตุผลดังกล่าววัฒนธรรมจึงมีนัยที่หลอมรวมพิธีกรรมบรรยากาศค่านิยมและพฤติกรรมเข้าด้วยกันอย่างสอดคล้องเชื่อมโยงเป็นองค์รวมแบบแผนหรือการบูรณาการเช่นนี้เป็นเนื้อแท้ของสิ่งที่เรียกว่าวัฒนธรรมแบบแผนเช่นนี้มีรากฐานมาจากความต้องการของมนุษย์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีเหตุผลมีระเบียบเท่าที่จะทำได้ความไร้ระเบียบและไร้เหตุผลทำให้มนุษย์กังวลดังนั้นมนุษย์ทั่วไปจึงมีแนวโน้มทำงานหนักเพื่อลดความกังวลโดยการพัฒนาทัศนคติที่คงเส้นคงวาสามารถทำนายได้เกี่ยวกับการจัดการสิ่งที่เป็นจริงและแนวทางการสร้างสิ่งที่ควรจะเป็นดังนั้นวัฒนธรรมองค์การจึงคล้ายกับวัฒนธรรมอื่นที่ได้รับการพัฒนาจากการต่อสู้ของกลุ่มบุคคลเพื่อสร้างความหมายวิธีการในการจัดการกับสรรพสิ่งที่พวกเขาเผชิญหน้าอยู่ Schein (2004, p. 14)

จากลักษณะวัฒนธรรมอาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมองค์การมีลักษณะที่ทนต่อความเปลี่ยนแปลงหรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ในคุณลักษณะที่สำคัญ (Endurance) ไม่สามารถสังเกตเห็นได้ชัดเจนหรือเป็นสิ่งที่แฝงเร้น (Implicit) มีการแทรกซึมแพร่กระจายเป็นแก่นค่านิยม (Core Value) ที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกในองค์การมีการตีความหมายร่วมกัน (Consensual Interpretation) เกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของสมาชิกในองค์การนักวิชาการได้นิยามความหมายโดยเกิดจากการจำแนกลักษณะของวัฒนธรรมองค์การไว้ดังนี้

Cameron and Ettington (1988, p. 3) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ เป็นชุดของค่านิยมความเชื่อฐานคติที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะขององค์การและสมาชิกภายใน องค์การที่มีความทนทานต่อการเปลี่ยนแปลง

Schien (2004, p. 6) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การหมายถึง แบบแผนของ ฐานคติพื้นฐานร่วมซึ่งได้รับการเรียนรู้จากองค์การในฐานะที่เป็นสิ่งที่สามารถแก้ปัญหา ของการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและการบูรณาการสิ่งที่อยู่ภายใน องค์การเมื่อแบบแผนของฐานคติสามารถดำเนินไปได้อย่างดีจนกระทั่งได้รับการพิจารณา ว่ามีความสมเหตุสมผลแบบแผนนี้จึงได้รับการถ่ายทอดให้แก่สมาชิกใหม่ขององค์การ ในฐานะที่เป็นแนวทางที่ถูกต้องสำหรับการรับรู้การคิดการรู้สึกที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านั้น

Denison (1990, p. 1) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การหมายถึง ค่านิยม ความเชื่อหลักการพื้นฐานซึ่งทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นรากฐานของระบบการจัดการองค์การ และกลุ่มของการปฏิบัติและพฤติกรรมจัดการซึ่งขยายและเสริมแรงหลักการพื้นฐาน เหล่านั้นหลักการและการปฏิบัติทั้งหลายดำรงอยู่ก็เพราะว่ามีความหมายต่อสมาชิก องค์การเป็นภาพตัวแทนยุทธศาสตร์สำหรับการอยู่รอดขององค์การซึ่งดำเนินการได้ดีใน อดีตและสมาชิกองค์การเชื่อว่าดำเนินการได้ดีต่อไปในอนาคต

Chatman and Caldwell (1991, p. 1) ให้ความหมายของวัฒนธรรม องค์การว่าหมายถึง รูปแบบการตระหนักรู้ร่วมกันของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ จากความหมาย ที่กล่าวแล้วอาจจะสรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์การคือชุดของค่านิยมความเชื่อฐานคติที่มี ร่วมกันและรูปแบบของการปฏิบัติร่วมต่าง ๆ ของสมาชิกในองค์การที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะ ขององค์การสมาชิกในองค์การมีการถ่ายทอดในฐานะที่เป็นแนวทางที่ถูกต้องซึ่งมีความหมาย ต่อองค์การมีความทนทานต่อการเปลี่ยนแปลง

3. วัฒนธรรมองค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วัฒนธรรมของ นักวิชาการต่างประเทศ คือ

1. วัฒนธรรมองค์การของ Denison

Denison (1990, p. 3) ได้นำเสนอทฤษฎีแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลโดยชี้ให้เห็นว่าการศึกษาวัฒนธรรมองค์การ ของนักวิชาการในอดีตมีแนวโน้มละเลยการเชื่อมโยงระหว่างการปฏิบัติของการจัดการกับ รากฐานคติและความเชื่อหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่ให้ความสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลนั่นเองทั้งที่ค่านิยมและความเชื่อขององค์การ

ก่อให้เกิดกลุ่มของแนวทางปฏิบัติของการจัดการหรือนโยบายและการปฏิบัติเชิงรูปธรรมขององค์การและสิ่งเหล่านั้นส่งผลต่อการมีหรือไม่มีประสิทธิผลขององค์การวัฒนธรรมองค์การในทรรศนะของ Denison นั้นจะอ้างถึงค่านิยมความเชื่อหลักการรากฐานที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นรากฐานของระบบการจัดการภายในองค์การซึ่งหมายรวมถึงชุดของวิถีปฏิบัติทางด้านการจัดการและชุดของพฤติกรรมที่เป็นแบบแผนและส่งเสริมให้เกิดหลักการพื้นฐานดังกล่าวโดยหลักการพื้นฐานและวิถีปฏิบัตินี้จะต้องมีสภาพคงทนถาวรในระดับหนึ่งเนื่องจากว่าสิ่งเหล่านี้จะต้องมีความหมายต่อสมาชิกภายในองค์การ Denison (1990, p. 2) โดยในการศึกษาครั้งนั้น Denison (1990, p. 1) ได้พยายามตอบคำถามที่สำคัญ 2 คำถามด้วยกันโดยมีประเด็นคำถามแรก คือ วัฒนธรรมองค์การในรูปแบบต่าง ๆ กันนั้นมีผลกระทบ (Impact) หรือมีความสัมพันธ์ (Relationship) ต่อการปฏิบัติงาน (Performance) และประสิทธิผล (Effectiveness) ขององค์การอย่างไรและประเด็นคำถามที่สอง คือ ประวัติศาสตร์และภูมิหลังขององค์การที่เป็นรากฐานของวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบัน ตลอดจนแนวทางการจัดการของผู้บริการและประสิทธิผลขององค์การของแต่ละองค์การนั้นเป็นเช่นไรซึ่งประเด็นคำถามแรกนั้นใช้แนวทางการศึกษาเชิงปริมาณเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลขององค์การส่วนประเด็นคำถามที่สองนั้นใช้แนวทางการศึกษาเชิงคุณภาพแนวทางเปรียบเทียบ (Comparative Approach) เพื่อหาหลักฐานสนับสนุนการค้นพบของการตอบคำถามแรกโดยในการศึกษาเชิงคุณภาพนั้นได้ทำการคัดเลือกองค์การ จำนวน 5 องค์การ จากจำนวน 34 องค์การ เพื่อเป็นตัวแทนในการเปรียบเทียบลักษณะของวัฒนธรรมองค์การแต่ละรูปแบบ Denison (1990, p. 3)

แนวทางการศึกษาของ Denison นั้นเริ่มต้นด้วยการศึกษาแนวคิดทฤษฎีอย่างมากมายเพื่อตั้งสมมติฐานถึงลักษณะของวัฒนธรรมองค์การและแนวโน้มความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การซึ่งสามารถสรุปถึงรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การได้ดังนี้คือ วัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วม (Involvement Culture) วัฒนธรรมการทำงานแบบมีเอกภาพ (Consistency Culture) วัฒนธรรมการทำงานแบบการปรับตัว (Adaptability Culture) และวัฒนธรรมการทำงานแบบพันธกิจ (Mission Culture) โดยวัฒนธรรมองค์การแต่ละรูปแบบสามารถเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันภายในองค์การเดียวกันได้เพียงแต่อาจมีระดับมากน้อยต่างกันซึ่งแต่ละรูปแบบของวัฒนธรรมเหล่านี้จะส่งผลกระทบหรือมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การทั้งสิ้น Denison (1990, p. 6)

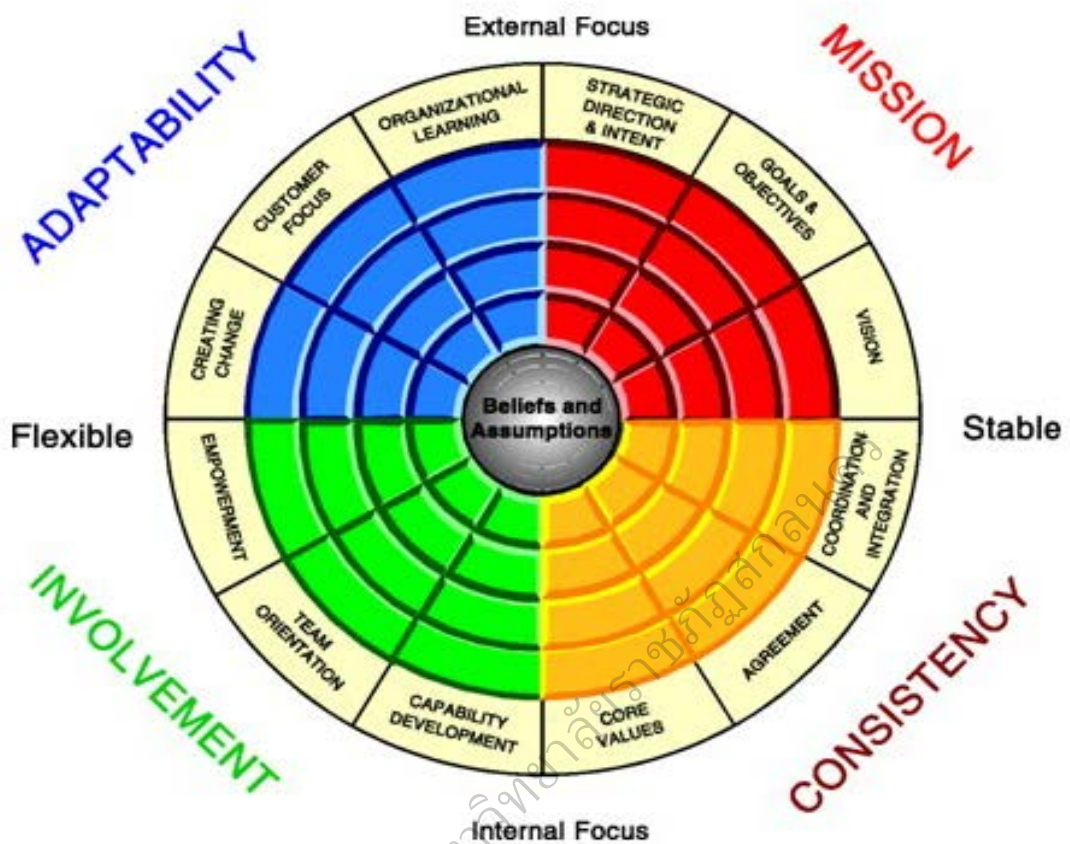
วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) มีสมมติฐานมาจากทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Theory) ซึ่งมีรากฐานมาจากการงานดั้งเดิม เช่น งานของ Argyris (1964) งานของ Likert (1961) และงานของ McGregor (1960) เป็นต้นซึ่งงานเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการผูกพัน (Principles of Involvement) การมีส่วนร่วม (Participation) และการผนึกกำลังหรือการบูรณาการ (Integration) ซึ่ง Denison ได้ทบทวนงานวิจัยหลายชิ้นและพบว่างานวิจัยเหล่านั้นได้แสดงให้เห็นถึงการมีความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมกับระดับประสิทธิผลขององค์กร Denison (1990, pp. 6–8)

วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) มีสมมติฐานมาจากแนวคิดเรื่องบูรณาการเชิงปทัสฐาน (Normative Integration) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการมีความหมายร่วมกัน (Shared Meaning) ซึ่งมีรากฐานมาจากการงานของ Seashore (1954) งานของ Moch and Seashore (1981) งานของ Cameron Freeman (1989) และงานของ Georgopoulos (1986) เป็นต้นซึ่งงานเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของค่านิยมร่วมกับประสิทธิผลขององค์กรและ Denison (1990) ยังได้ทบทวนงานวิจัยอีกหลายชิ้นและพบว่างานวิจัยเหล่านั้นได้แสดงให้เห็นถึงการมีความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีเอกภาพในด้านความเชื่อ (Beliefs) และค่านิยม (Values) กับระดับประสิทธิผลขององค์กร Denison (1990, pp. 8–11)

วัฒนธรรมปรับตัว (Adaptability Culture) มีสมมติฐานมาจากแนวคิดเรื่องสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร (External Environment) ซึ่งมีรากฐานมาจากการงานของ Lawrence and Lorsch (1967) งานของ Katz and Kahn (1978) งานของ Pfeffer and Salancik (1978) และงานของ Aldrich (1979) เป็นต้นซึ่งงานเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการปรับตัวขององค์กรให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกและเมื่อ Denison (1990) ได้ทบทวนงานวิจัยอีกหลายชิ้นและพบว่างานวิจัยเหล่านั้นได้แสดงให้เห็นถึงการมีความสัมพันธ์ระหว่างระดับการปรับตัวขององค์กรกับระดับประสิทธิผลขององค์กร Denison (1990, pp. 11–13)

วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) มีสมมติฐานมาจากแนวคิดเรื่องเป้าหมายทิศทาง (Goal-Directed) และการที่สมาชิกส่วนใหญ่ในองค์กรมีส่วนร่วมในเป้าหมายระยะยาว (Shared Sense of the Board Long-term Goals) ซึ่งมีรากฐานมาจากการงานของ Locke (1968) งานของ Weick (1979) งานของ Davis (1987) และงานของ Torbert (1987) ซึ่งงานดังกล่าวทำให้ Denison (1990, pp. 13–14) ได้ตั้งสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างระดับพันธกิจกับระดับประสิทธิผลขององค์กร

ด้วยเหตุนี้ตัวแบบของ Denison (1990, p. 1) จึงเน้นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การพยายามบรรลุผลในการบูรณาการภายในองค์การกับการปรับตัวเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกยกตัวอย่างเช่นองค์การที่เน้นด้านการตลาดและเน้นการปรับตัวตามโอกาสที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกมักมีแนวโน้มที่จะมีปัญหาในการบูรณาการองค์ประกอบภายในเป็นอย่างดีก็จะมีแนวโน้มที่ประสบปัญหาในการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การที่ใช้วิสัยทัศน์จากเบื้องบนจะมีแนวโน้มประสบปัญหาในการเสริมสร้างอำนาจแก่บุคลากรและพลวัตความต้องการของระดับล่างในการปฏิวัติวิสัยทัศน์นั้นในขณะเดียวกันองค์การที่มีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งมีแนวโน้มประสบความยากลำบากในการสร้างทิศทางให้เป็นเอกภาพขององค์การที่มีประสิทธิผลคือ องค์การที่มีความสามารถในการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยไม่ใช้วิธีการง่าย ๆ ในการเลือกทำบางอย่างและไม่ทำบางอย่างแก่นแนวความคิดของตัวแบบคือความเชื่อพื้นฐานและฐานคิดระดับพื้นฐานที่อยู่ในระดับลึกของวัฒนธรรมองค์การซึ่งมีลักษณะเฉพาะในแต่ละองค์การและมีความยากในการวัดและยากในการสร้างเป็นกฎสากลวิธีการที่ดีที่สุดใน การทำความเข้าใจวัฒนธรรมในระดับลึกเช่นนี้ได้ คือ การวิจัยเชิงคุณภาพกระนั้นก็ตาม นักวิชาการสามารถทำความเข้าใจวัฒนธรรมเหล่านี้จากพฤติกรรมและการกระทำที่เกิดขึ้น ต่อมา Denison and Neale (1995, p. 9) ได้ขยายตัวแบบเดิมออกไปและได้มีการพัฒนาตัวแบบที่มีรายละเอียดเพิ่มมากขึ้นโดย Denison, Cho and Yong (2000, p. 1) โดยตัวแบบนี้ได้เพิ่มมิติย่อย 3 ด้าน ในแต่ละคุณลักษณะทำให้รวมทั้งหมดเป็น 12 มิติ (พิชาย รัตนดิลก ฤกษ์, 2552, หน้า 24) ดังภาพประกอบ 9



ภาพประกอบ 9 ประเภทวัฒนธรรมองค์การของ Denison, Cho and Young

ที่มา : Denison and Haaland and Goelzer (2003, p. 209)

จากภาพสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

ประการที่แรก คือ วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture)

เป็นวัฒนธรรมที่มีลักษณะที่องค์การมุ่งเสริมสร้างพลังอำนาจในการบริการให้แก่บุคลากร ในทุกระดับบุคลากรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานได้อย่าง กว้างขวางมีการใช้โครงสร้างไม่เป็นทางการควบคุมการปฏิบัติงานมากกว่าใช้โครงสร้างที่เป็นทางการการทำงานเป็นทีมซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกเป็นแบบแผนหลักที่ องค์การใช้ในการขับเคลื่อนงานและมีการพัฒนาสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมส่วนร่วม ได้แก่ การที่องค์การสนับสนุนเสริมสร้างอำนาจ (Empowerment) แก่บุคลากรเน้นการทำงานเป็นทีม (Team Orientation) และมีการพัฒนา สมรรถภาพบุคลากร (Capability Development) ในทุกระดับการเสริมสร้างอำนาจ หมายถึง การที่องค์การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการทำงานแก่บุคลากรให้มีการบริการ

จัดการด้วยตนเองมีการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารในการทำงานอย่างกว้างขวางผู้บริหารและบุคลากรมีความผูกพันกับงานและรู้สึกว่าพวกเขาเป็นเจ้าขององค์การบุคลากรทุกระดับมีความเชื่อว่าตนเองมีส่วนต่อการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลต่องานของพวกเขาและมีการวางแผนองค์การโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของบุคลากรการทำงานเป็นทีม หมายถึง การที่องค์การสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันทำงานระหว่างสายงานที่ต่างกันบุคลากรทำงานเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของทีมมีการใช้ทีมงานเป็นกลไกในการปฏิบัติงานมากกว่าการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา รวมทั้งมีการจัดระบบงานเพื่อให้บุคลากรสามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างงานที่ตนเองทำกับเป้าประสงค์ขององค์การการพัฒนาสมรรถภาพของบุคลากรในทุกระดับหมายถึงการมอบหมายอำนาจหน้าที่เพื่อให้บุคลากรสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองมีการปรับปรุงสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่องมีการลงทุนเพื่อสร้างทักษะในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรสมรรถภาพของบุคลากรได้รับการมองว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าขององค์การหรือทำให้องค์การมีความได้เปรียบในการแข่งขัน

ประการที่สอง คือ วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture)

เป็นวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งซึ่งมีความคงเส้นคงวามสูง มีการประสานงานที่ดีและมีบูรณาการที่ดีพฤติกรรมมีรากฐานจากกลุ่มของค่านิยมแกนกลางผู้นำและผู้ตามมีทักษะในการสร้างบรรลุถึงข้อตกลงแม้ว่าจะมีทัศนคติที่แตกต่างกัน ความคงเส้นคงวาเป็นแหล่งพลังที่มีพลังในการสร้างเสถียรภาพและการบูรณาการภายใน ซึ่งเป็นผลมาจากการมีแบบแผนทางจิตร่วมกันและมีระดับของการยอมรับสูงองค์ประกอบหลักวัฒนธรรมเอกภาพคือค่านิยมแกนกลาง (Core Values) การตกลงร่วม (Agreement) ความร่วมมือและการบูรณาการ (Coordination and Integration) ค่านิยมแกนกลางแสดงออกมาโดยการที่ผู้บริหารปฏิบัติในสิ่งที่ตนเองสอนหรือบอกผู้อื่นมีกลุ่มค่านิยมที่มีความชัดเจนและคงเส้นคงวาที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติหากบุคลากรละเมิดหรือละเลยค่านิยมแกนกลางจะได้รับการมองว่าเป็นการสร้างปัญหาแก่องค์การและมีจรรยาบรรณที่เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติแก่บุคลากรอย่างชัดเจนว่าสิ่งใดผิดถูกการตกลงร่วมแสดงออกโดยการที่บุคลากรสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ง่ายเมื่อมีความเห็นแตกต่างกันแม้ประเด็นนั้นจะเป็นประเด็นปัญหาที่โต้เถียงกัน บุคลากรในองค์การสามารถร่วมกันกำหนดตกลงที่ชัดเจนว่าแนวทางการปฏิบัติใดที่ถูกต้องพึงกระทำและแนวทางใดเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่พึงกระทำความร่วมมือและการประสานบูรณาการแสดงออกโดยที่องค์การมีวิธีการปฏิบัติงานที่คงเส้นคงวาและสามารถทำนายได้บุคลากรจากฝ่ายหรือ

สายงานที่แตกต่างกันมีทัศนคติหรือมุมมองต่อประเด็นการทำงานเหมือนกันมีความง่ายในการประสานงานเพื่อดำเนินโครงการระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และมีการเชื่อมโยงเป้าหมายในระดับต่าง ๆ เป็นอย่างดี

ประการที่สาม คือ วัฒนธรรมปรับตัว (Adaptability Culture)

จากการที่องค์กรต้องเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอกดังนั้นการปรับตัวขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกจึงเป็นสิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ การปรับตัวขององค์กรถูกผลักดันจากผู้รับบริการความเสี่ยงและการเรียนรู้จากความผิดพลาดและมีความสามารถประสบการณ์ในการสร้างสรรค์การเปลี่ยนแปลง องค์กรมีการเปลี่ยนแปลงระบบอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการปรับปรุงความสามารถโดยรวมในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการองค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมนี้ได้แก่ การสร้างการเปลี่ยนแปลง (Creating Change) การเน้นผู้รับบริการ (Customer Focus) และการเรียนรู้ขององค์กร (Organization Learning) การสร้างการเปลี่ยนแปลงมีลักษณะสำคัญ คือ การมีวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมมีการนำวิธีการทำงานที่ใหม่มาใช้หรือมีการปรับปรุงวิธีการทำงานอย่างต่อเนื่องฝ่ายต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างดี การเน้นผู้รับบริการมีลักษณะสำคัญคือมีการนำข้อเสนอแนะข้อผู้รับบริการมาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจปรับปรุงการทำงานบุคลากรมีความเข้าใจลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับความต้องการและความจำเป็นของรับบริการรวมทั้งมีการสนับสนุนให้บุคลากรติดต่อกับผู้รับบริการโดยตรง การเรียนรู้ขององค์กรมีลักษณะสำคัญคือมีการสนับสนุนให้รางวัลแก่ผู้ที่สร้างนวัตกรรมและกล้าเสี่ยงในการนำวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ให้ความสำคัญกับการสรุปบทเรียนในการทำงานเพื่อสร้างการเรียนรู้และแต่ละฝ่ายต่างทราบว่าฝ่ายอื่นทำอะไรบ้าง

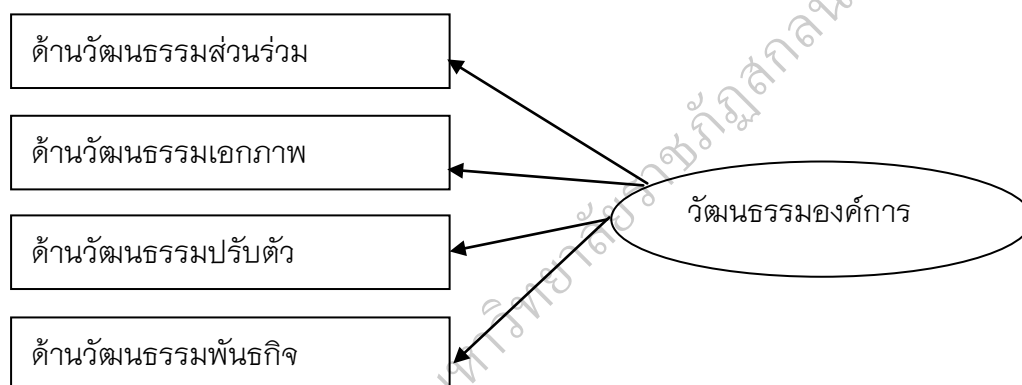
ประการที่สี่ คือ วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรมีสำนึกชัดเจนเกี่ยวกับเป้าประสงค์และทิศทางซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป็นเป้าหมายวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์รวมทั้งการแสดงวิสัยทัศน์ที่องค์กรต้องเป็นในอนาคตเมื่อพันธกิจขององค์กรเปลี่ยนแปลงจะส่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านอื่น ๆ ของวัฒนธรรมองค์กรด้วยองค์ประกอบของวัฒนธรรมการทำงานแบบมีพันธกิจ ได้แก่ ทิศทางยุทธศาสตร์และความมุ่งมั่น (Strategic Direction and Intent) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goal and Objectives) และวิสัยทัศน์ (Vision) ทิศทางยุทธศาสตร์และความมุ่งมั่นมีลักษณะสำคัญคือองค์กรมีเป้าประสงค์และทิศทางระยะยาวพันธกิจมี

ความชัดเจนและบุคลากรเข้าใจความหมายตรงกันและใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์เป้าหมายและวัตถุประสงค์มีลักษณะที่สำคัญ คือ องค์การมีการตกลงร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายผู้กำหนดเป้าหมายที่มีความท้าทายและสามารถเป็นจริงได้มีการกำหนดตัวชี้วัดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและมีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดรวมทั้งบุคลากรมีความเข้าใจว่ามีสิ่งใดที่ควรต้องดำเนินการเพื่อสร้างความสำเร็จในระยะยาววิสัยทัศน์มีลักษณะที่สำคัญคือองค์การมีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมที่แสดงให้เห็นว่าองค์การควรเป็นอย่างไรในอนาคตผู้นำที่มีทัศนะยาวไกลวิสัยทัศน์ขององค์การสามารถสร้างความกระตือรือร้นและแรงจูงใจแก่บุคลากรรวมทั้งองค์การสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายระยะสั้นโดยที่ไม่ทำลายเป้าหมายระยะยาว (พิชาย รัตนดิลล ก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 43)

จากการสังเคราะห์นักวิชาการประเทศไทยและนักวิชาการต่างประเทศ ผู้วิจัย จึงได้ให้คำนิยามวัฏจักรขององค์การ คือ สิ่งที่สามารถจำแนกออกเป็นหลายลักษณะหรือหลายมิติแต่วัฏจักรขององค์การลักษณะหรือมิติใดสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะธุรกิจและบริบทขององค์การเป็นสำคัญขึ้นอยู่กับวงจรชีวิตขององค์การ (Organizational Life Cycle) โดยในระยะเริ่มแรกที่องค์การเพิ่งก่อตั้งองค์การมีขนาดเล็ก วัฏจักรขององค์การ เป็นวัฏจักรมีส่วนร่วม วัฏจักรการแบบปรับตัว วัฏจักรเอกภาพ และวัฏจักรพันธกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการที่จะพัฒนาและนำไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิผลขององค์การ

จากการทบทวนวรรณกรรมของจากที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นการสังเคราะห์คำนิยามของนักวิชาการเกี่ยวกับวัฏจักรขององค์การสามารถจำแนกได้เป็นกลุ่มของผู้ให้คำนิยามที่ผู้วิจัยได้รวบรวมมากล่าวนำไปพอสังเขปและเพื่อให้มองเห็นและเข้าใจเกี่ยวกับวัฏจักรขององค์การได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัย จึงได้นำเสนอแนวคิดของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศดังตารางการสังเคราะห์กรอบแนวคิดทฤษฎี อิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฏจักรขององค์การ และธรรมาภิบาล ต่อประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ดังตาราง 5 นี้

จากการสังเคราะห์ตาราง 5 เพื่อกำหนดองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การนั้นผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อคัดสรรองค์ประกอบโดยใช้แนวคิดขององค์ประกอบที่สอดคล้องกับทัศนะหรือผลงานวิจัยของนักวิชาการของ Denison and Haaland and oelzer (2003, p. 209) เป็นหลักในการวิจัยคือ องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่ผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณาประกอบด้วย 4 ตัวแปร ได้แก่ 1. วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) 2. วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) 3. วัฒนธรรมปรับตัว (Adaptability Culture) และ 4. วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถเขียนเป็นตัวแปรการวัดองค์ประกอบวัฒนธรรมองค์การที่ใช้ในการวิจัยได้ดังแสดงในภาพประกอบ 10 ดังนี้



ภาพประกอบ 10 สังเคราะห์ตัวแปรด้านวัฒนธรรมองค์การ

ที่มา : Denison (2003, p.209)

ผู้วิจัยจึงสรุปว่า องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ประกอบด้วย 4 ตัวแปร ได้แก่ 1. วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) 2. วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) 3. วัฒนธรรมปรับตัว (Adaptability Culture) และ 4. วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) ในการพัฒนาประสิทธิภาพองค์การในการปฏิบัติราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาลต่อประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. คำนิยามและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลหรือหลักธรรมาภิบาลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance (GG) สำหรับภาคเอกชนจะใช้คำว่า บรรษัทภิบาลแปลจากภาษาอังกฤษ Corporate Governance (CG) หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองเพื่อก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีและเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (บุษบงชัย เจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2557, หน้า 2) ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลกับโลกาภิวัตน์เป็นเรื่องที่เพิ่งมีการกล่าวขวัญกันอย่างจริงจังและแพร่หลายโดยเฉพาะหลังจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในเอเชียเมื่อกลางปี พ.ศ. 2540 หรือ (ค.ศ. 1997) โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาประเทศด้านทรัพยากรมนุษย์การเงินการคลังและกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าโครงสร้างของระบบราชการระบบธุรกิจระบบเศรษฐกิจและสังคมทำให้การบริหารปกครองบ้านเมืองขาดประสิทธิผลและประสิทธิภาพก่อให้เกิดช่องทางการใช้อำนาจในทางทุจริตและการทำผิดจรรยาบรรณและจริยธรรมในวิชาชีพตั้งนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2541

ธรรมาภิบาล จึงเป็นปัจจัยสำคัญและมีบทบาทสำคัญต่อทุกภาคส่วนของสังคมโลกซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งยังถูกนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายขององค์การระหว่างประเทศและการปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศอย่างจริงจัง รวมถึงการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการเปิดเสรีด้านการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วโลกส่งผลให้เกิดการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนภายในประเทศและต่างประเทศการผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ การสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ การวิจัยและพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศการจัดหลักสูตรเฉพาะทางที่มีคุณภาพทำให้ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปิดการค้าเสรีนั้น การบริหารจัดการที่ดีเป็นสิ่งสำคัญทั้งในระดับรัฐบาลองค์การภาครัฐองค์การอิสระหรือองค์การภาคเอกชนรวมถึงประเทศไทยที่ต้องพัฒนาและปรับกลยุทธ์เพื่อรองรับสภาพการแข่งขันที่รุนแรงและต่างก็พยายามพัฒนาและเพิ่มศักยภาพตนเองให้แข่งขันได้ตั้งนั้น

องค์การปกครองท้องถิ่น จึงต้องเร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพรวมทั้งพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อสนองต่อความต้องการของภาครัฐ ภาคธุรกิจภาคอุตสาหกรรม ภาคสังคมและสิ่งแวดล้อมสำหรับค่านิยมและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลมีองค์การและนักวิชาการและเอกสารต่าง ๆ ได้ให้ค่านิยมและองค์ประกอบไว้ดังนี้

ธนาคารโลกหรือ World Bank (1998, p. 1) ให้กรอบแนวคิดของธรรมาภิบาลว่าถือเป็นพันธกิจสำคัญในการต่อสู้กับความยากจนมุ่งเน้นความซื่อสัตย์สุจริตของการบริหารองค์การในประเทศลดการคอร์รัปชันในเงินทุนสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของธนาคารโลก และช่วยยกระดับธรรมาภิบาลให้ประเทศและควบคุมคอร์รัปชันได้นำหลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมมาเป็นเงื่อนไขในการปล่อยกู้แทนประเด็นตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ คือ 1. การบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ 2. การตรวจสอบได้ 3. ความโปร่งใส 4. ความรับผิดชอบและ 5. การมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา

องค์การสหประชาชาติหรือ United Nations (UN) กำหนดหลักการทั่วไปของธรรมาภิบาลไว้ 8 หลักการ ดังนี้ 1. การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งชายหญิง คือ การตัดสินใจที่สำคัญในสังคมและสร้างความสามัคคีให้เกิดกับประชาชนการมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยอิสระไม่มีการบังคับสมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเองหรือมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงานสถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย 2. การปฏิบัติตามกฎธรรมาภิบาลต้องการความถูกต้องตามกรอบของกฎหมายไม่เลือกปฏิบัติไม่ลำเอียงมีการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชนโดยเท่าเทียมกันทุกคนในสังคมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายเดียวกัน 3. ความโปร่งใส ความโปร่งใสเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาสิ่งนี้ช่วยแก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันได้ทั้งในภาครัฐและเอกชนสื่อจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบและรายงานผลงานดำเนินงานโดยการนำเสนอข่าวสารให้แก่สังคมได้รับทราบ 4. ความรับผิดชอบต่อความรับผิดชอบต่อเป็นการพยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงานกล้าที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ 5. ความสอดคล้อง ความสอดคล้องต้องกันเป็นการกำหนดและสรุปความต้องการของคนในสังคมซึ่งมีความแตกต่างกันมากโดยพยายามหาจุดสนใจร่วมกันและความต้องการที่สอดคล้องต้องกันของสังคมมาเป็นข้อปฏิบัติเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในสังคมการจะพัฒนาสังคมได้ต้องทราบความต้องการที่สอดคล้องต้องกันของสังคมนั้น ๆ ด้วยวิธีการเรียนรู้วัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ ก่อน

6. ความเสมอภาค ความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับจากรัฐบาล ทั้งการบริการด้านสวัสดิการตลอดจนสาธารณูปโภคด้านอื่น ๆ 7. หลักประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพเป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่โดยการผลิตและจำหน่ายเพื่อให้ได้ผลตอบแทน ที่มีค้ำค่ากับเงินที่ลงทุนหรือการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติ โดยมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน 8. การมีเหตุผลการมี เหตุผลเป็นความต้องการในทุกสังคมประชาชนทุกคนต้องตัดสินใจและความรับผิดชอบต่อก การกระทำของตนเองด้วยเหตุด้วยผลที่สมเหตุสมผลการมีเหตุผลไม่สามารถกระทำได้อีก ปรารถนาจากการปฏิบัติตามกฎหมายและความโปร่งใส

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่า ธรรมภิบาล (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาวะ รับผิดชอบ (Accountability) ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 United Nations Development Programme (UNDP) ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่อง ของการใช้อำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมืองรวมทั้งยังได้ กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมภิบาลซึ่งได้นำเรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วยรวม 9 ประการ (สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2554, หน้า 2) ดังนี้ 1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคน ควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรม ของตนทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการ รวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็นรวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิง สร้างสรรค์ 2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มี การเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน 3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารบุคคลที่มีความ สนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบันกระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้ โดยตรงทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจ และการติดตามประเมินสถานการณ์ 4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและ กระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย 5. การมุ่งเน้น

ฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ 6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน 7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมก็ตามต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน 9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าวตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

พจนานุกรม American Heritage Dictionary (1982) อธิบายว่า Governance หรืออภิบาลว่าหมายถึง 1. The act process or power of governing governance 2. The state of being governed ซึ่งเมื่อแปลตรงตามตัวอักษรคือ การกระทำกระบวนการหรืออำนาจในการบริหารปกครองซึ่งเมื่อมีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นมีความหมายครอบคลุมถึงรัฐ (State) และระบบราชการ (Civil Service) และเมื่อมีการนำมาใช้ในองค์กรภาคเอกชนอาจเติมคำว่า corporate governance

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) นิยามธรรมาภิบาลว่าธรรมหมายถึง ความดีหรือกฎเกณฑ์ส่วนคำว่าอภิบาลแปลว่าบำรุงรักษาหรือปกครองเมื่อรวมกันก็กลายเป็นธรรมาภิบาลซึ่งมีความหมายเดียวกันกับคำว่า Good Governance ซึ่งต่อมาคำว่าธรรมาภิบาลนับเป็นคำที่นิยมใช้กันค่อนข้างกว้างขวางมากคำหนึ่ง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย TDRI, 2551, หน้า 2)

อรพินท์ ส孚โชคชัย (2551, หน้า 1) ได้แปลคำว่า Governance ว่าหมายถึง กลไกประชารัฐส่วนเมื่อเติมคุณศัพท์ว่า Good แล้วจะกลายเป็นกลไกประชารัฐที่ดีและได้สังเคราะห์ถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้อย่างกระชับซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน ดังนี้ คือ 1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน คือ กลไกกระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือ

ทางอ้อมโดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารที่กระจายอำนาจ (decentralization) 2. ความสุจริตและโปร่งใส (honesty and transparency) ความสุจริตและโปร่งใสคือกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมาประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรีเป็นธรรมถูกต้องและมีประสิทธิภาพซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้ 3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม คือ กลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมในความหมายนี้รวมถึงการที่มี bureaucracy accountability political accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองแต่ครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น องค์การหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณคุณภาพประสิทธิภาพและการใช้ทรัพยากร สาธารณะดังนั้นคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบในลำดับที่สองจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง accountability 4. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม คือ กลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศซึ่งมีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวมไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งแต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริตมีความเที่ยงธรรมและมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้ 5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and predictability) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจนคือมีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจสามารถคาดหวังและรู้ว่าอะไรจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคงศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชน 6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงานการจัดองค์การ

การจัดสรรบุคลากรและมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมมีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้านการเมืองสังคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ

สุเมธ ตันติเวชกุล (2554, หน้า 1) ประธานมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ธรรมมาภิบาล คือ 1. เรื่อง ของจริยธรรมความดีงามและความถูกต้องการยึดหลักธรรมมาภิบาล บนความหมายของจริยธรรมและความดีงามจะเป็นเสมือนเกราะป้องกันเราไม่ให้ข้ามเขตแดนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรรณการดำเนินการหรือการลงโทษใด ๆ ทางกฎหมาย 2. การบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมมาภิบาลที่ดีที่สุด คือ การน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางโดยต้องดำเนินไปในทางสายกลางด้วยกระบวนการคิดอย่างสร้างสรรค์มีเหตุผลความเป็นจริงมีเป้าหมาย คือ ประโยชน์สุขและความเจริญของส่วนรวมไม่เบียดเบียนกันและกัน 3. การยึดมั่นและยึดหลักทศพิธราชธรรม 10 ข้อ

1. ทาน หมายถึง การให้การเสียสละนอกจากเสียสละทรัพย์สินสิ่งของแล้วยังหมายถึงการให้น้ำใจแก่ผู้อื่นด้วย
2. ศีล คือ ความประพฤติที่ดีงามทั้งกายวาจาและใจให้ปราศจากโทษทั้งในการปกครองอันได้แก่กฎหมายและนิติราชประเพณีและในทางศาสนา
3. บริจาค คือ การเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อความสุขส่วนรวม
4. ความซื่อตรง คือ ความซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครองดำรงอยู่ใน สัตย์สุจริต
5. ความอ่อนโยน คือ การมีความอ่อนโยนมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโสและอ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า
6. ความเพียร คือ มีความอุตสาหะในการปฏิบัติงานโดยปราศจากความเกียจคร้าน
7. ความไม่โกรธ คือ ความไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏเห็นเช่นทำร้ายผู้อื่นแม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ตามเหตุผล
8. ความไม่เบียดเบียน คือ การไม่เบียดเบียนหรือบีบบังคับก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น
9. ความอดทน คือ การมีความอดทนต่อสิ่งทั้งปวงรักษาอาการกาย วาจาใจให้เรียบร้อย
10. ความเที่ยงธรรม คือ ความหนักแน่นถือความถูกต้องเที่ยงธรรมเป็นหลักไม่เอนเอียงหวัดไหวด้วยคำพูดอารมณ์หรือลาภสักการะใด ๆ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543, หน้า 1) ประกอบด้วย

1. หลักความโปร่งใส 2. หลักนิติธรรม 3. หลักความรับผิดชอบ 4. หลักความเสมอภาค
5. หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม 6. หลักคุณธรรม 7. หลักความคุ้มค่า 8. หลักการมีส่วนร่วม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หลักสำคัญของธรรมาภิบาลประกอบด้วย 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กล่าวถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วย 6 หลัก ดังนี้

1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามมาตราที่ 6 บัญญัติไว้ คือ 1. เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน 2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติเกินความจำเป็น 5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6. ประชาชนได้รับความสะดวกสบายและได้รับการตอบสนองความต้องการ 7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงไว้ 11 องค์ประกอบ คือ 1. การมีส่วนร่วม 2. ความยั่งยืน 3. สิ่งที่ชอบธรรม 4. ความโปร่งใส 5. ความเป็นธรรมและความเสมอภาค 6. ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ 7. ความเสมอภาคทางเพศ 8. ความอดทนอดกลั้น 9. หลักนิติธรรม 10. ความรับผิดชอบ 11. การเป็นผู้กำกับดูแล

กระทรวงการคลังได้กำหนดองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงไว้ 6 องค์ประกอบ คือ 1. Accountability : ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ 2. Responsibility : ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ 3. Equitable Treatment : การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน 4. Transparency : ความโปร่งใสซึ่งประกอบด้วยความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้และการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส 5. Vision : การมีวิสัยทัศน์ที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาวโดยไม่ทำลายขีดความสามารถ

ในระยะสั้น 6. Ethics : การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการกล่าว คือ เป็นการบริหารงาน 1. เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน 2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3. ความมีประสิทธิภาพ 4. ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ 5. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 6. การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น 7. การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น 8. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ 9. การอำนวยความสะดวก 10. การตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

2.1 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

แนวคิดธรรมาภิบาลมีกำหนดในช่วงต้นปี พ.ศ.2533 จากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศได้แก่ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ตามหลักฐานที่ปรากฏในตำราหลายเล่มชี้ว่าคำว่า Good Governance เพิ่งมีการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี พ.ศ.2532 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth (นฤมล ทับจุมพล, 2548, หน้า 2) ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศคำว่า Good Governance เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ก็เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างเชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจักทำไม่ได้เลยถ้าประเทศนั้น ๆ ปราศจาก Good Governance หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ความสำคัญกับคำว่า Good Governance นั้น คือ การกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาในตอนแรกเริ่มนั้นธนาคารโลกได้เน้นถึงความหมายกว้าง ๆ 3 ลักษณะ คือ 1. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political regime) 2. กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ 3. ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายและการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติตลอดจนปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศประวัติความเป็นมาของคำว่า ธรรมาภิบาลสังเกตได้ว่าธนาคารโลกสร้างลักษณะของธรรมาภิบาลระดับโลกขึ้นเพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์กรผลักดันให้ประเทศ

ต่าง ๆ ดำเนินตามแนวทาง “ธรรมาภิบาล” ซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้มิได้ชี้ชัดว่าประเทศนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง แม้ว่าอาจมีการแปลความหมายแบบแอบแฝงในคำว่าระบบการเมืองนั้นน่าจะหมายถึง “ระบอบประชาธิปไตย” ก็ตาม (Democratic Good Governance) ในตอนแรก ๆ ของการใช้คำนี้ยังมีความไม่ลงรอยระหว่างองค์กระหว่างประเทศแต่เนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีอยู่มากในไม่ช้าคำว่า ธรรมาภิบาล จึงเป็นคำที่มีการใช้อย่างแพร่หลายโดยเฉพาะหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ในประเทศไทยและลามไปสู่ประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็วอย่างไรก็ตามถ้าสืบค้นความหมายของธรรมาภิบาลจะพบว่า จริง ๆ แล้วคำว่า ธรรมาภิบาลที่ใช้กันแพร่หลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 นั้นมีนัยแอบแฝงว่าเป็นธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (Democratic Good Governance) ในความหมายของชาติตะวันตก เช่น ธนาคารโลกและองค์กรโลกบาลแห่งอื่น ๆ หมายถึง ระบบการเมืองที่อิงกับแบบจำลองของรัฐที่เน้นประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democratic Polity) ซึ่งมีหน้าที่ 1. ปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชนบวกกับ 2. การบริหารราชการที่มีความเข้มแข็งปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและ 3. มีระบบการบริการที่มีความรับผิดชอบ (Accountable) ในระบบการเมืองเช่นนี้มักเสนอแนะว่าระบบเศรษฐกิจต้องมีการแข่งขันอย่างเต็มที่และมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดซึ่งความเชื่อเช่นนี้มีใช้เรื่องใหม่แต่ประการใดเพียงแต่ใช้ศัพท์ที่ต่างกันเพราะในปี พ.ศ. 2503 ก็มีการอ้างอิงถึงสังคมที่ดีในตัวเอง (good society itself) ภายใต้แนวความคิดการพัฒนาแบบตะวันตกที่เป็นกระบวนการพัฒนาให้ทันสมัย (สมบุญรณ์ ศิริประชัย, 2550, หน้า 14)

2.2 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยตกอยู่ในช่วงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจฟองสบู่แตกหรือที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองการบริหารราชการการกำหนดนโยบายสาธารณะและการทุจริตมิชอบในวงราชการอันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำรวมถึงพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนที่มีการจัดหาแหล่งเงินทุนและการบริหารสินเชื่อที่ไม่มีประสิทธิภาพและพฤติกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีการบริหารงานในลักษณะที่คอร์รัปชันโดยการช่วยเหลือญาติพี่น้องหรือนักการเมืองด้วยการให้สินเชื่อในกลุ่มผู้บริหารญาติธุรกิจในเครือมากเกินไปหรือให้สินเชื่อในโครงการที่มีผลตอบแทนต่ำการตกแต่งบัญชีหรือการสร้างลูกหนี้ปลอมรวมทั้งพฤติกรรมการระดม

ทุนของธุรกิจที่ผิดพลาดและธนาคารแห่งประเทศไทยบกร่องในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นต้นประเทศไทยจึงขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดย IMF ได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างธรรมาภิบาล (Governance) ให้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัดจะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งมั่นคงมีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลังและต่อมาเงื่อนไขดังกล่าวได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์การสหประชาชาติต้องการให้เกิดขึ้นในระบบบริหารจัดการภาครัฐด้วยและคำว่า Governance ก็ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจาก IMF ซึ่งภายหลังจากการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เองที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้นเริ่มจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นกลุ่มแรกที่บัญญัติคำไทยขึ้นใช้แทนคำว่า Governance โดยระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยเป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจทั้งนี้จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็งในจดหมายฉบับดังกล่าวใช้คำว่าธรรมรัฐเป็นคำไทยแทนคำว่า Governance หลักจากปี พ.ศ. 2541 ได้มีความพยายามอย่างยิ่งของนักวิชาการไทยที่พยายามจะเข้าใจศัพท์คำว่า Good Governance มากกว่าคำว่า Governance ดังนั้นในงานวิจัยจำนวนมากจึงนิยมเรียกว่า ธรรมาภิบาลมากที่สุดโดยคำว่า ธรรมาภิบาลเป็นคำแรกที่ถูกบัญญัติใช้โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มอบให้ TDRI ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจและต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2542 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรก

หรือเรียกได้ว่าเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปและพัฒนาการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ประกอบด้วย คือ 1. หลักนิติธรรมได้แก่การตรากฎหมายกฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับเหล่านี้โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล 2. หลักคุณธรรมได้แก่การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยันอดทนมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ 3. หลักความโปร่งใสได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ 4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ 5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน 6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคแรกปัจจุบันเป็นฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 เป็นเพียงข้อมูลกำหนดที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการแต่ยังขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและข้าราชการที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายหลัก โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกันโดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการทั้งนี้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้รวมทั้งเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐให้มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
2. ประโยชน์ที่จะได้รับจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ 1. รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจนและมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไป 2. ส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจนมีความโปร่งใสสามารถวัดผลการดำเนินงานได้ 3. ประชาชนได้รับการที่รวดเร็วสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ
3. สรุปเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวซึ่งมีบทบัญญัติรวม 9 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate Goals) ดังนี้ 1. เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน 2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3. มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการและกระจายอำนาจการตัดสินใจ 5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการรวมการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น 6. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดเผยข้อมูล 7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวมโดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังนี้ 1. การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ 2. การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้ 3. กรณีที่ภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น 4. ข้าราชการต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนรับบริการเพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้ดีขึ้น 5. กรณีพบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขโดยเร็ว

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัด (Indicators) ที่เป็นรูปธรรมซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์โดยให้ส่วนราชการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงาน ได้ดังนี้ 1. การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำ 2. การบริหารราชการแบบบูรณาการ 3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ 4. ความตกลงในการปฏิบัติงานโดยกำหนดให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง 5. การกำหนดแผนบริหารราชการกำหนดให้จัดทำแผนต่าง ๆ ดังนี้ แผนบริหารราชการแผ่นดิน, แผนนิติบัญญัติ, แผนปฏิบัติราชการที่แปลงจากแผนบริหารราชการแผ่นดินโดยจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีและความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐโดยกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส, หลักความคุ้มค่า, หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ หลักความรับผิดชอบ

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการประกอบด้วย

1. การทบทวนภารกิจ
2. การทบทวนกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนประกอบด้วย

1. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน
2. การจัดระบบสารสนเทศ
3. การรับฟังข้อร้องเรียน
4. การเปิดเผยข้อมูล

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

1. การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในภารกิจ
2. การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา
3. การประเมินผลการทำงานของข้าราชการส่วนตัวกับส่วนประโยชน์ของหน่วยงาน
4. หากผลการประเมินของส่วนราชการดีให้มีการจัดสรรเงินเป็นรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ดเป็นเรื่องทั่วไป เช่น ให้อำนาจ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามนอกเหนือพระราชกฤษฎีกานี้ก็ได้จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคแรกและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางแนวทางการอบรรณมาภิบาลเพื่อพัฒนาระบบราชการไทยโดยมีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลขึ้นพร้อมทั้งมีการทำงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการและทำายที่สุดประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดแต่สิ่งที่เป็นเครื่องวัดธรรมาภิบาลของระบบราชการได้อย่างหนึ่งคือคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2550 ประเทศไทยยังได้คะแนนไม่ถึง 4 คะแนน คะแนนเฉลี่ย 3.28 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 คะแนนโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยได้ 3.60 คะแนนและในปี พ.ศ. 2550 ได้ 3.30 คะแนนซึ่งคะแนนที่ได้ลดลงนั้นหมายความว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแย่งลงในสายตาของนักธุรกิจต่างประเทศทั้งนี้บุคลากรภาครัฐทุกคนทุกตำแหน่งจึงต้องช่วยกันและเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบธรรมาภิบาลในภาพรวมให้สามารถทำงานร่วมกับประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนได้และมีความสำคัญในแต่ละภารกิจของส่วนราชการของตนซึ่งทุกส่วนราชการสามารถพัฒนางานให้มีธรรมาภิบาลได้เพื่อให้งานดีขึ้นกว่าเดิมให้เกิดผลสำเร็จมากขึ้นแม้จะใช้

เวลานานซึ่งหมายความว่าถ้าบุคลากรภาครัฐร่วมมือกันพัฒนาระบบราชการให้ดีขึ้นเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้นให้เกิดธรรมาภิบาลไม่ว่าจะเป็นการปรับบทบาทภารกิจ การพัฒนาการให้บริการประชาชนการยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงาน พร้อมกับเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยให้ประชาชนและองค์กรเอกชน ได้มีส่วนร่วมระบบราชการก็จะสามารถตอบสนองของระบบธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554, หน้า 2)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ มอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้าดำเนินการจัดทำดัชนีวัดผลการบริหารจัดการที่ดีขึ้น ในปี พ.ศ. 2545 และในปี 2548 ได้มีการทบทวนตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิมและปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งผลการศึกษาทำให้ได้ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งพัฒนาขึ้น ภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดี 10 หลักที่เรียกว่า “ทศธรรม” และองค์ประกอบของ ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า 4) มีดังนี้

1. หลักนิติธรรมองค์ประกอบ 1. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
2. ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหา 3. ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมณูญ
4. หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย 5. การแบ่งแยกอำนาจ 6. ความอิสระของผู้พิพากษาและ 7. หลักการผูกพันด้วยกฎหมาย
2. หลักคุณธรรมองค์ประกอบ 1. ปลอดจากการทุจริต
2. ปลอดจากการทำผิดวินัย 3. ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมจรรยาวิชาชีพ และ 4. ความเป็นกลางของผู้บริหาร
3. หลักความโปร่งใสองค์ประกอบ 1. ด้านโครงสร้าง
2. ด้านการให้โทษ 3. ด้านการให้คุณและ 4. ด้านการเปิดเผยการมีส่วนร่วม
4. หลักการมีส่วนร่วมองค์ประกอบ 1. การรับฟังความคิดเห็น
2. การให้ข้อมูล 3. การร่วมตัดสินใจและ 4. การพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม
5. หลักการสำนึกแห่งความรับผิดชอบองค์ประกอบ
1. การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 2. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน 3. การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 4. การมีระบบติดตามประเมินผล 5. การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และ 6. การมีแผนสำรอง

6. หลักความคุ้มค่าองค์ประกอบ 1. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 2. การประหยัดและ 3. มีศักยภาพในการแข่งขัน

7. หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์องค์ประกอบ 1. การจัดการอย่างบูรณาการ 2. การติดต่อสื่อสารในองค์กร 3. บริหารปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า 4. สร้างสรรค์และสร้างเสริม 5. มีการเชื่อมโยงในการทำงาน 6. มีการพัฒนาความสามารถ 7. มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 8. มีระบบคัดเลือกและเลิกจ้างที่เป็นธรรม 9. สร้างความไว้วางใจในองค์กรและ 10. มีความผูกพันขององค์กร

8. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้องค์ประกอบ 1. การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม 2. การพัฒนาการเรียนรู้ 3. การใช้ผลของการเรียนรู้ 4. การเสริมสร้างความสามารถ 5. การจัดการความรู้ 6. การมีเครื่องมือและเทคโนโลยี และ 7. มีการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้

9. หลักการบริหารจัดการองค์ประกอบ 1. มีการวางแผนภูมิการทำงานและบทบาทภารกิจ 2. สำรวจความสนใจ/ศึกษาความต้องการของประชาชน 3. มีกลยุทธ์ในการบริหาร 4. การบริหารแบบมีส่วนร่วม 5. ศึกษาวิจัยสถาบัน 6. คาดคะเนความเสี่ยง 7. การกระจายอำนาจบริหารและ 8. บริการประชาชนไม่ใช่กำกับ

10. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารองค์ประกอบ 1. การที่องค์กรมีการจัดการชุดข้อมูล 2. องค์กรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้จริง 3. องค์กรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศและ 4. มีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างภายในและระหว่างองค์กรอื่น ๆ ด้วยกัน

2.3 ธรรมเนียมปฏิบัติในต่างประเทศและประเทศไทย

2.3.1 ธรรมเนียมปฏิบัติในต่างประเทศ

1. ธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐการที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเติบโตจากระบบประชาธิปไตยและทุนนิยมจึงได้ปูพื้นฐานทางกฎหมายที่ยุติธรรมให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคและความโปร่งใสมีการส่งเสริมธรรมเนียมปฏิบัติให้เป็นวัฒนธรรมองค์กรมากกว่าการที่จะต้องมีการคอยตรวจสอบและเพื่อเป็นกลไกที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ดีขึ้นทั้งนี้การนำ Good Governance มาใช้จะทำให้ประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนได้หลักการปกครองที่ดีที่ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติอย่างกว้างขวาง

ในสหรัฐอเมริกาแต่ไม่ได้รู้จักในนามของ Good Governance กล่าวคือ ระบบธรรมาภิบาล บริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกาอาศัยระบบกฎหมาย 3 ส่วน คือ 1) กฎหมายบริษัทมหาชนของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดโดยส่วนใหญ่ถูกประกาศใช้ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงต้น คริสต์ศตวรรษที่ 20 2) กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งควบคุมการบังคับใช้โดยรัฐบาลกลางและ 3) กฎระเบียบขององค์การอิสระของเอกชนกฎหมายล่าสุดที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลบริษัท คือ Sarbanes–Oxley Act ปี ค.ศ. 2002 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบให้มีอำนาจควบคุมการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจน (บุษบงชัย เจริญวัฒน์ และคณะ, 2556, หน้า 5)

2. ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ความรับผิดชอบและความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐเป็นสิ่งสำคัญของธรรมาภิบาลพิจารณาได้จากการเลือกตั้งการควบคุมทางรัฐสภาการควบคุมทางตุลาการการกระจายโครงสร้างและสายบังคับบัญชาของรัฐบาลการให้ประชาชนมีส่วนร่วมการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนและการมีมาตรการควบคุมด้านบริหารภายในองค์การ แต่ทั้งหมดทั้งปวงนี้ล้วนแต่เกี่ยวพันระหว่างอำนาจหลัก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยมอบหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐโดยการอภิปรายและการกำกับดูแลของคณะกรรมการต่าง ๆ หากคณะกรรมการนิติบัญญัติปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะเป็นการช่วยเพิ่มคุณภาพต่อการวางนโยบายและจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของรัฐบาลตลอดจนสามารถติดตามผลของการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้ (ชัยอนันต์ สมุทรวนิช, 2549, หน้า 2)

3. ธรรมาภิบาลในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการสร้างธรรมาภิบาลจนธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศถือว่าเป็นต้นแบบด้านการพัฒนา Governance ซึ่งในประเทศมีการปกครองท้องถิ่นคือเทศบาล (Commune) เป็นการปกครองที่เล็กที่สุดแต่ก็เป็นการปกครองที่เก่าแก่ที่สุดมีองค์การบริหารเทศบาลของฝรั่งเศสเรียกว่า Conseil municipal ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และคณะกรรมการเทศบาลจะเลือกสมาชิกของคณะกรรมการ 1 คนทำหน้าที่นายกเทศมนตรี (Maire) นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารภายในเทศบาลรวมทั้งเป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำนิติกรรมของรัฐจดทะเบียนต่าง ๆ รักษาความสงบจัดการเลือกตั้งภายในรวมทั้งจัดทำ

ประกาศต่าง ๆ ของรัฐถือว่าการบริหารงานโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ต่อมามีการนำคำว่า Good Governance นี้ไปใช้ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่น องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างการยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า “กลไกประชาธิปไตยและการพัฒนาคนที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้กลไกประชาธิปไตยเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข” ดังนั้นมนุษย์ทุกสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วหรือสังคมที่ยังด้วยพัฒนาสังคมประชาธิปไตยหรือสังคมเผด็จการคือการสร้างกลไกประชาธิปไตยที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมที่ยั่งยืนกลไกประชาธิปไตยเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาคม (Civil society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private sector) และภาครัฐ (State หรือ Public sector) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2548, หน้า 3)

4. ธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศออสเตรเลีย

สังคมตะวันตกของประเทศออสเตรเลียมีความโดดเด่นในเรื่องการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายหลักสำคัญในเรื่อง กฎหมายอยู่ที่มีการมีส่วนร่วมของสังคม (Participation) อย่างเป็นประชาธิปไตย (Democracy) อันมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ประโยชน์หลักของส่วนรวมในขณะเดียวกันก็ทำให้ส่วนน้อยในสังคมไม่ต้องเสียสิทธิหรือถูกรอนสิทธิจนมากเกินไปในการร่างกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ร่วมกันจึงต้องเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) ให้สาธารณชนได้รับรู้ได้ทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาเมื่อตัวกฎหมายสำเร็จเสร็จสิ้นได้รับการประกาศใช้แล้วก็มีกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็งยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ปฏิบัติและผู้ปฏิบัติก็ยินดีที่จะรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง (Accountability) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศออสเตรเลีย เช่น National Institute for Governance (NIG) เป็นหน่วยประสานงานของ University Governance Professional Development (UGPD) Program ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยแคนเบอร์รา มีหน้าที่ศึกษาวิจัยในสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ปฏิบัติและให้การศึกษาในเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐเอกชนและชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ปรับปรุงกิจกรรมธรรมเนียมปฏิบัติในออสเตรเลียและภูมิภาคนี้ให้ดีขึ้นกิจกรรมของ NIG ประกอบด้วย การจัดเวทีเสวนาทั้งเวทีสาธารณะและเวทีเฉพาะการกำหนดหัวข้อวิจัยการให้คำปรึกษาการประเมินผลธรรมเนียมปฏิบัติและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก NIG มีเครือข่ายกับหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญทั้งในออสเตรเลียและนานาชาติในเรื่อง ธรรมเนียมปฏิบัติร่วมสมัย (เสกสรร นิลยกุล, 2549, หน้า 5)

5. ธรรมนูญภายในประเทศญี่ปุ่น

สำหรับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)

ได้ผนวกแนวคิดเรื่อง Good Governance กับงานทางด้านกรมีมีส่วนร่วมซึ่งกำหนดเป็นนโยบายและดำเนินการอยู่แล้วสรุปได้ว่า 1) Good Governance มี 2 ด้าน คือ ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพโดยดูจากองค์การบริการและกลไกการทำงานรวมทั้งรัฐต้องมีความชอบธรรมตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the people) และดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย 2) Good Governance จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งตนเองได้และมีความยุติธรรมทางสังคมโดยที่รัฐมีอุดมการณ์หรือแนวความคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งตนเองการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความยุติธรรมทางสังคมและรัฐมีหลักการในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3) Good Governance คือ รากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมโดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม (ชาญญา ลีศัตร์พายุ, 2552, หน้า 9)

6. ธรรมนูญภายในประเทศมาเลเซีย

ในประเทศมาเลเซียธรรมนูญภายในได้ถูกใช้โดยนักปฏิรูปเพื่อที่จะมีการปฏิรูปการเมืองในอดีตนายกรัฐมนตริมหาเธร์ของประเทศมาเลเซียได้นิยามคำว่าธรรมนูญว่าหมายถึง การดำเนินงานทางการเมืองเศรษฐกิจและการบริหารที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วยกลไกและกระบวนการต่าง ๆ และยังได้กล่าวต่อไปอีกว่าสถานการณ์ในปัจจุบันได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐไม่ได้เป็นศูนย์กลางของการบริหารอีกต่อไปซึ่งเห็นได้จากการที่กลุ่มต่าง ๆ ได้แสดงออกซึ่งสิทธิของตนเองเพื่อเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ (ศรีพัชรา ลิทธิกำจร แก้วพิจิตร, 2551, หน้า 123)

7. ธรรมนูญภายในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ได้นำหลักธรรมนูญมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียโดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award : PQA ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของ Total Quality Management : TQM มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมนูญของประเทศ PQA จะประเมินคุณลักษณะของ TQM 7 ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับการมีธรรมนูญในองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้ 1) Public accountability คือ ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนและความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้ 2) Transparency คือ คุณภาพของความโปร่งใส

ในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐและความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ต้องการและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ 3) Efficiency คือ ระดับและคุณภาพของการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ 4) Results focus คือ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนโซ่ของทรัพยากร 5) Empowerment คือ การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การบริการที่ดีแก่ประชาชน 6) Predictability of policies คือ ความคงเส้นคงวาและความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมายกฎระเบียบและนโยบาย 7) Social development orientation คือ การพัฒนาคุณภาพของชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน 8) Competitiveness คือ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาที่ย่อมเยา 9) Participation คือ ความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐและการที่มีกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐและ 10) Sound economic management คือ ศักยภาพและความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยงาน (กรรทอง เขียนทอง, 2555, หน้า 1)

8. ธรรมชาติของประเทศไทย

หลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศก็ต้องดำเนินการตามมาตรการการณีสถาณการณโลกและได้ทำการบัญญัติหลักธรรมชาติและให้ความหมายของหลักธรรมชาติต่าง ๆ ไว้ดังนี้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในการทำงานของข้าราชการไทยโดยมีกรอบแนวคิดที่ว่า “หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการโดยมิใช่หลักที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงานแต่เป็นหลักการงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด” โดยมีกรอบปฏิบัติตามแนวคิดใน 7 ประการ

1. ก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ก่อให้เกิดการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น
5. ก่อให้เกิดการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (ธีรยุทธ บุญมี, 2549, หน้า 1)

แนวคิดธรรมาภิบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2556-2559) แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการประเทศอย่างชัดเจนครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้กำหนด “ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักโดยมีวัตถุประสงค์ในการปรับระบบบริหารจัดการเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนภาคเอกชนชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้นโดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยเป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคนทำให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศซึ่งประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธีสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการอย่างไรก็ตามแนวคิดในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ยังขาดแนวคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลที่เป็นรูปธรรมต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แนวคิดและแนวปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลเริ่มมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นโดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้จึงกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในประเทศไทยเป็นแนวทางพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นพื้นฐานการพัฒนาทั้งการดำเนินชีวิตในทางสายกลางการยึดถือหลักความพอเพียงการนำความรู้ต่าง ๆ มาใช้อย่างรอบคอบและการเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติให้เกิดมโนสำนึกในคุณธรรมมีความซื่อสัตย์สุจริตพร้อมทั้งนำหลักบริหารจัดการที่ดีคือหลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบหลักการมีส่วนร่วมหลักความโปร่งใสที่สามารถตรวจสอบได้หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมมากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาให้สามารถใช้เป็นภูมิคุ้มกันของภาคเศรษฐกิจและสังคมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยมีแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพปราศจากการทุจริตบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมดังนั้นการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำเป็นต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพคล่องตัวสอดคล้องกับนโยบายและแผนชาติและการปรับระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการปราบปรามการทุจริต

ประพจน์มิชอบอย่างจริงจังโดยพนักำลึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้แนวทางการพัฒนา 6 แนวทาง ดังนี้ 1. ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี 2. กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพจน์มิชอบในทุกภาคส่วนทุกระดับอย่างจริงจัง 4. การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม 5. เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน 6. เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, หน้า 2) ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริงจึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะมีส่วนสนับสนุนการขับเคลื่อนพันธกิจและยุทธศาสตร์อื่น ๆ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 11 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศมุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับ 7 แนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1. การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทยโดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่เยาวชนและประชาชนทุกระดับอย่างต่อเนื่องจริงจังพร้อมทั้งพัฒนาภาวะความเป็นผู้นำประชาธิปไตยที่มีคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในสังคมทุกระดับเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคมตลอดจนวางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการเมืองให้เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น 2. เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศโดยส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวและรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันให้เข้มแข็งส่งเสริมให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและร่วมในกระบวนการบริหารจัดการประเทศให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการพัฒนาประเทศเสริมสร้างความเข้มแข็งและสร้างเครือข่ายการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐได้อย่างเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ 3. สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาลเน้นการบริการแทนการกำกับควบคุมและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนาเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจด้วยการปรับบทบาทโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการภาครัฐและรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพทันสมัยลดการบังคับควบคุมค้ำึงถึงความต้องการของ

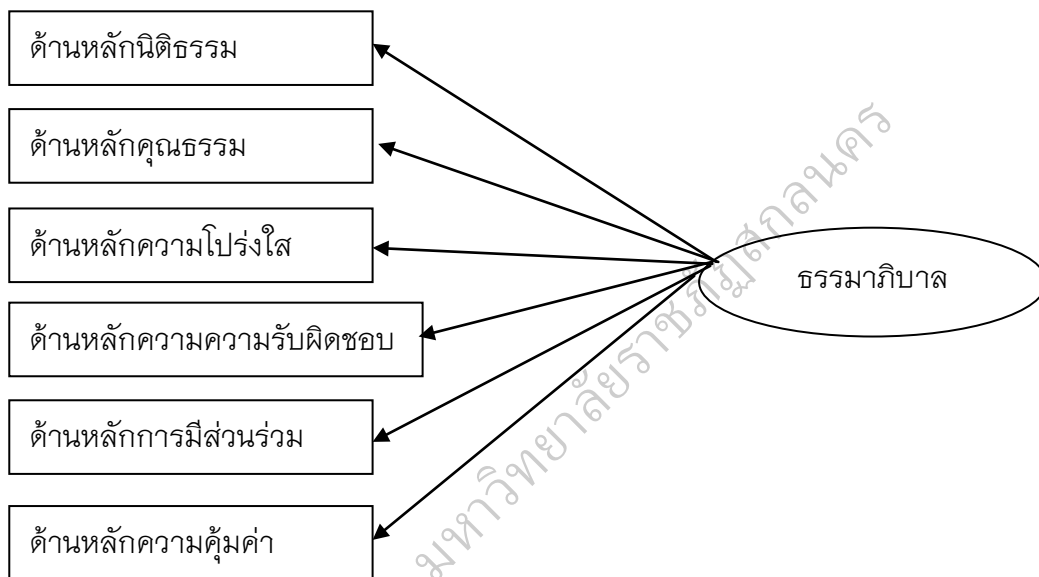
ประชาชนและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนาเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการสาธารณะและลดภาระ การลงทุนของภาครัฐตลอดจนพัฒนากลไกการกำกับดูแลที่เข้มแข็งเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่ เป็นธรรมโปร่งใสโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศและคุ้มครองผู้ใช้บริการโดย ดำเนินการควบคู่ไปกับการปลูกฝังจิตสำนึกข้าราชการให้เห็นความสำคัญและยึดมั่นใน หลักธรรมาภิบาลและยึดปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่าง เกร่งกรืด 4. การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาคท้องถิ่นและชุมชนเพิ่มขึ้น ต่อเนื่องโดยพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีบทบาทสามารถ รับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่น อย่างแท้จริงพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของ ตนเอง 5. ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็งสุจริตและมีธรรมาภิบาลโดยมี มาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเอกชนทั้งที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และ ธุรกิจเอกชนทั่วไปเป็นบรรษัทภิบาลเพิ่มมากขึ้นสร้างจิตสำนึกในการประกอบธุรกิจอย่าง ซื่อสัตย์ยุติธรรมต่อผู้บริโภคและเป็นธรรมกับธุรกิจคู่แข่งพร้อมทั้งยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อ สังคมแบ่งปันผลประโยชน์คืนสู่สาธารณะตลอดจนสนับสนุนสถาบันวิชาชีพธุรกิจ ประเภทต่าง ๆ ให้มีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาลแก่ภาคธุรกิจมากขึ้น 6. การปฏิรูป กฎหมายกฎระเบียบและขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อ สร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคีและ กลุ่มต่างๆมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตรากฎหมายเพื่อประสานประโยชน์ของภาคส่วน ต่าง ๆ ให้เสมอภาคและมีความสมดุลโดยการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมทาง เศรษฐกิจลดการใช้ดุลพินิจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของ กลไกการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจเพื่อสร้าง ความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กและผู้ประกอบการใหม่ 7. การรักษาและ เสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่คุณภาพและความยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพบทบาทและภารกิจของหน่วยงานด้านการป้องกันประเทศความ มั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อยให้มีประสิทธิภาพมีความพร้อมในการป้องกัน ประเทศและตอบสนองต่อภัยคุกคามในทุกรูปแบบสถานการณ์ได้จับไวพร้อมทั้งผนึกพลัง ร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ดำเนินการป้องกันและพัฒนาประเทศให้สามารถพิทักษ์รักษาเอกราชสถาบันพระมหากษัตริย์ผลประโยชน์ของชาติและการปกครองตามระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรวมทั้งสามารถสร้างความมั่นคงของ
ประชาชนและสังคมให้มีความอยู่รอดปลอดภัยโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในทุกระดับ
(สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2555, หน้า 1)

จากการทบทวนวรรณกรรมของจากที่กล่าวมาในช่วงต้น ผู้วิจัยการสังเคราะห์คำ
นิยามของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลสามารถสังเคราะห์ได้ดังนี้เพื่อให้
มองเห็นและเข้าใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัย จึงได้นำเสนอแนวคิด
ของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศดังตารางการสังเคราะห์กรอบแนวคิดทฤษฎี เรื่อง
อิทธิพลของ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การและธรรมาภิบาล ต่อประสิทธิผล
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ได้ดังตาราง 6

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

ผู้วิจัยได้ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ นวัตกรรม
ท้องถิ่นใหม่ที่เกิดจากคุณความดีภายในของบุคคลแล้วนำไปสู่การลงมือปฏิบัติเพื่อพัฒนา
ตนเองสังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ประกอบด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม
หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า
สังเคราะห์ได้กรอบแนวคิดตามตารางสังเคราะห์ 6 และภาพประกอบ 11



ภาพประกอบ 11 สังเคราะห์ตัวแปรด้านธรรมาภิบาล

ที่มา : World Bank (2004 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2548, หน้า 1)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 6 ตัวแปร ได้แก่
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า
และหลักการมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ตอนบน 2 เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้จำนวนมาก ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

Robson (1953, p. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Clark (1957, pp. 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง พื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Holloway (1959, pp. 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Wit (1967, pp. 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Mongtagu (1984, p. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประธาน คงฤทธิศึกษาการ (2554, หน้า 15) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2557, หน้า 11) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

ผู้วิจัยจึงสรุปว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่น เน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

2. โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 1) ต่อมาในปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลใน พ.ศ. 2542 ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี 4 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. การปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
4. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้กำหนดโครงสร้าง
อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดเพื่อทำกิจการส่วนจังหวัดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัดและเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทั้งสองส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในส่วนอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 มาตรา 45 (8) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการ หรือใช้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ “การจัดการศึกษา” เป็นกิจการหนึ่งที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเห็นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยในมาตรา 17 (6) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น

2. เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 โดยมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเทศบาลไว้ ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยในพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งหลักเกณฑ์การเป็นเทศบาลตำบลว่าพื้นที่ที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คน ต่อตารางกิโลเมตร

2.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล

2.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลโครงสร้างของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาล และกำกับดูแลการบริหารเทศบาลของคณะเทศมนตรี มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ทั้งนี้ ในแต่ละเทศบาลจะมีการแบ่งส่วนราชการแตกต่างกันตามความเหมาะสมตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด สำหรับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนดมี 2 ส่วน คือ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติทั้งเทศบาลตำบลเทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะต้องดำเนินการให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรมและหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติได้เฉพาะเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร คือ สามารถจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาได้ จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษาได้ ส่วนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดในส่วนของการศึกษา คือ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 (9) ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เทศบาลส่วนใหญ่จึงกำหนดให้มี “กองการศึกษา” เพื่อรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการการศึกษา การบริหารวิชาการ และงานโรงเรียน เป็นต้น จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในปี 2548 (ข้อมูล ณ วันที่ 8 กันยายน 2548) มีจำนวนเทศบาลรวมทั้งสิ้น 1,156 แห่ง รวมเทศบาลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล จำแนกเป็นเทศบาลนคร 22 แห่ง เทศบาลเมือง 113 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,021 แห่ง

3. การปกครองรูปแบบพิเศษ

การปกครองรูปแบบพิเศษมี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนี้

3.1 กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 ตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และให้แบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตและแขวง มีโครงสร้างประกอบด้วย ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร 1 คน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

3.2 เมืองพัทยา เมืองพัทยาเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 การจัด โครงสร้างภายในของเมืองพัทยาทามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาสภาเมืองพัทยาคือฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนประเภทที่สอง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติ ร่างข้อบัญญัติเมืองต่าง ๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญ รวมทั้งควบคุม การทำงานของปลัดเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยาคือ ฝ่ายบริหารโดยการว่าจ้างของ สภาเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของ สภาเมืองพัทยา ร่างแผน/ข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น รวบรวมปัญหาในการ บริหารราชการเมืองพัทยาพร้อมข้อเสนอแนะ และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเพื่อ เสนอสภาเมืองพัทยา ฯลฯ ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่โดยมีโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเมืองพัทยา และปลัด เมืองพัทยาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตามพระราชบัญญัติบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (14) ซึ่งกำหนดว่าเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้น เมืองพัทยาก็มีหน้าที่ให้ราษฎรได้รับ การศึกษาเช่นเดียวกับเทศบาล คือ มาตรา 50 (6) และมาตรา 54 (8) ตามพระราชบัญญัติ เทศบาลและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 (9) ให้เมืองพัทยามีอำนาจ หน้าที่ในการจัดการศึกษา (โกวิท พวงงาม, 2554, หน้า 9)

4. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จุดมุ่งหมายของการจัดตั้ง อบต. คือการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้ได้มากที่สุด และสามารถพัฒนา อบต. ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 6,397 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำกว่า 3 ล้านบาท เป็นจำนวน 5,788 แห่ง (ร้อยละ 90.48) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 จึงมีบทบัญญัติให้ยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันสามารถรวมกันได้ หากเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ต้องยุบรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล อื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันและอยู่ในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้จำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและมีแนวโน้มลดลงทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสิ้น 6,622 แห่ง ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังคงเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก และเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำกว่า 10 ล้านบาท สำหรับอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (5) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (9) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา

3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ในหมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, 2546) มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 14 (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพำบล
6. คุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
8. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ในส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาลได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 2546)

1. เทศบาลตำบล มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
- 1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - 1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 - 1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่
สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - 1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - 1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - 1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและ
ผู้พิการ
 - 1.8 บำรุงศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ
เทศบาล มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดกิจการใด ๆ ในเขต
เทศบาล ดังต่อไปนี้
 - 1.9.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - 1.9.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - 1.9.3 ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม (4)
 - 1.9.4 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของ
ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
 - 1.9.5 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษา
ราษฎร
 - 1.9.6 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง
 - 1.9.7 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 - 1.9.8 เทศพาณิชย์
- คนเจ็บไข้
โดยวิธีอื่น

2. เทศบาลเมือง มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 2.1 กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- 2.2 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2.3 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา

คนเจ็บไข้

- 2.5 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 2.6 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 2.8 ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถาน

สินเชื่อท้องถิ่นมาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 2.8.1 กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- 2.8.2 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 2.8.3 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน

ของราษฎร

- 2.8.4 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดา

และเด็ก

- 2.8.5 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 2.8.6 ให้มีการสาธารณสุขการ
- 2.8.7 จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 2.8.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 2.8.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและ

พลศึกษา

- 2.8.10 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์

และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

- 2.8.11 ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษา
- 2.8.12 เทศพาณิชย์ความสะอาดเรียบร้อยของ

ท้องถิ่น

3. เทศบาลนคร มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 3.1 กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- 3.2 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 3.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 3.4 การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้าน

จำหน่ายอาหารโรงมหรสพและสถานบริการอื่น

- 3.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุง

แหล่งเสื่อมโทรม

- 3.6 จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม

และที่จอดรถ

- 3.7 การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

- 3.8 การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจกรรมอื่น ๆ

ตามมาตรา 54 ได้

3.3 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, 2542) มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยา ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ

ทรัพยากรธรรมชาติ

3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่ง

เสื่อมโทรม

6. การจัดการจราจร

- ของบ้านเมือง
7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
 8. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย
 9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 10. การจัดให้มีการควบคุมตลาดท่าเทียบเรือและที่จอดรถ
 11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงแรมหรสพและสถานบริการอื่น
 12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
 13. การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา
- 3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่5) พ.ศ. 2546 ในส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, 2546) มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้
1. จัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
 2. รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
 3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 5. ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม
 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ
 7. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร มาตรา 67 (8) ถูกแก้ไขและเพิ่มเติม (9) โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ตามลำดับ

3. บริบทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนบน 2

3.1 บริบทสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสกลนคร

จังหวัดสกลนครเป็นเมืองพุทธศาสน์ พระธาตุห้าแห่ง แหล่งอารยธรรมสามพันปี ตามตำนานเล่าว่า เมืองหนองหานหลวงในอดีต หรือสกลนครในปัจจุบันนั้นสร้างขึ้นเมื่อพุทธศตวรรษที่ 16 ในยุคที่ขอมมีอำนาจในดินแดนนี้ ต่อมาเมื่ออิทธิพลขอมเสื่อมลง เมืองหนองหานหลวงตกไปอยู่ในความปกครองของอาณาจักรล้านช้าง เรียกชื่อเมืองว่า “เมืองเชียงใหม่หนองหาน” และเมื่อมาอยู่ในความปกครองของไทย ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เมืองสกลทวาปี” ต่อมา ในปี พ.ศ. 2373 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้เปลี่ยนชื่อจากเมืองสกลทวาปี เป็น “เมืองสกลนคร” ในปัจจุบันจังหวัดสกลนครอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 647 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 9,605 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 18 อำเภอ คือ อำเภอเมืองสกลนคร อำเภอกุสุมาลย์ อำเภอกุดบาก อำเภอพรรณานิคม อำเภอวาริชภูมิ อำเภอส่องดาว อำเภอสว่างแดนดิน อำเภอกวนวินาศ อำเภออากาศอำนวย อำเภอบ้านม่วง อำเภอพังโคน อำเภอคำตากล้า อำเภอนิคมน้ำอูน อำเภอเต่างอย อำเภอโคกศรีสุพรรณ อำเภอเจริญศิลป์ อำเภอโพนนาแก้ว และอำเภอภูพาน

อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดหนองคาย และจังหวัดนครพนม
ทิศใต้	ติดต่อกับจังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดมุกดาหาร
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับจังหวัดนครพนม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดอุดรธานี และจังหวัดกาฬสินธุ์

การเดินทางมาจังหวัดสกลนคร รถยนต์จากกรุงเทพฯ ไปตามทางหลวงหมายเลข 1 ถึงจังหวัดสระบุรีเลี้ยวขวาเข้าถนนมิตรภาพ (ทางหลวงหมายเลข 2) ผ่านจังหวัดนครราชสีมาแล้วเลี้ยวแยกเข้าทางไปอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น เลี้ยวขวาเข้าทางหลวงหมายเลข 23 ผ่าน จังหวัดมหาสารคาม กาฬสินธุ์ ทางหลวงหมายเลข 213 เข้าสู่

จังหวัดสกลนคร รถโดยสารประจำทาง บริษัท ขนส่ง จำกัด และบริษัทเอกชน มีรถประจำทางไปจังหวัดสกลนครทุกวันออกจากสถานีขนส่งสายตะวันออกเฉียงเหนือถนนกำแพงเพชร 2 นอกจากนั้นการคมนาคมภายในตัวจังหวัดสกลนครมีรถเมล์เล็ก รถสามล้อถีบ และรถสามล้อเครื่องรับจ้างวิ่งบริการในตัวเมืองตกลงค่าโดยสารก่อนเดินทาง ระยะทางจากอำเภอเมืองไปยังอำเภอไปยังอำเภอต่าง ๆ ระยะทางจากจังหวัดสกลนครไปยังจังหวัดใกล้เคียง นครพนม 93 กิโลเมตร มุกดาหาร 119 กิโลเมตร กาฬสินธุ์ 128 กิโลเมตร อุดรธานี 159 กิโลเมตร

3.2 บริบทท้องถิ่นทั่วไปของจังหวัดนครพนม

จังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดชายแดนตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย สภาพพื้นที่เป็นแนวรูปร่างยาวโค้งเล็กน้อย เลียบตามชายฝั่งขวาของแม่น้ำโขง มีส่วนกว้างจากทิศตะวันออกไปทิศตะวันตกประมาณ 20 กิโลเมตร ส่วนยาวจากทิศเหนือไปทิศใต้ประมาณ 153 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 5,512.668 ตารางกิโลเมตร ลักษณะทั่วไปเป็นทิวเขาที่เนินสูงและที่ราบ มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 20 ของพื้นที่

อาณาเขตและการปกครอง

ทิศเหนือ	ติดต่อกับเขตอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย
ทิศใต้	ติดต่อกับเขตอำเภอดงหลวง อำเภอห้วยน้ำขาว จังหวัดมุกดาหาร
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับแขวงคำม่วน สาธารณรัฐประชาธิปไตย- ประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับเขตอำเภอกุสุมาลย์ อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร

จังหวัดนครพนมแบ่งการปกครองออกเป็น 9 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอธาตุพนม อำเภอนาแก อำเภอท่าอุเทน อำเภอเรณูนคร อำเภอบ้านแพง อำเภอปลาปาก อำเภอศรีสงคราม อำเภอนาหว้า และกิ่งอำเภอโพนสวรรค์

ประวัติ

จังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดที่มีบันทึกทางประวัติศาสตร์มาแต่โบราณกาล ในฐานะเมืองเก่าเมืองแก่เคียงคู่อยู่กับอาณาจักรศรีโคตรบูรณ์ ซึ่งแต่แรกเริ่มเดิมทีนั้นมีพื้นที่อยู่ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง และต่อมาก็ได้ย้ายมาอยู่ทางฝั่งขวา ตำนานแห่งประวัติศาสตร์ได้จารึกไว้ว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเสด็จประพาสเมืองเวียงจันทน์ได้ชื่อของดินแดนแห่งนี้ได้ถูกเปลี่ยนเป็น “มรุกขนคร” และต่อมาได้โปรดฯ ให้เป็น “นครพนม”

เพื่อความเหมาะสมตามสภาพพื้นที่ด้วยเป็นเมืองที่มีพื้นที่ติดต่อกับเทือกเขามากมายด้วย
ความเป็นอาณาจักรที่เคยเจริญรุ่งเรืองมาเก่าก่อนประกอบกับแม่น้ำโขงเป็นแหล่งอารยธรรม
ของมนุษยชาติ ดังนั้น นครพนม จึงมีโบราณสถานและมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและ
ประเพณีที่เป็นแบบอย่างของตัวเองอยู่มาก

การเดินทาง

ทางรถยนต์จากกรุงเทพฯ ใช้เส้นทางหลวงหมายเลข 1 ถนนพหลโยธิน
ถึงสระบุรี บริเวณกิโลเมตรที่ 107 แยกเข้าทางหลวงหมายเลข 2 ถนนมิตรภาพ
ผ่านนครราชสีมา ถึงอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น แยกเข้าทางหลวงหมายเลข 23
ผ่านมหาสารคาม กาฬสินธุ์ สกลนคร ถึงจังหวัดนครพนม รวมระยะทาง 740 กิโลเมตร
ทางรถยนต์มีรถโดยสารธรรมดา-ปรับอากาศ-ปรับอากาศพิเศษ (วีไอพี) วิ่งบริการทุกวัน
รถธรรมดา จัดวิ่งบริการโดย บริษัทขนส่ง จำกัด (รถด่วน 99) สถานีขนส่งหมอชิต
โทร. 271-0101-5 โดยออกจากกรุงเทพฯ เวลา 06.00 น. และ 18.15 น. และออกจาก
นครพนมเข้ากรุงเทพฯ เวลา 08.30 น. และ 18.30 น. โทร. (042) 511403 ใช้เวลาเดินทาง
ประมาณ 11 ชั่วโมง อัตราค่าโดยสารเที่ยวละ 136 บาท/ท่าน รถปรับอากาศและปรับ
อากาศพิเศษ (รถนอน) จัดวิ่งบริการโดยบริษัทต่าง ๆ ดังนี้

1. บริษัทขนส่ง จำกัด (รถด่วน 99) สถานีขนส่งหมอชิต โทร. 279-4484-7 โดยออกจากกรุงเทพฯ เวลา 18.00/19.00 น. และเวลา 20.40 น. ออกจาก
นครพนม เวลา 17.00 น./17.30 น. และ 18.00 น. โทร. (042) 511403 ค่าโดยสารเที่ยวละ
245 บาท/ท่าน
2. บริษัท แสงประกายปัดเดินรถ จำกัด สถานีขนส่งกรุงเทพมหานคร
โทร. 271-2989 โดยออกจากกรุงเทพฯ เวลา 08.30 น./19.30 น./19.50 น. และ 20.00 น.
และออกจากรถนครพนม เวลา 08.00 น./18.20 น./18.30 น. และ 18.45 น. โทร. (042)
511245 อัตราค่าโดยสารรถปรับอากาศธรรมดา ท่านละ 245 บาท รถปรับอากาศพิเศษ
ท่านละ 310 บาท ต่อเที่ยว
3. บริษัทชัยสิทธิ์ และบริษัทเชิดชัยทัวร์ ทั้งสองบริษัทนี้มีรายละเอียด
การเดินทางเช่นเดียวกับบริษัทแสงประกายปัดเดินรถ จำกัด และสามารถสอบถามรายละเอียด
ได้ที่ โทร. 279-0156 สถานีขนส่งรถปรับอากาศกรุงเทพมหานคร (หมอชิตใหม่) ทางเครื่องบิน
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เปิดบริการเที่ยวบินไปสกลนครทุกวัน จากนั้นโดยสาร
รถตู้ปรับอากาศบริการถึงนครพนม ระยะทาง 93 กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางจากกรุงเทพฯ-
สกลนคร 1 ชั่วโมง 40 นาที สำรองที่นั่งได้ที่ โทร. 280-0060, 628-2000 ทางรถไฟ

เดินทางโดยรถดีเซลรางจากกรุงเทพฯ-อุตรธานี จากนั้นโดยสารรถตู้ปรับอากาศบริการถึง นครพนม ระยะทาง 252 กิโลเมตร บริการรถตู้ปรับอากาศโดยบริษัท มีสุขทัวร์ จำกัด รายละเอียดสอบถามได้ที่ หน่วยบริการเดินทาง โทร. 223-7010, 2237020 นอกจากนี้ ระหว่างจังหวัดนครพนมกับจังหวัดใกล้เคียงมีรถประจำทางบริการตลอด เช่น นครพนม-สกลนคร โดยบริษัท สหอุตรเดินรถ จำกัด นครพนม-อุตรธานี โดยบริษัท สหอุตรเดินรถ จำกัด นครพนม-อุบลราชธานีโดยบริษัท สหมิตรเดินรถ จำกัด โทร. (042) 511115 นครพนม-หนองคาย โดยรถ 224 และในระหว่างอำเภอที่มีรถโดยสารประจำทางจาก จังหวัดถึงอำเภอทุกอำเภอด้วย

ระยะทางจากจังหวัดถึงอำเภอ

นครพนม-ท่าอุเทน	27 กิโลเมตร
นครพนม-บ้านแพง	100 กิโลเมตร
นครพนม-ธาตุพนม	50 กิโลเมตร
นครพนม-ศรีสงคราม	68 กิโลเมตร
นครพนม-ปลาปาก	44 กิโลเมตร
นครพนม-นาแก	76 กิโลเมตร
นครพนม-เรณูนคร	52 กิโลเมตร
นครพนม-นาหว้า	95 กิโลเมตร
นครพนม-กิ่งอำเภอโพนสวรรค์	42 กิโลเมตร

3.3 บริบททั่วไปของจังหวัดมุกดาหาร

ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดมุกดาหารตั้งอยู่ที่ทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็น เส้นกั้นพรมแดน ตั้งอยู่เส้นรุ้งที่ 16-17 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 104-105 องศาตะวันออก มีพื้นที่ทั้งหมด 4,339.83 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,712,394 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 642 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอนาแก อำเภอธาตุพนม

จังหวัดนครพนม และอำเภอต่างของจังหวัดสกลนคร

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร อำเภอชานุมาน

จังหวัดอำนาจเจริญ และอำเภอหนองพอก

จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดต่อกับแขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐ-
ประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขง
เป็นเส้นกั้นพรมแดน

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอเขาวง อำเภอภูพานารายณ์
จังหวัดกาฬสินธุ์ และอำเภอเมยวดี
จังหวัดร้อยเอ็ด

ลักษณะภูมิอากาศ

สภาพภูมิอากาศจังหวัดมุกดาหาร แบ่งออกได้ 3 ฤดูกาล ดังนี้
ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์ กลางเดือนพฤษภาคม มีความแปรปรวนของ
กระแสอากาศสูง อุณหภูมิสูง แดดจ้า อากาศแห้งแล้งและอาจมีพายุฤดูร้อนในช่วงดังกล่าว

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคม - กลางเดือนตุลาคม
มักมีฝนตกทั้งช่วงประมาณปลายเดือนมิถุนายน - ต้นเดือนกรกฎาคม จะได้รับอิทธิพล
จากพายุไซร่อนในทะเลจีนใต้ ปริมาณฝนประมาณปีละ 1,200 - 1,400 มิลลิเมตรปี

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคม - กลางเดือนกุมภาพันธ์
ฤดูนี้จะมีมวลอากาศเย็นโดยทั่วไปและจะมีมวลอากาศเย็นจากประเทศจีนและมีมรสุม
ตะวันออกเฉียงเหนือแผ่ลงมาปกคลุมเป็นระยะ ๆ ดังตาราง 7 ดังนี้

ตาราง 7 ปริมาณน้ำฝนความชื้นสัมพัทธ์และอุณหภูมิ

รายการ	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ปริมาณน้ำฝนตลอดทั้งปี (มิลลิเมตร)	1,212.0	1,740.60	1,111.00
จำนวนวันที่มีฝนตกตลอดทั้งปี (วัน)	106	110	100
ความชื้นสัมพัทธ์ เฉลี่ยตลอดทั้งปี (ร้อยละ)			
- สูงสุด	86.85	94.17	99.00
- ต่ำสุด	52.38	36.58	40.00
- เฉลี่ย	69.62	70.62	66.00
อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดทั้งปี (องศาเซลเซียส)			
- สูงสุด	32.88	36.77	35.00
- ต่ำสุด	22.48	19.34	37.00
- เฉลี่ย	27.68	28.20	29.00

ที่มา : (ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดมุกดาหาร, 2559, หน้า 2)

ประชากรและเขตการปกครองประชากร

จำนวนประชากรของจังหวัดทั้งสิ้น 338,974 คน แยกเป็น เพศชาย 169,966 คน เพศหญิง 169,008 คน ประกอบด้วยชนพื้นเมือง 8 เผ่า ได้แก่ ผู้ไท ไทยย้อ ไทยข่า ไทยโซ่ ไทยกะเลิง ไทยแสก ไทยกุลา และไทยอีสาน จำนวนครัวเรือน 94,310 ครัวเรือน ประชากรในเขตเทศบาลเมืองมุกดาหารมีทั้งสิ้น 33,164 คน แยกเป็นเพศชาย 16,277 คน เพศหญิง 16,886 คน จำนวนครัวเรือน 12,589 ครัวเรือน

เขตการปกครอง

จังหวัดมุกดาหารแบ่งเขตการปกครองเป็น 7 อำเภอ 52 ตำบล 526 หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 22 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 31 แห่ง แยกตามรายอำเภอได้ดังตาราง 8 ดังนี้

ตาราง 8 เขตการปกครองการปกครองในจังหวัดมุกดาหาร

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	อบต.	ระยะทาง (กม.)
อ. เมือง มุกดาหาร	1,235.07	12	149	1	9	3	๐
อ. นิคมคำสร้อย	377.16	7	79	-	2	6	28
อ. หวังใหญ่	84.48	5	43	-	1	3	35
อ. ดอนตาล	510.92	7	63	-	3	5	33
อ. คำชะอี	713	9	88	-	1	9	35
อ. หนองสูง	410.35	6	44	-	3	2	50
อ. ดงหลวง	1,074.16	6	60	-	3	3	56
รวม	4,407.14	52	526	1	22	31	

ที่มา : (ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดมุกดาหาร, 2559, หน้า 4)

การเลือกตั้งจังหวัดมุกดาหาร

จังหวัดมุกดาหารมีสถิติการเลือกตั้ง รวม 6 ระดับ คือ

1. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ตามรัฐธรรมนูญปี 2550

จังหวัดมุกดาหารมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 1 คน และมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งหลังสุด เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2551 ซึ่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังตาราง 9 ดังนี้

ตาราง 9 ข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดมุกดาหาร

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ	บัตรดี (ใบ)	คิดเป็นร้อยละ	บัตรเสีย (ใบ)	คิดเป็นร้อยละ	ไม่ประสงค์ลงคะแนน (ใบ)	คิดเป็นร้อยละ
238,754	146,439	61.33	129,329	88.31	8,002	5.46	9,108	6.22

ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมุกดาหาร, 2551, หน้า 3)

2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 จังหวัดมุกดาหารมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 2 คน และแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 1 เขต โดยได้มีการจัดการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 และมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังตาราง 10 ดังนี้

ตาราง 10 ข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมุกดาหาร

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ	บัตรดี (ใบ)	คิดเป็นร้อยละ	บัตรเสีย (ใบ)	คิดเป็นร้อยละ	ไม่ประสงค์ลงคะแนน (ใบ)	คิดเป็นร้อยละ
235,456	175,361	74.48	166,851	95.15	4,158	2.37	4,352	2.48

ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมุกดาหาร, 2550, หน้า 3)

3. การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด (ส.อบจ.) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร มีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2551 และจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2552 ซึ่งมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งดังตาราง 11 ดังนี้

ตาราง 11 ข้อมูลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร

ประเภท การ เลือกตั้ง	จำนวนผู้มี สิทธิ เลือกตั้ง	ผู้มาใช้ สิทธิ เลือกตั้ง	คิดเป็น ร้อยละ	บัตรดี (ใบ)	คิดเป็น ร้อยละ	บัตรเสีย (ใบ)	คิดเป็น ร้อยละ	ไม่ ประสงค์ ลงคะแนน (ใบ)	คิดเป็น ร้อยละ
ส.อบจ.	234,614	149,716	63.81	141,950	94.81	4,193	2.80	3,573	2.23
นายก อบจ.	237,794	153,256	64.45	143,851	93.86	3,797	2.48	5,608	3.66

ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมุกดาหาร, 2552, หน้า 3)

4. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหารและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร เทศบาลเมืองมุกดาหารมีสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารจำนวน 18 คน และแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการจัดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 (แทนตำแหน่งที่ว่าง) และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2553 (ครบวาระ) มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังตาราง 12 ดังนี้

ตาราง 12 ข้อมูลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหารและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร

ประเภท การ เลือกตั้ง	จำนวนผู้มี สิทธิ เลือกตั้ง	ผู้มาใช้ สิทธิ เลือกตั้ง	คิดเป็น ร้อยละ	บัตรดี (ใบ)	คิดเป็น ร้อยละ	บัตร เสีย (ใบ)	คิดเป็น ร้อยละ	ไม่ ประสงค์ ลงคะแนน (ใบ)	คิดเป็น ร้อยละ
สท.	21,801	12,448	57.10	11,197	89.95	731	5.01	613	4.31
นายก เทศมนตรี	22,016	14,229	64.63	12,829	90.16	871	6.12	529	3.72

ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมุกดาหาร, 2553, หน้า 3)

5. การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้เขตเลือกตั้งละ 6 คน รวมเป็น 12 คน จังหวัดมุกดาหารมีเทศบาลตำบลทั้งสิ้น 22 แห่ง ดังนี้

5.1 อำเภอเมืองมุกดาหาร จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลดงเย็น เทศบาลตำบลคำอาฮวน เทศบาลตำบลมุก เทศบาลตำบลบางทรายใหญ่ เทศบาลตำบลโพธิ์ทราย เทศบาลตำบลคำป่าหลาย เทศบาลตำบลนาโสก เทศบาลตำบลฝั่งแดง และเทศบาลตำบลดงมอน

5.2 อำเภอดำชะอี จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลคำชะอี

5.3 อำเภอดอนตาล จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลดอนตาล เทศบาลตำบลบ้านแก้ง และเทศบาลตำบลดอนตาลผาสุก

5.4 อำเภอนิคมคำสร้อย จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย และเทศบาลตำบลร่มเกล้า

5.5 อำเภอดงหลวง จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลกกตูม เทศบาลตำบลดงหลวง และเทศบาลตำบลหนองแคน

5.6 อำเภอหว้านใหญ่ จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลหว้านใหญ่

5.7 อำเภอหนองสูง จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองสูงเหนือ เทศบาลตำบลบ้านเป้า และเทศบาลตำบลภูวง

6. การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) จังหวัดมุกดาหารมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 31 แห่ง และมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 582 คน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

ศรียพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนพบว่าจากการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิผู้วิจัย พบว่า การใช้หลักแบบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักความรับผิดชอบ
2. หลักนิติธรรมและความเสมอภาค
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักความคุ้มค่า

5. หลักความมั่นคง

6. หลักการมีส่วนร่วม

7. หลักคุณธรรมและ

8. หลักการใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่ได้ศึกษาและ
ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญซึ่งได้กำหนดเป็นกรอบตัวแปรที่ศึกษาของ
การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อนำไปศึกษาความเป็นไปได้

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์การกับ
ประสิทธิผลของหน่วยงานราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. เปรียบเทียบระดับวัฒนธรรม
องค์การราชการก่อนและหลังจากที่มีการนำวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” (I หมายถึง
การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี, A หมายถึง ความขยันตั้งใจทำงาน, M หมายถึง การมีศีลธรรม
คุณธรรม, R หมายถึง การรู้ทันโลกปรับตัวทันโลกตรงกับสังคม, E หมายถึง การทำงาน
มุ่งเน้นประสิทธิภาพ, A หมายถึง การรับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม, D หมายถึง การมีใจ
และการกระทำที่เป็นประชาธิปไตยมีส่วนร่วมโปร่งใสและ Y หมายถึง การมีผลงาน
การมุ่งเน้นผลงานไปปฏิบัติ 2. เปรียบเทียบการยึดถือและให้ความสำคัญต่อมิติวัฒนธรรม
แบบ “I AM READY” ของกระทรวงต่าง ๆ และ 3. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง
วัฒนธรรมองค์การแบบ I AM READY กับประสิทธิผลขององค์การราชการวิธีการศึกษา
เป็นการวิจัยเชิงสำรวจผลการวิจัยพบว่า การนำวัฒนธรรมแบบ I AM READY ไปปฏิบัติเป็น
เวลา 2 ปี ทำให้คะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรมองค์การ I AM READY ขององค์การราชการ
เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กระทรวงต่าง ๆ ยึดถือและให้
ความสำคัญกับมิติวัฒนธรรมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของแต่ละกระทรวงและ
วัฒนธรรม I AM READY มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การของข้าราชการ

เกรียงไกร ยศพันธุ์ไทย (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำ
สร้างความเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในองค์การเน้นการปรับตัวกิจกรรม
การฝึกอบรมและกิจกรรมการพัฒนาของพนักงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงาน
ของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยที่พฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อผล
การปฏิบัติงานมากที่สุดรองลงมาคือกิจกรรมการฝึกอบรมวัฒนธรรมการทำงาน
ในองค์การเน้นการปรับตัว และกิจกรรมการพัฒนาของพนักงานตามลำดับและพฤติกรรม
ผู้นำที่ขาดภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
โดยที่วัฒนธรรมการทำงานในองค์การเน้นการมีส่วนร่วมวัฒนธรรมการทำงานในองค์การ
เน้นพันธกิจและพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงานของ

พนักงานรัฐวิสาหกิจโดยส่งผ่านกิจกรรมการฝึกอบรมและกิจกรรมการพัฒนาของพนักงาน และพบว่าพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมการทำงานใน องค์การเน้นการปรับตัววัฒนธรรมการทำงานในองค์การเน้นการมีส่วนร่วมวัฒนธรรม การทำงานในองค์การเน้นพันธกิจและพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีอิทธิพลต่อ วัฒนธรรมการทำงานในองค์การเน้นพันธกิจ

สุกัญญา สุขการณ์ (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผู้นำตาม การรับรู้ของ นายกเทศมนตรีและพนักงาน ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของเทศบาล ยุคปัจจุบัน การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ (1) ศึกษาลักษณะผู้นำตาม การรับรู้ของนายกเทศมนตรีและพนักงาน ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของเทศบาล ยุคปัจจุบัน (2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรีกับ ประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การตามหลัก การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ (3) เพื่อนำเสนอลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรีที่มี ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเทศบาลไปสู่องค์การที่มีประสิทธิภาพ ตามหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับ นายกเทศมนตรี ตามแนวคิดของ คูเซส และพอสเนอร์ (Kouzes and Posner, 1995) และ การวิจัยเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถาม เพื่อสอบถามเกี่ยวกับพฤติกรรมลักษณะผู้นำ ของนายกเทศมนตรีตามการรับรู้ของนายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล และการสอบถาม เกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์การตามตัวชี้วัดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ของสถาบันพระปกเกล้า (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2548) โดยมีเทศบาลเป้าหมาย 9 แห่ง สอบถามจากพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำและข้อมูลส่วนกลาง เน้นการวัดประสิทธิผล ของเทศบาล และสอบถามประชาชนเน้นเรื่องความพึงพอใจในการรับบริการจากเทศบาล เพื่อนำมาประกอบการวัดประสิทธิผลองค์การโดยใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และสถิติทดสอบสหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน กำหนดระดับนัยสำคัญทาง สถิติที่ 0.05 ซึ่งผลการวิจัยพบว่า นายกเทศมนตรีเมืองรังสิต นายกเทศมนตรีเมืองบาง กรวย นายกเทศมนตรีเมืองลาดหลวม และนายกเทศมนตรีตำบลลำไ้โรงใต้ มีลักษณะผู้นำ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง สอดคล้องกันทั้งจากการรับรู้ของนายกเทศมนตรีและ การรับรู้ของพนักงาน นายกเทศมนตรี เมืองคูคต นายกเทศมนตรีตำบลลำลูกกา นายกเทศมนตรีเมืองบางบัวทอง และนายกเทศมนตรีเมืองพระประแดง มีลักษณะผู้นำ โดยเฉลี่ยจากการรับรู้ของนายกเทศมนตรีอยู่ในระดับสูง แต่การรับรู้ของพนักงานอยู่ใน

ระดับปานกลาง นายกเทศมนตรีตำบลไทรน้อยมีลักษณะผู้นำ จากการรับรู้ของ นายกเทศมนตรีโดยเฉลี่ยในระดับปานกลาง แต่การรับรู้ของพนักงาน อยู่ในระดับสูง ส่วนการวัดประสิทธิผลองค์การของเทศบาลทั้ง 9 แห่ง ปรากฏผลดังนี้ เทศบาลที่มี ประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับสูงที่สุด ได้แก่ เทศบาลตำบลไทรน้อย เทศบาลที่มี ประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับสูง ได้แก่ เทศบาลเมืองรังสิต และเทศบาลตำบลลำไ้โรงใต้ เทศบาลที่มีประสิทธิผลการบริหารงานในระดับปานกลาง ได้แก่ เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลตำบลลำลูกกา เทศบาลเมืองบางบัวทอง เทศบาลเมืองบางกรวย และเทศบาล เมืองลาดหลวม ส่วนเทศบาลเมืองพระประแดง มีประสิทธิผลองค์การอยู่ในระดับต่ำ ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรีกับประสิทธิผลองค์การตามหลัก การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พบว่า มีนัยสำคัญทางสถิติของลักษณะผู้นำที่มี ความสัมพันธ์กันดังนี้ (1) ประสิทธิภาพองค์การของเทศบาลด้านหลักคุณธรรมมี ความสัมพันธ์กับลักษณะผู้นำ 2 ด้าน คือ (1.1) ด้านการสร้างสรรค์พฤติกรรมในการทำงาน ให้กับผู้ร่วมงาน (1.2) ด้านการบำรุงขวัญและกำลังใจ และ (2) ประสิทธิภาพองค์การด้าน หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความสัมพันธ์กับลักษณะผู้นำ 4 ด้าน ตามลำดับ ดังนี้ (2.1) ด้านการทำทหาย และกล้าเผชิญกระบวนการ (2.2) ด้านการกระตุ้นให้ เกิดวิสัยทัศน์ร่วมกันในองค์การ (2.3) ด้านการสร้างสรรค์พฤติกรรมในการทำงานให้กับ ผู้ร่วมงาน และ (2.4) ด้านการเป็นต้นแบบให้กับผู้ร่วมงานในองค์การ สำหรับผลการวิจัย เชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นายกเทศมนตรีทุกคนมีลักษณะผู้นำที่สอดคล้องกับ แนวคิดของ คูเซซ และพอสเนอร์ (Kouzes and Posner) มากบ้างน้อยบ้าง ในแต่ละด้านไม่ เท่ากันแล้วแต่แนวคิด และบุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล

ชีวิน อ่อนละออ (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย พบว่า ตัวแปรที่เป็น องค์ประกอบหลักที่มีอิทธิพลต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารมหาวิทยาลัย เอกชนในประเทศไทย ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ดังนี้องค์ประกอบ หลักด้านการมี อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการคำนึงถึงเอกกัตถะบุคคล ด้านการกระตุ้นปัญญา และ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจซึ่งทั้ง 4 องค์ประกอบหลักจะต้องปฏิบัติผ่านตัวแปรที่เป็น องค์ประกอบย่อยทั้งหมด 13 องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชน 66 ตัวบ่งชี้ ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ 15 ตัวบ่งชี้ ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล 13 ตัวบ่งชี้ ด้านการกระตุ้นปัญญา 19 ตัวบ่งชี้ และด้านการสร้างแรงบันดาลใจ 19 ตัวบ่งชี้ตัวบ่งชี้รวมภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทยประกอบด้วยตัวบ่งชี้ที่เป็นองค์ประกอบหลัก
รวม 4 องค์ประกอบ เรียงลำดับตามน้ำหนักองค์ประกอบจากมากไปน้อยได้ดังนี้
ด้านการกระตุ้นปัญญา (0.84) ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (0.83)
ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (0.80) และด้านการสร้างแรงบันดาลใจ (0.79)
ผลการทดสอบความสอดคล้องของโมเดลโครงสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ
ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย โดยใช้ค่า ไต-สแควร์ ค่าดัชนีวัดระดับความ
กลมกลืน และค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว พบว่า โมเดลมีความ
สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\text{Chi-Square} = 40.24, \text{df} = 19,$
 $\text{pf} = 0.11, \text{GFI} = .98, \text{AGFI} = .96, \text{RMSEA} = .001$) ผลการวิจัยจึงยืนยันสมมติฐาน
การวิจัยที่กำหนดไว้

กิตติศักดิ์ พรพรมวินิจ (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาระดับการปฏิบัติ
ในการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา พบว่า
มีค่าเฉลี่ยการปฏิบัติอยู่ในระดับปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่เสมอ เมื่อพิจารณาการปฏิบัติ
ในการบริหารจัดการที่ดีในแต่ละด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านหลัก
ความโปร่งใส รองลงมาคือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักการมีส่วนร่วม
ด้านหลักคุณธรรม ด้านองค์การแห่งการเรียนรู้ ด้านการบริหารจัดการ ด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศ ด้านหลักความพร้อมรับผิด และด้านหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามลำดับ
ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านบริหารจัดการที่มีผลต่อประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะ
ตามเกณฑ์ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่สามารถอธิบายประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะของ
เทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ประกอบด้วย ปัจจัยด้านหลักการมี
ส่วนร่วม หลักการเทคโนโลยีสารสนเทศ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลักนิติธรรม
และหลักองค์การแห่งการเรียนรู้ ผลการวิเคราะห์รูปแบบประสิทธิผลการให้บริการ
สาธารณะตามหลักการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลพบว่าประสิทธิผลการให้บริการ
สาธารณะตามหลักการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบล ได้รับอิทธิพลทางตรงจาก
หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลักองค์การแห่งการ
เรียนรู้ และหลักการบริหารจัดการ

ชาติชัย อุดมกิจมงคล (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาองค์ประกอบของ
ธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารองค์การบริหาร
ส่วนตำบลขนาดเล็ก มีทั้งหมด 5 องค์ประกอบ ได้แก่ คุณธรรมจริยธรรม หน้าที่รับผิดชอบ
ในการบริหารจัดการ การจัดการความรู้และทรัพยากร การมีส่วนร่วมของประชาชน

และความรับผิดชอบต่อสังคม การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันแสดงให้เห็น ความสำคัญ
ขององค์ประกอบทั้ง 5 องค์ประกอบ และเรียงลำดับความสำคัญ ดังนี้ 1. องค์ประกอบ
หน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ (การจัดการความขัดแย้ง, การจัดการตามสถานการณ์
และหน้าที่รับผิดชอบ) 2. องค์ประกอบการจัดการความรู้และทรัพยากร (การแลกเปลี่ยน
เรียนรู้และการจัดการทรัพยากร) 3. องค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคม
(ความรับผิดชอบต่อการบริหารและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม) 4. องค์ประกอบการมี
ส่วนร่วมของประชาชน (มีส่วนร่วมจัดทำแผนและการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา) และ
5. องค์ประกอบคุณธรรมจริยธรรม (ความเป็นธรรม และความโปร่งใส) ผู้วิจัยได้เสนอ
โครงสร้าง และแนวทางการพัฒนาปัจจัยที่สำคัญของธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของ
เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารองค์การบริหาร
ส่วนตำบลขนาดเล็กรวมทั้งเสนอให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดของธรรมาภิบาลและ
หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลและหลัก
ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้บริหารหรือศึกษาเฉพาะกลุ่ม
ผู้ปฏิบัติการ

สัญญาศร สวัสดิ์โธสง (2554, ปทศดยอ) ได้ศึกษา การบริหารงาน
คุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาในประเทศไทย โดยใช้กระบวนการ
ของหลักการบริหารจัดการที่ดี พบว่า หลักการบริหารจัดการที่ดีของโรงเรียนพระปริยัติ
ธรรมแผนกสามัญศึกษาในประเทศไทย ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ หลักความคุ้มค่า มีการปฏิบัติ
อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 3.81 ส่วนด้านอื่น ๆ จะเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อยคือ
หลักความพร้อมรับผิด ค่าเฉลี่ย 3.76, หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ค่าเฉลี่ย
3.72, หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ค่าเฉลี่ย 3.71, หลักการบริหารจัดการ ค่าเฉลี่ย
3.64, และ หลักองค์การแห่งการเรียนรู้ ค่าเฉลี่ย 3.24 ประการที่สอง พบว่า การ
บริหารงานคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาในประเทศไทย ที่มี
ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การนำองค์การ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 4.02 ส่วนด้านอื่น
จะเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อยคือ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ค่าเฉลี่ย 3.96 การวัด
การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ ค่าเฉลี่ย 3.78, การมุ่งเน้นผู้เรียน ค่าเฉลี่ย 3.77,
การมุ่งเน้นบุคลากร ค่าเฉลี่ย 3.76, และการจัดการกระบวนการ ค่าเฉลี่ย 3.74 ประการที่
สุดท้าย พบว่า การบริหารจัดการที่ดีของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาใน
ประเทศไทย จะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้คือ 1)หลักความพร้อมรับผิด ในด้านการ
บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องและสัมพันธ์กับ การบริหารงานคุณภาพของ

โรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ในด้านการจัดการกระบวนการและการวางแผนเชิงกลยุทธ์ 2) หลักความคุ้มค่า ในด้านการประหยัดและศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องและสัมพันธ์กับ การบริหารงานคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ในด้านการจัดการกระบวนการและการมุ่งเน้นบุคลากร 3) หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านการพัฒนาความสามารถของบุคลากรและการจัดการอย่างบูรณาการ ซึ่งสอดคล้องและสัมพันธ์กับ การบริหารงานคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ในด้านการจัดการกระบวนการและการมุ่งเน้นผู้เรียน 4) หลักองค์การแห่งการเรียนรู้ ในด้านการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมและการนำองค์ความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องและสัมพันธ์ การบริหารงานคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ในด้านการจัดการกระบวนการและการมุ่งเน้นบุคลากร 5) หลักการบริหารจัดการ ในด้านการคาดคะเนความเสี่ยงและการทบทวนภารกิจ ซึ่งสอดคล้องและสัมพันธ์กับการบริหารงานคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ในด้านการจัดการกระบวนการและการมุ่งเน้นบุคลากร 6) หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในด้านการจัดการชุดข้อมูล การเชื่อมโยงเทคโนโลยี และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้จริง ซึ่งสอดคล้องและสัมพันธ์กับการบริหารงานคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ในด้าน การจัดการกระบวนการ

สมคิด ดวงจักร (2555, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏผลการวิจัย พบว่า

1. การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากคือการสนับสนุนของสภามหาวิทยาลัยและบุคลากรในมหาวิทยาลัย
2. ความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏประกอบด้วยปัจจัยหลักคือ การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมการสื่อสารและสมรรถนะของบุคลากร
3. การประเมินนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏมีผลกระทบต่อความเชื่อถือของสังคมและฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย
4. ประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมีความสำเร็จ คือ จริยธรรมาภิบาลภาวะสมดุลของสิ่งแวดล้อมและเสรีภาพทางวิชาการ
5. ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า การกำหนดนโยบายธรรมาภิบาลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติและการประเมินผลกระทบนโยบายธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลของนโยบายอยู่ในระดับมากการสังเคราะห์

ผลการวิจัย “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ” ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับปัจจัยหลัก 4 ประการตามรูปแบบ 3 C+Lagwill Model ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ประกอบด้วย 1. ความรู้ความสามารถ (Competency) ของบุคลากรทุกฝ่ายในมหาวิทยาลัย 2. ความร่วมมือร่วมแรงและร่วมใจ (Cooperation) ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ 3. ระบบการสื่อสาร (Communication System) ในองค์กรที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ระหว่างสภามหาวิทยาลัยฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยและบุคลากรมหาวิทยาลัย 4. มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นธรรมต่อประชาคมมหาวิทยาลัยด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในทุกขั้นตอนและที่สำคัญคือทุกฝ่ายต้องมีจิตสำนึกและความมุ่งมั่นเพื่อการปฏิบัติใน 3C+Lag and Will อย่างแท้จริง

วาทีต มีสนุ่น (2556, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ประสิทธิภาพของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก พบว่า 1. การรับรู้ของผู้อำนวยการโรงเรียน ครู คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้นำชุมชนที่มีต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก 2. ประสิทธิภาพของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก พบว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบหลักด้านการบริหารจัดการ หลักสูตรและการเรียนการสอน การใช้ทรัพยากรการศึกษา คุณภาพผู้เรียนและการสนองตอบความต้องการของชุมชน ซึ่งความคิดเห็นของผู้อำนวยการโรงเรียน ครู คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้นำชุมชนที่ต้องการให้เกิดประสิทธิผลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก 3. องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การสร้างแรงบันดาลใจ การมีอิทธิพลเชิงอุดมการณ์ การคำนึงถึงความเป็นเอกัตถะบุคคล การกระตุ้นทางปัญญาและการเป็นผู้นำทางวิชาการ 4. ร่างรูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นโดยวิธีระบบ (system approach) กำหนดให้องค์ประกอบหลักภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ประกอบด้วย การสร้างแรงบันดาลใจ การมีอิทธิพลเชิงอุดมการณ์ การคำนึงถึงความเป็นเอกัตถะบุคคล การกระตุ้นทางปัญญาและการเป็นผู้นำทางวิชาการ ประสิทธิภาพของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

เสกสรรค์ นิสัยกล้า (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การนำนโยบายหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะใช้การวิจัยแบบไม่ทดลอง เป็นการวิจัยเชิงสำรวจและการวิจัย แบบตัดขวาง ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการใช้แบบสอบถามและเพื่อให้การวิจัยครั้งนี้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจะเสริมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพประชากรของการศึกษาวิจัย คือ จำนวนประชากรที่ประกอบด้วยข้าราชการ และลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร เมื่อกันข้าราชการครูที่สังกัดอยู่ตามโรงเรียนต่าง ๆ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ออกโดยแบ่งประชากร ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารระดับสูงทำการเก็บข้อมูล 70 คน กลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สังกัดสำนักงานส่วนกลาง จำนวน 19 สำนักงานทำการเก็บ ข้อมูล 764 คนและกลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สังกัดสำนักงานเขตทั้ง 50 เขต ทำการเก็บข้อมูล 764 คน รวมจำนวนตัวอย่างทั้งหมด 1,598 คน ตัวแปรที่ทำการศึกษา ได้แก่ ตัวแปรอิสระมี 6 ตัวแปร คือ 1. ปัจจัยด้านนโยบาย 2. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน 3. ปัจจัยด้านสมรรถนะและลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4. ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ 5. ปัจจัยด้านการจัดหาส่งเสริมควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร 6. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและกลุ่มเป้าหมาย ประชาชนผู้รับบริการ ส่วนตัวแปรตามคือผลของการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หรือลักษณะความเป็นธรรมาภิบาล ประกอบด้วยมิตีย่อย 6 ตัวแปร คือ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักจริยธรรมและ คุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 5. หลักความพร้อมรับผิชอบและตรวจสอบได้ 6. หลักความคุ้มค่า ผลการวิจัยพบว่า 1. เมื่อแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มที่มีพฤติกรรมเคยศึกษา และไม่ เคยศึกษาเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2546 ผลการวิเคราะห์ด้วยสถิติที่ พบว่า การปฏิบัติตามปัจจัยต่าง ๆ ของการนำ นโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และผลการนำนโยบายหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติรวมทั้งการปฏิบัติตามมิตีย่อยต่าง ๆ ของ กรุงเทพมหานครและกลุ่มชั้นภูมิต่าง ๆ ทั้งสามกลุ่มมีทั้งที่แตกต่างกันและไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 2. เมื่อทำการทดสอบด้วยสถิติ ไคสแควร์ พบว่า พฤติกรรมเคยศึกษา และไม่เคยศึกษาเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กับการปฏิบัติตามปัจจัยต่าง ๆ ของการนำ นโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติและผลการนำนโยบายหลักการ

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติรวมทั้งการปฏิบัติตามมิตีย่อยต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และกลุ่มชั้นภูมิต่าง ๆ ทั้งสามกลุ่ม มีทั้งที่มีความสัมพันธ์ต่อกันและเป็นอิสระต่อกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 3.ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์อย่างง่ายพบว่าตัวแปรอิสระทุกตัวมี ความสัมพันธ์ทางบวกกับตัวแปรตาม อย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติระดับ.01 ทั้งสิ้น

กรองแก้ว สาธุสนธิ์ (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงทางการเรียนการสอนของครูที่เน้นการโน้มน้าวให้เกิดอุดมการณ์ และการกระตุ้นทางปัญญาพบว่า ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงทางการเรียนการสอนของครูที่เน้นการโน้มน้าวให้เกิดอุดมการณ์และการกระตุ้นทางปัญญา ในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมากผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันขององค์ประกอบภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงทางการเรียนการสอนของครูที่เน้นการโน้มน้าวให้เกิดอุดมการณ์และการกระตุ้นทางปัญญาพบว่า ตัวแปรมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ผลการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงทางการเรียนการสอนของครูที่พัฒนาขึ้นมีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำไปใช้อยู่ในระดับมาก

นิสยาการณ์ ชนะคำ (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิผลองค์การของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะ กรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของรูปแบบและศึกษาอิทธิพลตรง อิทธิพลอ้อมและอิทธิพลรวมของตัวแปรการจัดการทุนทางปัญญา วัฒนธรรมองค์การ ภาวะผู้นำ ของผู้บริหาร และประสิทธิผลองค์การของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะ กรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีขั้นตอนการวิจัย คือ สร้างรูปแบบ โดยการศึกษาเอกสารและใช้เทคนิคเดลฟายกับผู้เชี่ยวชาญได้ 17 ท่าน ตรวจสอบรูปแบบด้วย แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง 550 คน ซึ่งเป็นผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปีการศึกษา 2556 ซึ่งโมเดลประกอบด้วย ความสัมพันธ์ของตัวแปรแฝงจำนวน 4 ตัว ได้แก่ การจัดการทุนทางปัญญา วัฒนธรรมองค์การ ภาวะผู้นำ และประสิทธิผลองค์การ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม ประกอบด้วย แบบสอบถามข้อมูลทั่วไป การจัดการทุนทางปัญญา วัฒนธรรมองค์การ ภาวะผู้นำ และประสิทธิผลองค์การของผู้บริหารโรงเรียน การวิเคราะห์ข้อมูลสถิติบรรยาย และวิเคราะห์ โมเดลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ผลการศึกษาพบว่า

โมเดลที่ศึกษามีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในระดับดีโดยดัชนีวัดความสอดคล้องของโมเดล ค่าไค-สแควร์ (Chi-Square) เท่ากับ 1.39 ที่ $df=43$ โดยมีความน่าจะเป็นเท่ากับ .93 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) เท่ากับ .99 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนเชิงเปรียบเทียบ (CFI) เท่ากับ 1.00 ละค่าดัชนีความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ (RMSEA) เท่ากับ .02 ตัวแปรทั้งหมดในโมเดลสามารถอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลองค์การได้ร้อยละ 68 ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลองค์การอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ได้แก่วัฒนธรรมองค์การมากที่สุดเท่ากับ .50 รองลงมาคือ ทุนทางปัญญาเท่ากับ .33 ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลองค์การมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ได้แก่ ภาวะผู้นำ และทุนทางปัญญา และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ได้แก่ ภาวะผู้นำมากที่สุดเท่ากับ .63 รองลงมา คือ ทุนทางปัญญาเท่ากับ .59

มนัส โนนุช (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนักในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า (ก) วิธีการพัฒนา พฤติกรรมการบริหารมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยแบบทดสอบมาตรฐานกลั่นกรองพฤติกรรมของผู้อำนวยการ มีหลักสูตรพัฒนา เป็นการเฉพาะสถาบัน การพัฒนา ควรเป็นสถาบันอุดมศึกษา (ข) พฤติกรรมการบริหารที่มีความ จำเป็นสูงสุด ต้องได้รับการพัฒนาแต่ละด้านมีดังนี้ (1) ด้านหลักนิติธรรม (2) ด้านหลักคุณธรรม (3) ด้านหลักการ มีส่วนร่วม (4) ด้านหลักความโปร่งใส (5) ด้านหลักความรับผิดชอบ (6) ด้านหลักความคุ้มค่า รูปแบบการพัฒนา พฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนักที่สร้างขึ้นมีความเหมาะสม เป็นไปได้

ภัทร แสงเพ็ง (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา เรื่อง รูปแบบการเสริมสร้างสมรรถนะความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ การวิจัยนี้เป็นการศึกษาแบบผสมผสาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) สมรรถนะความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทางวิชาการ ในปัจจุบัน (2) องค์ประกอบที่เสริมสร้างสมรรถนะความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ (3) นำเสนอรูปแบบการเสริมสร้างสมรรถนะความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ และ (4) ตรวจสอบความ เหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการเสริมสร้างสมรรถนะความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ครูหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ จำนวน 480 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 19 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอนและการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ผลการวิจัยพบว่า (1) สมรรถนะ ความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการในปัจจุบัน

ประกอบด้วย การจัดทำหลักสูตรและแผนการเรียนรู้ การจัด กิจกรรมการเรียนรู้ การวัด และประเมินผลการเรียนรู้ การพัฒนาและใช้สื่อการเรียนรู้ การพัฒนาและส่งเสริมงานวิชาการ การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการนิเทศภายในโรงเรียน (2) องค์ประกอบที่ เสริมสร้างสมรรถนะ ความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ ประกอบด้วย การบริหาร แบบมีส่วนร่วม ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง การกำกับติดตามงาน การเสริมสร้างพลัง อำนาจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (3) รูปแบบ การเสริมสร้างสมรรถนะความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ มี 2 องค์ประกอบ หลัก (4) ผลการ ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบที่พัฒนาขึ้นมี ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการ นำไปใช้อยู่ในระดับมาก

อภิรักษ์ อินลี (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อ ความสำเร็จของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาอิทธิพล ทางตรง อิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลรวมของปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อ ความสำเร็จของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 2) ตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลสมการโครงสร้าง เชิงเส้นของความสำเร็จสำหรับ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นกับข้อมูล เชิงประจักษ์ กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 400 คน ที่ได้มาโดยวิธีการสุ่ม แบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม จำนวน 70 ข้อ มีค่าความเชื่อมั่น 0.91 มีค่าจำแนกรายข้อระหว่าง 0.38-0.77 และมีความเที่ยงตรง เชิงโครงสร้าง สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติพื้นฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบ เชิงยืนยัน และการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง ผลการวิจัยพบว่า 1) สถานการณ์ที่ เกี่ยวข้องมีอิทธิพลทางอ้อมและอิทธิพลรวมสูงสุดต่อความสำเร็จของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เท่ากับ 0.93 รองลงมาคือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษามีอิทธิพล ทางตรงและอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.73 แรงจูงใจ ของผู้บริหารสถานศึกษามีอิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลรวมเท่ากับ 0.33 และคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษามีอิทธิพลรวม เท่ากับ 0.32 ต่อความสำเร็จของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสัดส่วนของความเชื่อถือได้ ของปัจจัยเชิงสาเหตุที่อธิบายความสำเร็จของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานได้ร้อยละ 69.00 และ 2) โมเดลสมการโครงสร้างเชิงเส้นของความสำเร็จสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ($\chi^2 = 86.92$, $df = 96$, $P\text{-value} = 0.74$, $GFI = 0.98$, $AGFI = 0.95$, $CFI = 1.00$, $SRMR = 0.02$, $RMSEA = 0.00$, $CN = 621.17$)

รักเกียรติ หงษ์ทอง (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ ประสิทธิภาพการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ กับประสิทธิผลการดำเนินงานของคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตก การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ประสิทธิผลการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ กับประสิทธิผลการดำเนินงานของคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตก และการแสวงหาตัวแบบภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ของคณะผู้บริหารที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตก ขอบเขตการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาใหม่มหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตก 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม และมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี โดยหอดแบบสอบถามไปยังอาจารย์ที่ปฏิบัติงานสอนทั้งหมด 1,043 ชุดและได้รับคืนจำนวน 840 ชุด จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สรุป และอภิปรายผลด้วยวิธีการเชิงปริมาณด้วยค่าสถิติ Canonical Correlation และ Path Analysis ตามสมมุติฐานการวิจัย และการวิเคราะห์ ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ คณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตกด้วยคำถามเชิงลึกในการลงพื้นที่จริง จากการศึกษาวิจัย พบว่า ภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ของคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตก ในด้านการนำการเปลี่ยนแปลงในส่วนของการสร้างความร่วมมือและการตรวจสอบความก้าวหน้ามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การในด้านความผูกพันต่อองค์การในส่วนของความผูกพันต่อเป้าหมายและด้านการปรับตัวขององค์การในส่วนของวิธีการปรับตัวและการจัดการการปรับตัว จากผลการวิเคราะห์เส้นทางนำไปสู่การสร้างตัวแบบภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ของคณะผู้บริหารที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตก กล่าวคือ คณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตกควรให้ความสำคัญกับการนำการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงและการตรวจสอบความก้าวหน้าของการเปลี่ยนแปลงที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การในด้านความผูกพันต่อองค์การและการปรับตัวขององค์การ

นภัสมน นันทม์จจา (2559, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ผู้บริหารที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาภายใต้กรอบปฏิญญาอาเซียนของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาภายใต้กรอบปฏิญญาอาเซียนของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาองค์ประกอบสมรรถนะที่พึงประสงค์

ของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา 2) เพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภายใต้กรอบปฏิญญาอาเซียน และ 3) เพื่อตรวจสอบรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุดังกล่าว ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี แบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาองค์ประกอบสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร ผู้วิจัยวิเคราะห์สังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำไปสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาด้านนโยบาย นักวิชาการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา ระยะที่ 2 พัฒนารูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ และตรวจสอบความสอดคล้องและความเป็นไปได้ของรูปแบบสมมุติฐาน นำข้อมูลจากการวิจัยระยะที่ 1 มาयर่างรูปแบบสมมุติฐาน จัดสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วยผู้บริหารการศึกษาด้านนโยบาย นักวิชาการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา ระยะที่ 3 ตรวจสอบรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ผู้วิจัยสร้างแบบสอบถามชนิดประมาณค่า 5 ระดับ มีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.87 ประชากรคือ ผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศ จำนวน 2,361 คน ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 580 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างแบบสัดส่วน (1 หน่วยพหุคูณต่อ 20 ตัวอย่าง) ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานค่าสหสัมพันธ์เพียร์สัน การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน และการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบ ความกลมกลืนของรูปแบบ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของสมการโครงสร้างด้วยโปรแกรมการวิเคราะห์ทางสถิติ และใช้เทคนิคการประมาณค่าพหุคูณวิธีโลคัลลิซูดสูงสุด ผลการวิจัยพบว่า 1) องค์ประกอบสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาประกอบด้วย 10 สมรรถนะ เรียงลำดับจากสูงสุดไปต่ำสุดตามลำดับ ได้แก่ สมรรถนะ ด้านการสื่อสารและการจูงใจ ด้านการมีวิสัยทัศน์ ด้านการพัฒนาศักยภาพบุคลากร ด้านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ด้านการทำงานเป็นทีม ด้านการพัฒนาตนเอง ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ด้านการใช้ภาษาและเทคโนโลยี และด้านการบริการที่ดี 2) รูปแบบความสัมพันธ์ เชิงสาเหตุของสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการการศึกษาระดับมัธยม

ภายใต้กรอบปฏิญญาอาเซียนที่พัฒนาขึ้น มีลักษณะเป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงสาเหตุประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 สมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร ส่วนที่ 2 การบริหารจัดการการศึกษาภายใต้กรอบปฏิญญาอาเซียน ส่วนที่ 3 เส้นทางการส่งผลของตัวแปรสังเกตได้ ได้รูปแบบสมมุติฐานที่ผ่านการตรวจสอบความสอดคล้องและความเป็นไปได้โดยผู้ทรงคุณวุฒิ และ 3) รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภายใต้กรอบปฏิญญาอาเซียนที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Yin Cheong Cheng (1993, p. 123) ได้ศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลของโรงเรียนโดยมุ่งศึกษาแนวทางวัฒนธรรมองค์การของสถานศึกษาที่เชื่อมโยงคุณลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมองค์การที่เป็นวัฒนธรรมที่เข้มแข็งของโรงเรียนที่มีต่อประสิทธิผลของโรงเรียนตัวแปรที่ใช้ศึกษาเกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำโครงสร้างขององค์การและสังคมครูที่มีความผูกพันเจตคติของครูที่มีต่องานที่ได้รับมอบหมายและเกณฑ์ประสิทธิผลของสถานศึกษาโดยกลุ่มตัวอย่างเป็นโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 54 โรงเรียนและครู จำนวน 588 คน ผลการวิจัยพบว่าดัชนีบ่งชี้ลักษณะองค์การที่มีส่วนสำคัญถึงการรับรู้องค์การของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผลจากการวัดลักษณะองค์การ 10 ด้าน ซึ่งด้านสติปัญญาของครูและอิทธิพลของภาวะผู้นำจะมีความสำคัญที่สุดต่อการพยากรณ์ถึงการมีวัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็งและการมีประสิทธิผลของสถานศึกษากาวิจัยเสนอแนะว่าความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์การจะมีผลสะท้อนกลับน้อยสุด 3 ด้าน คือ 1) ระดับองค์การภายใต้ภาวะผู้นำรูปแบบวัฒนธรรมองค์การและการมีส่วนร่วมและปทัสถานสังคมของครู 2) ระดับเจตคติของครูที่มีต่อองค์การความพึงพอใจในงาน ความพึงพอใจภายในองค์การและความพึงพอใจต่องานพิเศษ 3) ระดับประสิทธิผลของสถานศึกษาขึ้นอยู่กับ การรับรู้ประสิทธิผลของวัฒนธรรมองค์การและความสำเร็จของวิชาการโรงเรียนขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบของชุมชนและการวิจัยได้เสนอแนะว่าวัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งสำคัญในการเป็นแรงขับเคลื่อนให้สถานศึกษามีการพัฒนาปรับปรุงและมีประสิทธิผลต่อสถานศึกษา

Denison (2003, p. 3-A) ได้ศึกษาทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลเพื่อพัฒนารูปแบบของวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลจากลักษณะวัฒนธรรมองค์การ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) มีส่วนร่วม (Involvement) 2) มีวัฒนธรรม

ที่แข็งแกร่ง (Consistency) 3) การปรับตัว (Adaptability) และ 4) มีพันธกิจ (Mission) วัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 ลักษณะนี้ผ่านการตรวจสอบและศึกษาโดยวิธีการเชิงคุณภาพ จากกรณีศึกษา (Qualitative Case Studies) ใน 5 บริษัทเพื่อระบุวัฒนธรรมองค์การที่ เชื่อมโยงกับประสิทธิผลและใช้วิธีการเชิงปริมาณ (Quantitative Study) เพื่อนำข้อมูลมา วิเคราะห์การรับรู้ของผู้บริหารระดับสูง (CEO) ต่อวัฒนธรรมองค์การ 4 ลักษณะโดยวัดทั้ง แบบวัตถุวิสัย (Objective) และอัตวิสัย (Subjective) เกี่ยวกับประสิทธิผลจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 764 องค์การ พบว่า วัฒนธรรมองค์การ 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมและ การปรับตัวเป็นตัวชี้วัดความยืดหยุ่น (Flexibility) การเปิดเผย (Openness) และการตอบสนอง (Responsiveness) รวมทั้งเป็นตัวทำนายสำคัญของการเติบโต (Growth) ส่วนวัฒนธรรม องค์การอีก 2 ลักษณะ ได้แก่ วัฒนธรรมที่แข็งแกร่งและมีพันธกิจเป็นตัวชี้วัดการบูรณาการ (Integration) ทิศทาง (Direction) และวิสัยทัศน์ (Vision) รวมทั้งเป็นตัวทำนายที่ดีต่อ ความสามารถทำกำไร (Profitability)

Kimmet (2005, p. 2-A) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบ การเมืองปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาล ได้ถูกนำไปใช้ในเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในนโยบาย 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศ และ เปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งปี 2004 ซึ่ง พบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบปกครอง นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะที่บ้านเมืองมี ความไม่แน่นอนเศรษฐกิจฝืดเคือง เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารแนวใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เมื่อนำไปใช้ ซึ่งนั่นก็คือจุดประสงค์สำคัญของหลัก ธรรมาภิบาลประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมี ส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบ ในการพัฒนาระบบการเมืองการ ปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ

Bass & Avolio (1994, cited in Bass & Riggio, 2006, p. 2-A) ได้ศึกษา เปรียบเทียบเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่เสนอโดย Bass ในปี ค.ศ. 1985 กับวัฒนธรรมแบบกลุ่มนิยมโดยเฉพาะองค์ประกอบพฤติกรรมทั้ง 4 ประการ

(4I's) ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ได้นำมาเชื่อมโยงกับคุณลักษณะหลาย ๆ ประการ ของวัฒนธรรมแบบกลุ่มนิยมเพื่อแสดงว่าคุณลักษณะเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญต่อการเกิดขึ้นของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและยังมีการวิจัยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมแบบกลุ่มนิยมทำให้เห็นว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงอาจเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าในวัฒนธรรมแบบกลุ่มนิยมนี้และในวัฒนธรรมที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมากกว่าจะทำให้เกิดบริบทขององค์การที่มีประสิทธิผลและมีผลการปฏิบัติงานของแต่ละกลุ่มมากกว่าเช่นผลการวิจัยของ Yokochi ในผู้นำชาวญี่ปุ่นพบว่า จำนวนภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมากกว่าภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและแบบปล่อยตามสบายซึ่งเขาได้อภิปรายว่าผู้นำชาวญี่ปุ่นมีลักษณะภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมากกว่าเพราะวัฒนธรรมของญี่ปุ่นเป็นแบบให้คุณค่ากับมนุษย (humanistic values) และมีเป้าหมายร่วมกันสูงมีงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนการมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่โดดเด่นในญี่ปุ่น โดยเฉพาะปัจจัยเกี่ยวกับสภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่วัดด้วยเครื่องมือวัดภาวะผู้นำพหุระดับ (multifactor leadership questionnaire : MLQ) ในบริษัทขนาดใหญ่ 13 แห่งในญี่ปุ่นพบว่า มีลักษณะภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสูงมาก

Weiss, Thomas (2010, p.9-A) ได้ศึกษาความเชื่อมโยงวัฒนธรรมองค์การและความพึงพอใจของลูกค้าในบริษัท 2 แห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา “ต่อธรรมาภิบาลภายในองค์การ” ผลการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมของบริษัทเชื่อมโยงกับประสิทธิผลและในขณะที่สิ่งแวดล้อมการแข่งขันความพึงพอใจของลูกค้าเป็นการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพองค์การ ถึงแม้ว่าการศึกษาที่ตั้งขึ้นจะสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมการทำงานและความสำคัญด้านประสิทธิผลองค์การแต่การแข่งขันมีความสำคัญมากและมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อ “บรรยากาศสำหรับบริการ” ก่อให้เกิดความพึงพอใจของลูกค้าที่รับบริการ จากประเด็นดังกล่าว พบว่า มีการนำลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมองค์การ คือ การมีส่วนร่วมความสอดคล้องต้องกัน ความสามารถในการปรับตัว การมุ่งเน้นที่พันธกิจ ความไม่แน่นอน มากำหนดทิศทางองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับงานบริการอาจมีส่วนที่ทำให้สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์การ คือ เกิดบรรยากาศสำหรับการให้บริการลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อธรรมาภิบาลภายในองค์การ เนื่องจากลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมองค์การทำให้การให้บริการยืดหยุ่นในการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม มีความสะดวกรวดเร็ว จนเกิดความสามารถในการแข่งขันกับองค์การอื่น ๆ ได้ จึงอาจจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานในระดับที่สูงได้เมื่อวัดจากความพึงพอใจของลูกค้าเช่นเดียวกับอำเภอเมือง

นครปฐมที่นำลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมองค์การมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับการบริหารจัดการองค์การให้งานบริการคล้ายกับองค์การภาคเอกชนมากขึ้นด้วยการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นพันธกิจหลักขององค์การภายใต้บริบทของระบบราชการอย่างลงตัว คือ งานบริการที่เน้นความสะดวกรวดเร็ว และ มีความพร้อมในการให้บริการประชาชนเชิงรุกตลอดมา มีความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ดังนั้นแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การทั้งองค์การภาครัฐและเอกชนต่างคำนึงถึงประโยชน์และคุณสมบัติเฉพาะของวัฒนธรรมองค์การซึ่งจะนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติต่อธรรมาภิบาลภายในองค์การต่อไป

ผู้วิจัยจึงสรุปกรอบแนวคิดการวิจัยที่ได้จากการสังเคราะห์วรรณกรรมจากแนวคิดทฤษฎีจากนักวิชาการของประเทศไทยและของต่างประเทศในการวิจัย เรื่อง อิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การ และ ธรรมาภิบาลต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ดังนี้

ตัวแปรด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังเคราะห์จากงานวิจัยของของเดชชัย สิมเจริญ (2556) ได้ศึกษาการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเสริมสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสำหรับผู้อำนวยการส่งเสริมสุขภาพชุมชน งานวิจัยนภัสนมน นันทมัจฉา (2559) ได้ศึกษาเรื่อง ผู้บริหารที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาภายใต้กรอบปฏิญญาอาเซียนของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน งานวิจัย รักเกียรติ หงษ์ทอง (2557) ได้ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ประสิทธิผลการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ กับประสิทธิผลการดำเนินงานของคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตะวันตก งานวิจัยของ ภัทร แสงเพ็ง (2557) ได้ศึกษา เรื่อง รูปแบบการเสริมสร้างสมรรถนะความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ งานวิจัยของ กรองแก้ว สานุสนธิ์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงทางการเรียนการสอนของครูที่เน้นการโน้มน้าวให้เกิดอุดมการณ์และการกระตุ้นทางปัญญา งานวิจัยของ ชีวิน อ่อนละออง (2553) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย และ งานวิจัยของ สุกัญญา สุขการณ (2552) ได้ศึกษาผู้นำตาม การรับรู้ของนายกเทศมนตรีและพนักงานในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของเทศบาลยุคปัจจุบัน

ตัวแปรด้านวัฒนธรรมองค์การต่อประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเน้นพัฒนา ด้านวัฒนธรรมปรับตัว และด้านวัฒนธรรมพันธกิจ ในการพัฒนาองค์กรประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 สังกเคราะห์จากงานวิจัยของปัทมา จรุงโรวินท์ ณ อยุธยา (2556) ได้ศึกษาประสิทธิผลการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบล งานวิจัยของ เกรียงไกร ยศพันธุ์ไทย (2552) ได้ศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานในองค์การเน้นการปรับตัวกิจกรรมการฝึกอบรมและกิจกรรมการพัฒนาของพนักงานมี งานวิจัยของ พิชาชัย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2552) ได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ

ตัวแปรด้านธรรมาภิบาลต่อประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกเคราะห์จากงานวิจัยของเบญจฯ พรพลธรรม (2557) ได้ศึกษาการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยของ มนัส โนนุช (2557) ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้อำนวยการสำนักในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ งานวิจัยของ เสกสรรค์ นิลยักกล้า (2557) ได้ศึกษา การนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ งานวิจัยของ สมคิด ดวงจักร (2555) ได้ศึกษาประสิทธิผลของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ งานวิจัยของ สัจญญาศร สวัสดิ์ไธสง (2554) ได้ศึกษา การบริหารงานคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาในประเทศไทย โดยใช้กระบวนการของหลักการบริหารจัดการที่ดี งานวิจัยของ ชาดิชัย อุดมกิจมงคล (2553) ได้ศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก งานวิจัยของ กิติศักดิ์ พรพรหมวินิจ (2553) ได้ศึกษาระดับการปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลพื้นที่บริเวณชายแดนไทย - กัมพูชา และงานวิจัยของ ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551) ได้ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

สรุปได้ว่าผู้วิจัยใช้ทฤษฎีและแนวคิดจากนักวิจัยต่างประเทศดังนี้ ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกเคราะห์จากแนวคิดของ Bass (1985) ด้านวัฒนธรรมองค์การสังเคราะห์จาก Denison (2003) ด้านธรรมาภิบาลสังเคราะห์จากแนวคิดของ World Bank (1998) และด้านประสิทธิผลองค์การจากแนวคิดทฤษฎีนี้ คือ Robert S. Kaplan จาก Harvard Business School และ David P.Norton จาก Norton and Company เป็นผู้นำเทคนิค Balanced Scorecard (BSC) มาใช้เป็นครั้งแรกปี ค.ศ. 1992 ในการวิจัยครั้งนี้