

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย
5. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ
6. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในประเด็นพัฒนาการของทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐที่เปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์ นับตั้งแต่การบริหารรัฐกิจ รัฐประศาสนศาสตร์สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จนนำไปสู่แนวคิดเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ที่จำแนกตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (new public administration : NPA) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management : NPM) และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service : NPS) ในท้ายที่สุด

การบริหารรัฐกิจ

การศึกษาพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เชิงกระบวนทัศน์ หมายถึง การศึกษาความเป็นมาทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบในช่วงระยะเวลาที่ต่างกันการศึกษาพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เชิงกระบวนทัศน์ ซึ่งแต่ละกระบวนทัศน์ จะมีช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้และจะมีความสำคัญในแต่ละช่วงกระบวนทัศน์ จากการศึกษาของเฮนรี (Henry, 2010 : 27-43) ได้แบ่งกระบวนทัศน์ออกเป็น 6 ยุค ได้แก่

กระบวนทัศน์ที่ 1 การแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน (The politics/administration dichotomy) ค.ศ.1900 - ค.ศ. 1926)

กระบวนทัศน์ที่ 2 หลักการบริหารงานภาครัฐ (principles of public administration) ค.ศ.1927 - ค.ศ. 1937

กระบวนทัศน์ที่ 3 การบริหารงานภาครัฐในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (public administration as political science) ค.ศ.1950 - ค.ศ. 1970

กระบวนทัศน์ที่ 4 การบริหารงานภาครัฐในฐานะส่วนหนึ่งของการจัดการ (public administration as political management) ค.ศ.1950 - ค.ศ. 1970)

กระบวนทัศน์ที่ 5 การบริหารงานภาครัฐคือ การบริหารงานภาครัฐ (public administration as public administration) ค.ศ.1970 - ปัจจุบัน

กระบวนทัศน์ที่ 6 การบริหารปกครอง (governance) ค.ศ.1990 - ปัจจุบัน

ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละกระบวนทัศน์ ดังนี้

กระบวนทัศน์ที่ 1 การแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน (the politics/administration dichotomy) ค.ศ.1900 - ค.ศ. 1926)

วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นคนแรกที่จุดประกายแนวคิดการเมืองและการบริหารแยกออกจากกัน โดยกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง ๆ สำหรับการศึกษาการบริหารในระยะแรก จนกระทั่ง Frank J. Goodnow (1960 : 4) ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า Politics and administration ในปี ค.ศ.1900 ได้เสนอให้มีการแบ่งหน้าที่ของภาครัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางการบริหาร หน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐบาล และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แต่แนวคิดการเมืองและการบริหารแยกออกจากกันบางครั้งก็อยู่ในภาวะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกเช่นกัน ในความเป็นจริงแล้ว บ่อยครั้งที่เรามักจะเห็นว่าผู้บริหารภาครัฐเองก็กำหนดนโยบายเช่นกัน เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมานานพอสมควร ก่อนที่ในเวลาต่อมาประเด็นดังกล่าวนี้จะได้รับการต่อยอดชัดเจน โดย Leonard D. White (1926 : 38-42) ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานอันเป็นตำราเรียนฉบับสมบูรณ์เล่มแรกทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อว่า Introduction to the study of public administration ในปี ค.ศ.1926 ที่เสนอค่านิยมแบบก้าวหน้าของการบริหารงานภาครัฐในช่วงเวลานั้นว่านักการเมืองแบบระบบพรรคพวกไม่ควรเข้ามาก้าวร้าวการบริหาร เพราะพันธกิจหลักของการบริหารงานภาครัฐคือเรื่องประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม (value-free) นั้นหมายความว่า การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ในขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (values) การที่การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ก็เพื่อต้องการให้การบริหารมีความเป็นวิชาชีพมากขึ้น คือ สามารถพัฒนาเป็นวิทยาศาสตร์ได้ซึ่งก็คือ การบริหารสามารถเป็นหลักสากลได้ ดังนั้นหลักการของวิทยาศาสตร์อยู่ที่ใด หลักการบริหารก็อยู่ที่นั่นเช่นกัน ซึ่งมุมมองดังกล่าวนี้ได้เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในกระบวนทัศน์ต่อมา

กระบวนทัศน์ที่ 2 หลักการบริหารงานภาครัฐ (principles of public administration) ค.ศ.1927 - ค.ศ. 1937

1. หลักการบริหารงานภาครัฐ

จุดเริ่มต้นของกระบวนทัศน์นี้สะท้อนได้จากผลงานอันเป็นตำราเล่มที่สองทางรัฐประศาสนศาสตร์ ของ W.F. Willoughby (1927 : 175) ที่มีชื่อ Principles of public administration ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ.1927 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงแรงผลักดันใหม่ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า หลักการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ที่แน่นอนนั้นเป็นสิ่งที่สามารถค้นพบได้ ถ้าหากผู้บริหารภาครัฐต้องการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องเรียนรู้และประยุกต์ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ในการบริหารงาน ในช่วงเวลานี้รัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่าเฟื่องฟูอย่างมาก เห็นได้จากในช่วงปลาย

ทศวรรษ 1920 มีการเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ระหว่าง 30-40 หลักสูตร ในมหาวิทยาลัยต่างๆ แต่ระหว่างปี ค.ศ.1927 - ค.ศ.1936 มีจำนวนมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มขึ้นมากเป็นสี่เท่าตัว กระทั่งในปี ค.ศ.1937 ถือว่าเป็นจุดสูงสุดของหลักการ (The high noon of orthodox) ซึ่งผลงานของกูลิกและเออร์วิก (Gulick and Urwick, 1937 : 13-15) ที่มีชื่อว่า Papers on the Science Administration ได้รับการยอมรับมากที่สุดและถูกกล่าวถึงมากที่สุด อีกอย่าง Gulick and Urwick ได้รับความไว้วางใจและให้เป็นที่ปรึกษาแนะนำแก่ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ทำให้ผลงานถูกเสนอเป็นรายงานต่อคณะกรรมการรัฐประศาสนศาสตร์ (committee on administrative science) ในสมัยประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt หลักการบริหารของ Gulick and Urwick มีชื่อย่อเรียกว่า POSDCoRB ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการ คือ

P แทนคำว่า Planning หรือการวางแผนคือ กระบวนการขั้นหนึ่งของการบริหารงาน ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือการใช้ความคิดในการเตรียมวิธีการต่าง ๆ เพื่อเลือกทางที่ดีที่สุด

O แทนคำว่า Organizing หรือการจัดองค์การคือ การจัดเตรียมและจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเลือกทางเลือกภายในองค์การ โดยการแบ่งงานภายในองค์การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ การมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติงาน

S แทนคำว่า Staffing หรือการจัดคนเข้าทำงาน คือ เริ่มกระบวนการตั้งแต่การจัดคนเข้าทำงาน การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน และการรักษาบุคคลผู้ปฏิบัติงานให้อยู่กับองค์การให้นานที่สุด จนกระทั่งพ้นจากองค์การไป

D แทนคำว่า Directing หรือการสั่งการคือ การสั่งการต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชา ในการสั่งการต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาได้ใกล้เคียงมากที่สุด

Co แทนคำว่า Coordinating หรือการประสานงานคือ การพยายามประสานงานความร่วมมือของทุกคนในองค์การในการปฏิบัติการ

R แทนคำว่า Reporting หรือการรายงานคือ การจัดหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ เช่น การรายงานการดำเนินงาน การทำบันทึก การทำวิจัย การตรวจสอบ เป็นต้น

B แทนคำว่า Budgeting หรือการงบประมาณ คือ การวางแผน การตรวจสอบและการควบคุมทางการเงิน

ซึ่งหลักการดังกล่าวช่วยให้เข้าใจคำถามที่ว่าหน้าที่ของหัวหน้าผู้บริหารคืออะไร คำตอบต่อคำถามดังกล่าวก็คือ POSDCoRB นั่นเอง

2. การท้าทายทางความคิด ค.ศ.1938 - ค.ศ. 1950

ในช่วงทศวรรษที่ 1940 ชีตความรุ่งเรืองของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เริ่มได้รับความกระทบกระเทือนทางความคิดที่เกิดจากการโจมตีอยู่ 2 ประเด็นคือ 1) การคัดค้านว่าการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และ 2) การโจมตีว่าหลักต่างๆ ของการบริหารไม่มีความสอดคล้องลงรอยกันตามเหตุผล (Gulick & Urwick, 1937 : 159-160)

2.1 ประเด็นแรก การคัดค้านว่าการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กระแสการคัดค้านโจมตีตามแนวทางที่ 1 เริ่มต้นมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1930 แล้วก็ตาม แต่ใน

ค.ศ.1946 ได้มีหนังสือคัดค้านโจมตีที่เด่นมากเล่มหนึ่งชื่อว่า Elements of public administration ซึ่งมี Fritz Von Morstein Mark เป็นบรรณาธิการ เขียนโดยนักบริหาร 14 ท่าน ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อสมมติฐานที่ว่าการเมืองกับการบริหารที่จะแยกออกจากกันได้ โดยได้ชี้ให้เห็นถึงข้อคิดใหม่ว่า สิ่งที่มีปรากฏว่าเป็นการบริหารที่ปลอดจากค่านิยมนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นการเมืองที่บรรจุไว้ด้วยค่านิยมต่างหาก เช่นคำถามที่ว่า การสนับสนุนในเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้นเป็นเรื่องที่ไร้เดียงสาหรือไม่ คำตอบคือใช่ เพราะฉะนั้นแล้วการเมืองกับการบริหารจะต้องทำงานในแบบขงลูกถึงกัน เสมือนสองด้านของเหรียญที่แยกจากกันไม่ออก

2.2 ประเด็นที่สอง การโจมตีว่าหลักต่างๆ ของการบริหารไม่มีความสอดคล้องลงรอยกันตามเหตุผล กระแสการคัดค้านโจมตีตามแนวทางที่ 2 เป็นการยืนยันในเบื้องต้นว่าไม่มีสิ่งใดสามารถเป็น “หลักของการบริหาร” ได้ ในปี ค.ศ.1946 Herbert A Simon เป็นผู้หนึ่งที่กล่าวโจมตีหลักเกณฑ์ต่างๆ ของการบริหารที่ได้มีการกำหนดขึ้นมานั้นใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ จะเป็นเพียง “ภาษิตทางการบริหาร (proverbs of administration)” คือ เป็นภาษิตในเรื่องเดียวกัน อาจจะมีเรื่องตรงข้าม โดยได้เขียนบทความชื่อ Proverbs of administration ลงพิมพ์ในวารสารชื่อ Public administration review ซึ่งข้อวิจารณ์โจมตีหลักการบริหารดังกล่าวของเฮอริต ไซมอน (Herbert Simon) มีดังนี้ (Simon, 2004 : 136-149)

2.2.1 การโจมตีเรื่องหลักผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (specialization) ที่มองว่าประสิทธิภาพองค์การจะเพิ่มขึ้นก็ต่อเมื่อองค์การมีสมาชิกที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่องจำนวนมาก เฮอริต ไซมอน (Herbert Simon) ตั้งคำถามว่าการเพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องจะช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพได้เสมอไปหรือพร้อมกันนั้น เฮอริต ไซมอน (Herbert Simon) ได้ยกกรณีศึกษาว่าเราจะเลือกอย่างไรระหว่างให้พยาบาลคนหนึ่งรับผิดชอบงานพยาบาลทั้งหมดในอำเภอกับการจะเอาพยาบาลที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่อง แบบไหนถึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุดในสิ่งเหล่านี้ เพราะตัวอย่างแรกเป็นเรื่องความชำนาญเฉพาะเรื่องสถานที่ ส่วนตัวอย่างที่สองเป็นเรื่องความชำนาญเฉพาะเรื่อง หน้าที่ หลักการบริหารไม่สามารถให้คำตอบที่แน่นอนได้

2.2.2 การโจมตีเรื่องเอกภาพการบังคับบัญชา (unity of command) ที่มองว่าประสิทธิภาพองค์การจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสมาชิกขององค์การคนหนึ่งขึ้นตรงต่อสมาชิกองค์การอีกคน (ช่วงของการควบคุม) ซึ่งเฮอริต ไซมอน (Herbert Simon) ได้โจมตีทั้งแนวคิดของเทย์เลอร์ (Taylor) ในประเด็นที่ว่า การที่คนงานจะต้องฟังคำสั่งจากโพร์แมนที่ควบคุมเครื่องจักรหลายคน ก็ขัดแย้งกับหลักเอกภาพการบังคับบัญชาที่ว่า มีหัวหน้าคนเดียว และโจมตีแนวคิดของ Gulick ในประเด็นที่ว่า สายบังคับบัญชาแบ่งตามความเชี่ยวชาญ เช่น นักบัญชีที่ทำงานอยู่ในโรงเรียนขึ้นตรงกับครูใหญ่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาหรือ ฝ่ายการเงินที่มีความชำนาญโดยตรงในอาชีพ แบบใดจะทำให้มีประสิทธิภาพสูงสุดกันแน่

2.2.3 การโจมตีเรื่องหลักขอบข่ายการควบคุม (span of control) ที่มองว่าประสิทธิภาพองค์การจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้จัดการมีจำนวนลูกน้องน้อยถึงจะสามารถควบคุมลูกน้องได้ดี เฮอริต ไซมอน (Herbert Simon) ได้โต้แย้งว่าหลักขอบข่ายการควบคุมมีความขัดแย้งกับโครงสร้างลำดับชั้น (hierarchy) คือ ถ้าการควบคุมคนน้อยทำให้ลำดับชั้นในการบังคับบัญชามาก จะทำให้เกิดประสิทธิภาพได้หรือ เพราะทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจที่จะต้องส่งผ่านในแต่ละลำดับชั้น

หรือการลดชั้นบังคับบัญชาแต่ต้องควบคุมคนมาก ก็จะทำให้หัวหน้าต้องดูแลลูกน้องหลายคน แล้วแบบไหนจะเป็นแบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากัน

2.2.4 การโจมตีเรื่องหลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ กระบวนการ ลูกค้า และสถานที่ (organization by purpose, process, clientele, place) ที่มองว่าประสิทธิภาพองค์การจะเกิดขึ้นก็ต่อมีการจัดองค์การรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง เฮอร์เบิร์ต ไซมอน (Herbert Simon) เสนอว่า การเลือกองค์การแบบใดแบบหนึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย หรือได้อย่างเสียอย่าง เช่น ถ้าจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ ก็จะเป็นที่รวมของผู้เชี่ยวชาญต่างๆ มาอยู่รวมกัน เมื่อเทียบกับการจัดองค์การตามกระบวนการ ก็จะแยกเป็นแผนกต่างๆ ของผู้เชี่ยวชาญ หรือหน่วยงานขนาดเล็กอาจจัดองค์การตามลูกค้าหรือสถานที่ เช่น กองดับเพลิงที่อยู่กระจายตามพื้นที่ ขณะเดียวกันองค์การอาจมองการแบ่งได้หลายแบบ เช่น กองการศึกษาอาจมองเป็นการจัดตามวัตถุประสงค์คือให้การศึกษา หรือจัดตามลูกค้าคือเด็กนักเรียน เป็นต้น

ส่วนแนวทางการพัฒนาทฤษฎีการบริหาร เฮอร์เบิร์ต ไซมอน (Herbert Simon) เปรียบเทียบการออกแบบการบริหารองค์การเหมือนกับการออกแบบบ้านโดยมีตู้เสื้อผ้าให้พื้นที่เก็บเสื้อผ้าให้มากที่สุดจนลืมนองทุกส่วนของบ้าน ดังนั้นการออกแบบจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ใช้สอยของพื้นที่ของตู้เสื้อผ้าและห้องรับแขกให้เหมาะสม เช่นเดียวกับการพิจารณาใช้หลักเอกภาพการบังคับบัญชา การแบ่งงานกับทำตามความชำนาญ และการกระจายอำนาจในการออกแบบองค์การให้มีประสิทธิภาพ เฮอร์เบิร์ต ไซมอน (Herbert Simon) ได้ลงความเห็นว่าการบริหารนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์มากกว่าการที่มีวิธีที่ดีที่สุดวิธีเดียว (one best way) หรือการใช้ข้อเท็จจริง (fact) มากกว่าค่านิยม (value) เช่น การกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจขึ้นอยู่กับสถานที่ของการตัดสินใจ เป็นต้น

ในปีเดียวกับที่เฮอร์เบิร์ต ไซมอน (Herbert Simon) ได้ทำลายพื้นฐานดั้งเดิมของหลักการบริหารจากการโจมตีอย่างรุนแรง เขาก็ได้เสนอทางเลือกให้กับพาราไดม์เก่าๆ โดยเสนอพาราไดม์ใหม่ว่าควรจะต้องมีนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ 2 ประเภทที่ทำงานในลักษณะเป็นการกระตุ้นทางวิชาการซึ่งกันและกันและประสานกันอย่างกลมกลืน คือ นักวิชาการประเภทที่สนใจเกี่ยวกับการพัฒนา “ศาสตร์บริสุทธิ์ของการบริหาร” ที่ต้องอาศัยพื้นฐานทางจิตวิทยาสังคมกับนักวิชาการที่สนใจ “การกำหนดนโยบายสาธารณะ” ที่ต้องอาศัยทั้งรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยาด้วย ในระยะต่อมา นักรัฐศาสตร์ได้เริ่มมีการขัดขวางการแตกตัวเป็นเอกเทศของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ กระทั่งในปี ค.ศ.1952 นักรัฐศาสตร์ก็ได้เขียนบทความลงในวารสาร เพื่อเรียกร้องให้อาณาจักรของรัฐศาสตร์ครอบคลุมถึงเรื่องการบริหารงานภาครัฐด้วย

กระบวนทัศน์ที่ 3 การบริหารงานภาครัฐในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (public administration as political science) ค.ศ.1950 - ค.ศ. 1970

อันเนื่องมาจากผลการวิพากษ์วิจารณ์ทางความคิดอย่างหนักหน่วงและรุนแรง ทำให้นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์หันกลับไปสู่อณาจักรของวิชาแม่แต่ดั้งเดิมคือ รัฐศาสตร์อีกครั้ง ในช่วงระยะของพาราไดม์ที่ 3 นี้ เป็นการเชื่อมโยงความคิดระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ขึ้นมาใหม่ แต่ผลกลับกลายเป็นว่าทำให้สาขาวิชาห่างไกลกันออกไป อย่างน้อยที่สุดก็จุดเน้นของสิ่งหรือประเด็นที่ใช้วิเคราะห์ (analytical focus) ดังนั้นงานเขียนต่างๆ ของนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในทศวรรษที่ 1950 นี้ จึงมักกล่าวถึงสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่เป็น

“ขอบเขตของความสนใจ” หรือ “ความคล้ายคลึงกับรัฐศาสตร์” โดยเป็นเช่นนี้อยู่จนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 1960 และในปี ค.ศ.1962 วิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้ถูกรวมอยู่ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาย่อยสาขาหนึ่ง ดังปรากฏในรายงานของคณะกรรมการสาขาวิชารัฐศาสตร์ของสมาคมรัฐศาสตร์สหรัฐอเมริกา (APSA) นอกจากนี้ ในระหว่าง ค.ศ.1960 - ค.ศ.1970 ปรากฏว่าบทความทั้งหมดที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์ที่สำคัญๆของสหรัฐอเมริกาที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐมีเพียง 4 เปอร์เซนต์เท่านั้น (Henry, 2010 : 33-34)

กระบวนทัศน์ที่ 4 การบริหารงานภาครัฐในฐานะส่วนหนึ่งของการจัดการ (public administration as political management) ค.ศ.1950 - ค.ศ. 1970)

1. การบริหารงานภาครัฐในฐานะส่วนหนึ่งของการจัดการ

อันเนื่องมาจากการมีสภาพเป็นพลเมืองชั้นสองอยู่ในคณะรัฐศาสตร์ จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งเริ่มค้นหาทางเลือกใหม่ ทางเลือกใหม่ที่วากก็คือ การจัดการ (management) ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะสามารถยืนยาวต่อไปได้สำหรับนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่ง ทั้งพาราโดมที่ 3 และ 4 ต่างได้รับแรงผลักดันที่สำคัญอันหนึ่งเหมือนกันคือ “การขาดเอกลักษณ์ที่เป็นลักษณะเฉพาะของวิชารัฐประศาสนศาสตร์” วิทยาการบริหาร (administrative science) ในพาราโดมที่ 4 เป็นคำที่มีความหมายถึงการศึกษาทฤษฎีองค์การ (organization theory) และวิทยาการจัดการ (management science) สำหรับทฤษฎีองค์การ (organization theory) นั้นก็ได้ความรู้มาจากการศึกษาค้นคว้าจากนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยา บริหารธุรกิจ เป็นต้น เพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมองค์การได้ดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการ (management science) เป็นเรื่องที่ยังอยู่กับการวิจัยค้นคว้าของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การบัญชี เป็นต้น เพื่อที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดผลของโครงการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น

2. พลังขับให้เกิดการแบ่งแย่ง ค.ศ.1965 - ค.ศ. 1970

ในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดกลุ่มเคลื่อนไหวที่สำคัญ 3 กลุ่มคือ 2 กลุ่มแรกเป็นกลุ่มนักวิชาการ และอีกกลุ่มเป็นกลุ่มนักปฏิบัติการ กลุ่มนักวิชาการที่โดดเด่นมากใน ค.ศ. 1968 คือนักวิชาการกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (NPA) ที่รวมกันจัดประชุมว่าด้วยเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (NPA) หัวข้อการประชุมที่สำคัญได้แก่ ความเสมอภาคทางสังคม การพัฒนาองค์การ การกำหนดนโยบาย ความมีเหตุผลทางการบริหารทฤษฎีปทัสถาน ทฤษฎีเชิงประจักษ์ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นต้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2553 : s64) ดังนั้นจะเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่นอกจากจะมุ่งให้ความสนใจต่อเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) และประหยัด (economy) แล้วยังให้ความสนใจให้อย่างมากต่อประเด็นปัญหาความเสมอภาคในสังคม (social equity) ซึ่งถือได้ว่าเรื่องปัญหาความเสมอภาคในสังคม (social equity) เป็นพื้นฐานที่สำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (Frederickson, 2004 : 316) โดยเรียกร้องให้นักบริหารรัฐกิจเน้นการบริหารงานและการให้บริการที่คำนึงถึงความเสมอภาคของประชาชนพลเมืองที่รับบริการเป็นสำคัญ เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือให้บริการแก่ผู้ใดมากกว่ากัน ย้ำเน้นค่านิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยในการบริหารงาน ซึ่งแสดงให้เห็นจากข้อเขียนในที่ประชุมที่ตอกย้ำเรื่องจริยธรรม

ในการบริหารงาน นอกจากนั้นยังให้ความสนใจต่อข้อถกเถียงระหว่างความเป็นนามธรรม (normative) และสิ่งที่เกิดขึ้นทางพฤติกรรมจากทัศนะสายพฤติกรรมศาสตร์ (behaviorist perspective) ตลอดจน ทฤษฎีองค์การต่างๆ เช่น ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีการตัดสินใจ ทฤษฎีบทบาท และทฤษฎีกลุ่ม เป็นต้น โดยสรุปก็คือการบริหารในยุคคลาสสิกมุ่งเน้นการพัฒนาทำให้สถาบันมีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถเผชิญหน้า กับปัญหาได้ แต่รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ให้ความสนใจต่อปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสถาบัน

นักวิชาการไทยคนสำคัญที่เสนอมุมมองต่อการจัดประชุมมินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) ก็คือ พิทยา บวรวัฒนา (2553 : s64) ซึ่งอธิบายว่าการประชุมมินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) ครั้งแรก ในปี ค.ศ.1968 ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่ 20 ปีต่อมาได้มีการจัดประชุมครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1988 และครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ.2008 โดยพิทยา บวรวัฒนา ประรณนาที่จะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงจากการจัด ประชุมมินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) จากที่ศูนย์กลางอยู่ที่อเมริกาเป็นศูนย์กลางโลก ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ 1) ระหว่าง ค.ศ.1968 - ค.ศ.2008 นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มมีความเป็นสากล มากขึ้น 2) รัฐประศาสนศาสตร์อเมริกาพัฒนาจากยุควิกฤติทางพาราไดม์ ใน ค.ศ.1968 ไปสู่ยุคแห่ง พหุพาราไดม์ ใน ค.ศ.2008 และ 3) ระบบโลกมีการพัฒนาสู่ความไร้พรมแดนเป็นหมู่บ้านโลกมาก ขึ้นในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ซึ่งจะเห็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดประชุมมินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) ที่มุ่งเน้นโลกเป็นศูนย์กลาง ในปี ค.ศ.2008 ซึ่งก็คือ การสร้างนักวิชาการสายเลือดใหม่ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลก

นอกจากนั้น พิทยา บวรวัฒนา ตั้งข้อสังเกตว่าการจัดประชุมมินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) ครั้งที่ 1 และ 2 นั้น สะท้อนให้เห็นเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกาที่แบ่งแยกจาก ส่วนต่างๆ ของโลกเท่านั้น ในส่วนหนังสือ และบทความทางวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลา ดังกล่าวก็ถูกเขียนโดยนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยของอเมริกา สำหรับการจัดประชุมมินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) ครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ.2008 เริ่มมีความเป็นสากลมากขึ้น สะท้อนให้เห็นได้จากหัวข้ออภิปรายในที่ประชุมประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ ได้แก่ อนาคตของ รัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการภาครัฐ และการบริการสาธารณะรอบโลก องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ถูกสร้างขึ้นโดยนักวิชาการที่มีเชื้อคนอเมริกันมากขึ้น เช่น ตัวแบบการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ ตัวแบบการบริหารปกครองของสหราชอาณาจักร เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นมีการรวมตัวกันของนักวิชาการทาง รัฐประศาสนศาสตร์ในภูมิภาคต่างๆ ของโลก เช่น สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเอเชีย (AAPA) เป็นต้น นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกันได้ให้ความสนใจต่อการแสวงหาความร่วมมือ กับนักวิชาการในภูมิภาคอื่นๆ มากขึ้น เช่น การจัดประชุมร่วมกันกับนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ชาวยุโรป การให้ความร่วมมือกับนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ชาวจีนในการจัดประชุมวิชาการ ระดับนานาชาติทางรัฐประศาสนศาสตร์ และยังได้มีการเชิญนักวิชาการกลุ่มนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการ เขียนบทความร่วมกับนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกัน นอกจากนี้ก็พบว่านักศึกษา ชาวจีนที่ศึกษาปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนท้ายของงานพิทยา บวรวัฒนา ประรณนาที่จะเห็นการเปลี่ยนผ่านจากการจัดประชุม มินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) จากที่ศูนย์กลางอยู่ที่อเมริกาเป็นศูนย์กลางโลก ดังนี้คือ 1) การสร้าง นักวิชาการสายเลือดใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลกที่จะต้องแสดงบทบาทในเชิงรุกในการพัฒนา จะต้องสามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ 3) นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศกำลังพัฒนา

องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ 2) นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์จากทุกสารทิศของโลก จะต้องเรียนรู้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบที่พัฒนามาจากนักวิชาการชาวอเมริกันหลายศตวรรษ และ 4) นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกันจะต้องให้ความสนใจการบริหารงานภาครัฐในประเทศอื่นๆ รวมทั้งจะต้องทวียุ้ยข้ามประเทศด้วย ทั้งชุมชนนักวิชาการและนักปฏิบัติการทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่างเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐประศาสนศาสตร์มีการค้นหาตัวตนที่แท้จริงของตนเองเมื่อถึงปี ค.ศ.1970

กระบวนทัศน์ที่ 5 การบริหารงานภาครัฐคือการบริหารงานภาครัฐ (public administration as public administration) ค.ศ.1970 - ปัจจุบัน

การบริหารงานภาครัฐคือ การบริหารงานภาครัฐเป็นความพยายามที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาองค์ความรู้และหลักการเป็นของตนเอง นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ละความพยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐขึ้นแทนที่พาราไดม์เก่าๆ ที่เคยมีมาก่อนก่อให้เกิดความสนใจต่อองค์ความรู้ในเชิงสหวิทยาการในมหาวิทยาลัยต่างๆ เรียกร้องให้มีการสังเคราะห์องค์ความรู้ความสามารถในวิชาการต่าง ๆ ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในชุมชนเมืองความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การภาครัฐกับองค์การภาคเอกชน และเขตแดนร่วมระหว่างเทคโนโลยีและสังคม ยิ่งไปกว่านั้นนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังได้ให้ความสนใจมากขึ้นต่อเรื่องนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกกันไม่ออก ในแง่ของการศึกษานั้น ได้มีจำนวนนักศึกษามากกว่า 21,000 คน ที่สมัครเข้าเรียนในโปรแกรมปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นเพียงเล็กน้อยจากจำนวน 11,000 คน ในปี ค.ศ.1973 (Henry, 2010 : 38)

กระบวนทัศน์ที่ 6 การบริหารปกครอง (governance) ค.ศ.1990 - ปัจจุบัน

กระแสคลื่นของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การสื่อสาร เศรษฐกิจโลก รวมถึงอำนาจและบทบาทของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐกิจ หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานของรัฐ ทำให้บทบาทของภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป มองในมิติหนึ่งคือเป็นการเปลี่ยนแปลง “การปกครอง” พลเมืองและให้บริการผลประโยชน์สาธารณะโดยสถาบันต่างๆ ของรัฐโดยตรงมาเป็น “การบริหารปกครอง” คือ การให้อำนาจประกอบทางกฎหมาย นโยบาย องค์การสถาบัน ข้อตกลงความร่วมมือ และข้อตกลงต่างๆ ควบคุมพลเมืองและให้บริการผลประโยชน์สาธารณะแทน การปกครองเป็นเพียงสถาบัน ส่วนการบริหารปกครองเป็นทั้งสถาบันและเครือข่าย (Henry, 2010 : 38) ดังนั้นการบริหารปกครองจึงอาจมองได้ใน 2 มิติ คือ มิติอย่างแคบคือ การบริหารจัดการเครือข่าย เน้นการวิเคราะห์เครือข่ายประเภทของสมาชิกที่เข้าร่วมในเครือข่าย การกำหนดโครงสร้างการบริหารเครือข่าย กระบวนการสร้างเวทีและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่าย เป็นต้น และอีกมิติหนึ่งคือ ความหมายอย่างกว้างคือ ระดับความร่วมมือในขั้นสูงสุดที่ดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในโลกที่สนใจปัญหาที่เกิดขึ้น ข้ามอาณาเขต ปัจจุบันรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่มีองค์ความรู้และหลักการเป็นของตนเอง และเป็นสาขาวิชาที่มุ่งสร้างองค์ความรู้และการนำไปปฏิบัติ เพื่อให้สังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น (Henry, 2010 : 40)

จากกระบวนทัศน์ต่าง ๆ กล่าวได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแง่พัฒนาการของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวคือ ทำให้เห็นถึงการเกิดขึ้น การดำรงอยู่ และการปรับเปลี่ยนของแนวความคิดและทฤษฎีในแต่ละยุคสมัยชัดเจน แนวคิดและทฤษฎีใดที่มีความแข็งแกร่งก็จะอยู่รอด ส่วนแนวคิดและทฤษฎีใดที่ล้าสมัยก็จะถูกท้าทายจนสุดท้ายแล้วก็ต้องแตกสลายไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาการหนึ่งในสังคมศาสตร์ที่มีความล้าสมัยทางทฤษฎีค่อนข้างมาก จึงมักถูกท้าทายให้เห็นอยู่โดยทั่วไป นอกจากนั้นยังทำให้เห็นถึงแนวความคิดและทิศทางของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตอีกด้วยว่าจะมีแนวคิดและทิศทางในอนาคตเป็นอย่างไร

รัฐประศาสนศาสตร์สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2

วิชาการบริหารรัฐกิจแท้ที่จริงนั้นมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อมีการจัดองค์การทางการเมืองเป็นรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นจีนโบราณ อินเดีย กรีก เป็นต้น แต่การบริหารรัฐกิจที่เป็นหลักวิชาและมีผลงานเขียนที่เป็นหลักฐานนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นยุคสมัยต่าง ๆ 3 ยุค ดังนี้

ยุคแรก คือ ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นยุคสมัยที่มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์กันอย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา คือ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson, 1856-1924) ได้เขียนบทความที่มีชื่อเสียงในปี ค.ศ. 1887 เรื่อง “The study of administration” (Woodrow Wilson, 1887 : 197-222)

ยุคที่สอง ได้แก่ ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือที่เรียกว่ายุคของพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นยุคที่นักวิชาการทั่วไปหันมาให้ความสนใจในพฤติกรรมศาสตร์ได้มีนักวิชาการที่มีชื่อทางรัฐประศาสนศาสตร์ห้าคนคือ 1) Chester Barnard ได้เขียนหนังสือชื่อ Functions of the executive 2) Herbert Simon ได้เขียนหนังสือชื่อ Administrative behavior 3) Robert A. Dahl ได้เขียนหนังสือชื่อ The administrative state 4) Norton Long ได้เขียนหนังสือชื่อ The polity ที่ดึงแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ให้หันมาสนใจพฤติกรรมศาสตร์

ยุคที่สาม ได้แก่ ยุคร่วมสมัยหรือยุคปัจจุบัน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 เมื่อมีการจัดประชุมสัมมนาวิชาประศาสนศาสตร์ที่ทะเลสาบมินโนบรูค (Minnobrook) โดยมหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ซึ่งยุคนี้เราเรียกว่าเป็นยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์คือ ประมาณ 20 ปีมาแล้ว

ในช่วงสมัยยุคแรกการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่เป็นวิชาการได้เริ่มที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มโดยอดีตประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน ได้เขียนหนังสือ The study of administration ในปี ค.ศ. 1887 โดยชี้ให้เห็นงานในหน้าที่ฝ่ายบริหารก็คือ กระทรวง ทบวง กรม นั้น จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือนโยบายซึ่งออกโดยฝ่ายการเมือง แนวความคิดของวิลสันเป็นการศึกษการบริหารงานของรัฐบาลโดยแยกต่างหากจากการเมือง

แนวความคิดของวิลสันเป็นการเริ่มต้นของการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งถือได้ว่าวิลสันเป็นผู้เสนอแนวกรอบเค้าโครงความคิด (กระบวนทัศน์-paradigm) เรื่องการแยกการบริหารออกจากการเมือง ทำให้เกิดแนวความคิดในการศึกษาด้านการบริหารขึ้นเป็นการแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้วิลสันจึงได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา มีนักวิชาการอื่น ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White), แฟรงค์ เจ

กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) และวิลเลียม เอฟ วิลลูบปี (William F. Willoughby) ก็ได้เสนอผลงานข้อเขียนให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร และถือว่าการบริหาร คือ กิจกรรมที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายฝ่ายการเมือง

ก่อนจะถึงยุคหลังสงครามหรือยุคพฤติกรรมศาสตร์นั้น ในยุโรปได้มีนักวิชาการที่เป็นผู้ให้กำเนิดวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสายพฤติกรรมศาสตร์ คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นชาวเยอรมัน โดยเขาได้เสนอผลงานที่อยู่ในความสนใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์คือ เรื่องการจ้ององค์การขนาดใหญ่ระบบราชการ เขาเสนอว่าในทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่ คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครอง แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เห็นว่าผู้ปกครองจะใช้อำนาจปกครองคนได้ต่อเมื่อมีอำนาจซึ่งได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครองที่เรียกว่าอำนาจแห่งความชอบธรรม และการที่จะให้อำนาจปกครองดำเนินไปได้ด้วยดีจะต้องมีกลไกทางการบริหารเพื่อมาสนองเจตนารมณ์และแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ยังกล่าวต่อไปอีกว่าการที่นักบริหารจะบริหารรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพจะต้องขึ้นอยู่กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายินยอมปฏิบัติตามคำสั่งโดยจะต้องมีระบบบริหารมาดำเนินการให้คำสั่งมีผล

ในช่วงนี้ในสหรัฐอเมริกามีนักวิชาการที่เป็นวิศวกรคือ เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) สนใจหลักเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง โดยเทย์เลอร์ได้สนใจศึกษา แนวความคิดวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหาร (Frederick W. Taylor, 1947) โดยถือหลักการแบ่งงานและการประสานงาน

การศึกษาการบริหารทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ในยุคต่อมาสนใจมนุษย์ในฐานะที่เป็นผู้มีชีวิตจิตใจ คือ มุ่งศึกษาถึงเรื่องมนุษยสัมพันธ์ หลังจากที่เอลตัน เมโย (Elton Mayo) ชาวออสเตรเลีย (Elton Mayo, 1933) ได้ทำการทดลองที่บริษัท Western electric company ที่เมืองชิคาโก ซึ่งเรียกว่า Hawthorne experiments ได้สรุปว่า 1) ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับทัศนคติทางสังคม (social norms) มากกว่าความสามารถทางร่างกายและหลักการบริหารงานโดยแบ่งงานตามถนัด 2) เห็นว่าบทบาทของกลุ่มมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ 3) การให้รางวัลหรือลงโทษทางสังคมมีอิทธิพลต่อการตั้งใจให้คนทำงานมากกว่า ค่าตอบแทนที่เป็นเงิน 4) วิธีการควบคุมงานและการเป็นหัวหน้างานที่ได้ผลคือ การที่หัวหน้างานปรึกษา ผู้ร่วมงานในการบริหารงาน ความสำเร็จในการทดลองที่ฮอว์ธอร์น (Hawthorne) คือ การที่คนงานได้รับอนุญาตให้มีโอกาสจัดการเรื่องของเขาเอง การแก้ไขวิธีการทำงาน คนงานจะได้รับเชิญมาปรึกษาด้วยทุกครั้ง

ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความคิดเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร การมีหลักหรือเกณฑ์ในการบริหาร โดยมุ่งในหลักประหยัด และประสิทธิภาพ นำวิธีการ วิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารนั้น ต้องสะดุดหยุดลงเพราะมีนักวิทยาศาสตร์หลายคนได้ให้ความสนใจและเสนอแนวทางใหม่ เช่น เชสเตอร์ เบร์นาร์ด (Chester Bernard) ซึ่งให้เห็นว่าการบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมชนิดหนึ่งที่ต้องการ ความร่วมมือและการจะมีอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชาหน้าที่ของนักบริหารคือ สนใจเรื่องทั้งระบบ เป็นการศึกษาการบริหารจากมุมมองของนักพฤติกรรมศาสตร์

นักวิชาการอีกคนหนึ่ง คือ เฮร์เบิร์ต ไชมอน (Herbert Simon, 2004 : 136-149) ได้เสนอแนวความคิดว่า การวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะหน้าที่ของนักบริหารคือ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่สามารถจะศึกษาได้โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert A. Dahl) ได้เสนอแนะแนวทางให้รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนทิศทางใหม่ โดยชี้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิทยาศาสตร์และสามารถจะนำไปใช้ได้ในทุกประเทศ

เมื่อรัฐประศาสนศาสตร์สามารถจัดปัญหาเรื่องค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลและเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางสังคม จึงทำให้เกิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบแพร่หลายขึ้น นักวิชาการอีกท่าน คือ ดไวท์ วัลโด (Dwight Waldo) ได้ชี้ให้เห็นในแง่ที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรสนใจเฉพาะแต่เรื่องภายในองค์การ ควรสนใจเรื่องของการเมือง และค่านิยมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแนวความคิดนี้ก็ได้นำนักวิชาการชื่อ นอร์ตัน ลอง (Norton Long) มีความเห็นไม่ต่างกัน โดยได้เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบการเมือง และหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้วย โดยสรุปกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในด้านพฤติกรรมศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้พัฒนาไปในแนวทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมของมนุษย์ส่วนใหญ่

ในยุคร่วมสมัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 แนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนไป เมื่อมีการประชุมสัมมนานักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ทะเลสาบมินโนบรูค (Minnobrook) มหาวิทยาลัยชิราคิวส์ มลรัฐนิวยอร์ก เป็นการเสนอแนวความคิดการพัฒนาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มีสาระสำคัญสี่ประการ ได้แก่ 1) สนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการของสังคมคือ เน้นด้านนโยบายสาธารณะที่จำเป็น 2) ให้ความสนใจกับเรื่องค่านิยม ซึ่งถูกละเลยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง 3) ให้ความสนใจด้านความเสมอภาคทางสังคม 4) ชี้ว่านักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ

กล่าวโดยสรุปวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยุคร่วมสมัยได้หันมาสนใจเรื่องการปฏิบัติการในรูปของนโยบายและโครงการให้ความสำคัญน้อยในการสร้างทฤษฎี สนใจทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานมากกว่า

รัฐประศาสตร์สมัยใหม่

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงในช่วงปีค.ศ. 1950 - 1960 สภาพแวดล้อมของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้แนวคิดในการบริหารงานเกิดการปรับตัวขนานใหญ่ ประกอบกับการตื่นตัวทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ที่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการศึกษาของศาสตร์สาขาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อรัฐประศาสนศาสตร์ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไป พฤติกรรมศาสตร์ซึ่งประกอบไปด้วยสาขาวิชาสำคัญๆ เช่น จิตวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา สังคมและมานุษยวิทยา ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ทำให้มีการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์มากขึ้น แทนการศึกษาที่มุ่งเน้นแต่โครงสร้างขององค์การ ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์สายพฤติกรรมศาสตร์มองว่าไม่เพียงพอเพราะโครงสร้างเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์การเท่านั้น แต่ปัจจัยที่สำคัญส่วนหนึ่งก็คือ พฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ ดังนั้นอิทธิพลของพฤติกรรมศาสตร์จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนไปในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญต่อการศึกษาสถาบันการเมือง และการปกครองน้อยลง โดยหันมาสนใจศึกษาพฤติกรรมของคนในองค์การและผู้รับบริการมากขึ้น
2. ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มนำหลักการศึกษารูปแบบเป็นวิทยาศาสตร์มาใช้ มีการให้ความสำคัญต่อกระบวนการศึกษาอย่างเป็นระบบ อีกนัยหนึ่งพฤติกรรมศาสตร์ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจกับการสร้างทฤษฎี เพื่อสร้างองค์ความรู้และพัฒนาความเป็นศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ก็ก็เป็นเหตุให้รัฐประศาสนศาสตร์ละเลยการนำความรู้ไปปฏิบัติ ทำให้วิชาที่ศึกษาไม่สอดคล้องและตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของสังคมได้

3. พฤติกรรมศาสตร์ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์กลายเป็นสหวิทยาการที่ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์โดยนำเอาวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยาสังคม และเศรษฐศาสตร์มาศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ในการบริหาร

4. นอกจากพฤติกรรมศาสตร์จะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์หันมาสนใจพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การและพัฒนาองค์การแล้ว พฤติกรรมศาสตร์ยังทำให้รัฐประศาสนศาสตร์สนใจเกี่ยวกับเรื่องของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนาอีกด้วย

ในช่วงปีค.ศ. 1950 - 1960 ความสนใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์จึงหันมาสู่การศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ โดยมีกลุ่มทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลจากพฤติกรรมศาสตร์อยู่หลากหลายในกลุ่มทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลของพฤติกรรมศาสตร์ที่มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง ได้แก่ Theory X และ Theory Y ของ ดักลาส แมกเกรเกอร์ (McGregor, 1960) ที่เป็นการมองถึงวิธีการที่ผู้บริหารปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชา นอกจากนี้ अबราฮัม มาสโลว์ (Maslow, 1970) เป็นอีกผู้หนึ่งในสายพฤติกรรมศาสตร์ที่เสนอทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการ โดยชี้ให้เห็นว่ามนุษย์มีความต้องการเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่ขั้นต่ำจนถึงขั้นสูงสุด โดยเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการในขั้นใดแล้วก็จะแสวงหาความต้องการในขั้นต่อไป ในขณะที่มาสโลว์ศึกษาถึงการตอบสนองต่อความต้องการของบุคคล คริส อาร์ จิริส (Argyris, 1964) สนใจศึกษาความสำเร็จของคน และเรนซิส ไลเคิร์ต (Likert, 1967 : 90-95) ได้ชี้ให้เห็นถึงระบบ 4 ระบบในการจัดการแตกต่างกันจากระบบที่เน้นการรวมอำนาจไปสู่ระบบที่เน้นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวความคิดของทฤษฎีเหล่านี้เป็นรากฐานของการพัฒนาองค์การที่เน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมของคนในองค์การเพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพในบรรยากาศของประชาธิปไตย ซึ่งจะเห็นได้ว่าทฤษฎีองค์การซึ่งจัดเป็นส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคของพฤติกรรมศาสตร์นี้ได้เน้นการมององค์การโดยมีหน่วยวิเคราะห์อยู่ที่มนุษย์ เน้นการบูรณาการคนเข้ากับองค์การไม่ได้สนใจเรื่องของการเมืองหรือนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้เป็นการจำกัดการศึกษาอยู่เฉพาะเรื่องขององค์การ ดังนั้นเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวนี้จึงไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และนำไปใช้ในการแก้ปัญหาในสังคมได้

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 รัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นพฤติกรรมเริ่มลดความสำคัญลง และถูกโจมตีจากนักวิชาการที่เรียกตัวเองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (new public administration) ซึ่งเป็นผลมาจากสังคมอเมริกันที่ต้องเผชิญกับความสับสนวุ่นวายและปัญหาสังคมมากมาย ภาพชาวอเมริกันออกมาเดินตามท้องถนนมีให้เห็นแทบทุกวัน ความวุ่นวายในการต่อต้านการเหยียดผิว การต่อต้านสงครามเวียดนาม ปัญหาอาชญากรรม และการทุจริตของนักการเมือง ทำให้นักวิชาการกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เห็นว่าทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้น ซึ่งก็คือทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นพฤติกรรมศาสตร์ ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาสังคมที่วุ่นวายในขณะนั้นได้ แต่รัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นพฤติกรรมศาสตร์กลับเน้นการสร้างทฤษฎีและความเป็นเลิศทางวิชาการ งานวิจัยส่วนใหญ่เน้นความหรรษาของเทคนิคการวิจัย เช่น การใช้คณิตศาสตร์ สถิติหรือคอมพิวเตอร์ โดยมุ่งสร้างทฤษฎีและเพิ่มพูนความรู้ แต่ไม่สามารถนำไปใช้ในการแก้ปัญหาสังคมได้ เพราะการมุ่งไปสู่วิธีการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์จึงต้องปลอดค่านิยมและยืนยันการทดสอบได้ ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางพฤติกรรม

ศาสตร์ในการสร้างทฤษฎีที่เน้นความเป็นกลาง ไม่เห็นด้วยกับการปลดค่านิยม เพราะการปลดค่านิยม ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารให้ดีขึ้นได้แต่ควรเน้นความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ไม่ได้ต่อต้านการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์หรือการสร้างทฤษฎีทั้งหมด เพราะสนใจเฉพาะทฤษฎีและการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารหรือการปรับปรุงระบบบริหารให้ดีขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมได้ รัฐประศาสนศาสตร์ต้องทำให้ความเป็นอยู่ของมนุษย์ดีขึ้นสอดคล้องกับการแก้ปัญหาสังคม สนใจปัญหาในทางปฏิบัติต่อสังคมไม่ใช่สนใจแต่การเพิ่มพูนความรู้หรือการสร้างทฤษฎีแต่ประการเดียวโดยไม่ได้เกิดประโยชน์

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ประกาศตัวเองว่าเป็นพวกหลังพฤติกรรม (postbehaviorism) และหลังปฏิฐานนิยม (postpositivism) คือ สนใจในปทัสสถานมากขึ้นกว่าการทดสอบเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 1968 กลุ่มนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่พอใจในรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวพฤติกรรมศาสตร์ได้มาประชุมกันที่เมือง Minnowbrook สรุปความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ โดยมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1. รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม (relevance) หรือปัญหาสังคมในขณะนั้นนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าวิชาความรู้ควรนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ นำไปแก้ปัญหาสังคมได้มิใช่ศึกษาความรู้เพื่อความหรูหรา หรือเพื่อความสมบูรณ์ของการเป็นทฤษฎีบริสุทธิ์ ตรงกันข้ามความรู้จะต้องนำไปใช้ในการบริหารงานได้

2. รัฐประศาสนศาสตร์ในแนวความคิดนี้ให้ความสำคัญกับค่านิยม (value) โดยไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมนิยมหรือปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (logical positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่ไม่ให้ความสนใจกับค่านิยมเพราะรัฐประศาสนศาสตร์จะหลีกเลี่ยงเรื่องของส่วนรวมและการเมืองไม่ได้ นักบริหารควรจะยืนข้างผู้เสียเปรียบทางสังคมซึ่งก็คือการใช้ค่านิยมอย่างหนึ่ง ดังนั้นนักบริหารจะวางตัวเป็นกลาง (Neutral) ได้ยาก เพราะถ้าวางตัวเป็นกลางคนที่ได้เปรียบจากสังคมก็จะได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่น่าอยู่

3. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่สนใจเรื่องความเท่าเทียมกันในสังคม (social equity) โดยนักบริหารจะต้องเข้าไปช่วยคนจนหรือผู้ที่มีโอกาสน้อยหรือผู้เสียเปรียบทางสังคมอื่นๆ เช่น สตรี คนพิการ คนส่วนน้อยในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายบริการให้กับคนในสังคมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน

4. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ให้ความสำคัญกับเรื่องการเปลี่ยนแปลง (change) นักบริหารจะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงตลอดเวลา เพราะสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารหรือหัวหน้าจึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ซึ่งจะทำให้ระบบราชการสามารถบริหารงานให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อ ความต้องการของสังคม

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ซึ่งเรียกตัวเองว่ายุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (postbehaviorism) ได้พยายามชี้ให้เห็นจุดอ่อนของพฤติกรรมศาสตร์ที่เน้นการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์และมุ่งสร้างทฤษฎีเน้นความเป็นกลางโดยเสนอทฤษฎีที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการนำความรู้มาใช้ให้สอดคล้องกับสังคม เน้นความสำคัญของค่านิยม โดยใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ทางทฤษฎีแนวความคิด และแนวทางการปฏิบัติเพื่อแสวงหาความยุติธรรมในสังคม ซึ่งถือเป็นพื้นฐานคุณธรรม

ที่แท้จริง นอกจากนี้ยังรวมถึงการรับรู้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมของ
 คนงานและประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ การเพิ่มพูนทางเลือกของประชาชน และความรับผิดชอบ
 ในการบริหารเพื่อให้โครงการบรรลุผลและมีประสิทธิผล ทั้งนี้การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 ควรยึดหลักปรัชญาแบบใหม่ที่เรียกว่า ปรากฏการณ์วิทยา (phenomenology) ที่ถือข้อเท็จจริงและ
 ค่านิยมไม่สามารถแยกออกจากกันได้ มากกว่าที่จะยึดตามหลักปรัชญาแบบปฏิฐานนิยม (positivism)
 ที่ถือว่าข้อเท็จจริงและค่านิยมเป็นคนละเรื่องกันแยกออกจากกันได้ ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์
 ในความหมายใหม่จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับโลกแห่งความเป็นจริงคือ สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติได้
 โดยอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมของสังคม โดยมุ่งเน้นให้พลเมืองทุกคนได้รับการบริการสาธารณะ
 อย่างเท่าเทียมกัน และในการปฏิบัติงาน รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการกระจายโอกาส
 กระจายรายได้ และกระจายการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม โดยคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาส
 หรือผู้เสียเปรียบเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ผู้บริหารงานของรัฐต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่จะเป็น
 อุปสรรคต่อการบริหารงานและการสร้างคุณธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถ
 เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้

จากข้างต้นที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่
 แม้จะมีการโจมตีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมศาสตร์ในเรื่องของวิธีการศึกษาที่เน้นความเป็น
 วิทยาศาสตร์และการสร้างทฤษฎีมากเกินไปแต่อีกด้านหนึ่งรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่
 เท่ากับมาช่วยเสริมให้รัฐประศาสนศาสตร์ในแนวพฤติกรรมศาสตร์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะ
 รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ก็ยังสนใจในเรื่องของพฤติกรรมของมนุษย์แต่ต้องการให้
 ความสำคัญของค่านิยมและการนำทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ ให้ความรู้สามารถแก้ไขปัญหาสังคมและ
 สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคมมากขึ้นเท่ากับเป็นการเสริมจุดอ่อนของรัฐประศาสนศาสตร์
 แนวพฤติกรรมศาสตร์นั่นเอง

ซึ่งต่อไปจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์
 แนวใหม่ (new public administration : NPA) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public
 management : NPM) และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service : NPS)
 แสดงรายละเอียดดังนี้

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่ (new public administration :
 NPA) เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1968 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ที่น่า โดย Dwight Waldo
 ได้จัดการประชุมสัมมนาในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ขึ้น ณ ศูนย์ประชุมมินนาวด์บรูค
 มหาวิทยาลัยชิคาโก สหรัฐอเมริกา (Dwight Waldo, 1955) เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทาง
 ในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ปัญหาสังคมสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำลังตกอยู่ในห้วงเวลาทำสงคราม
 ในเวียดนาม เกิดปัญหาการจลาจลทางเชื้อชาติ ปัญหาชุมชนเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม การประท้วง
 ของคนหนุ่มสาว ปัญหาสิ่งแวดล้อม เกิดความผันผวนปรวนแปรไปทั่วทั้งสังคมอเมริกัน และจากการที่
 สภาพปัญหาสังคมอเมริกันมีความสลับซับซ้อนและผันผวนปรวนแปรมากขึ้นนี้เอง ทำให้แนวคิด
 การบริหารรัฐกิจแบบเดิมที่เน้นความเป็นวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เห็นว่าการศึกษาค้นคว้าจะต้องมี
 ลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific method) ไม่มีการสอดแทรกค่านิยมใดๆ เข้าไปในการศึกษา

มีความเห็นว่าการเมืองต้องแยกออกจากการบริหาร (politics-administration dichotomy) เน้นค่านิยมความเป็นกลาง (neutrality) การมีประสิทธิภาพ (efficiency) และการไม่ยึดติดตัวบุคคล (impersonality) เป็นต้น ไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาสังคมในช่วงเวลานั้นได้ จนนำไปสู่ความเสื่อมถอยของการศึกษาวิชาการด้านบริหารรัฐกิจเป็นอย่างมาก (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2562 : 135-138)

การประชุมดังกล่าวข้างต้นจึงได้นำเสนอแนวคิดที่ต่างจากการบริหารรัฐกิจแบบเดิม โดยได้วิพากษ์แนวคิดการบริหารรัฐกิจในยุคก่อนหน้าที่เชื่อในลัทธิปฏิฐานนิยม (positivism) และลัทธิเหตุผลนิยม (rationalism) มุ่งศึกษาความจริงทางสังคมด้วยวิธีการเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียว ว่าเป็นแนวคิดที่คับแคบ ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม อีกทั้งความคิดที่จะแยกคุณค่าหรือค่านิยม (value) ต่างๆ ออกจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ จากนั้นได้เสนอให้ใช้ค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน ความคิดแนวมนุษยนิยมมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมต่างๆ ตามที่เกิดขึ้น อันเป็นหลักการของลัทธิปรากฏการณ์นิยม (phenomenology) การบริหารรัฐกิจใหม่ จึงมีแนวคิดที่มีลักษณะเชิงมนุษยนิยม สนใจทฤษฎีปทัสสถาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และปฏิบัตินิยม (activism) กล่าวคือ ให้ความสำคัญศึกษาเกี่ยวกับเกี่ยวค่านิยม ศีลธรรม ความเป็นมนุษย์มากขึ้น (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553 : 42)

ภายหลังการประชุมก็มีผลงานที่ตามมาของนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น ผลงานของแฟรงค์ มารินี (Farnk Marini, 1971) เรื่อง Toward a new public administration ผลงานของดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo, 1971) เรื่อง Public administration in a time of turbulence และผลงานของ จอร์จ เอช เฟรดเดอริกสัน (George H. Frederickson, 1971) เรื่อง The new public administration ซึ่งในต่อมานักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีการประชุมเพื่อทบทวนองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในทุก ๆ 20 ปี แต่อย่างไรก็ตามการประชุมของกลุ่ม NPA ในครั้งที่ 2 ค.ศ. 1988 ก็ยังมีจุดเน้นและเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างจากการประชุมครั้งแรกมากนัก

แฟรงค์ มารินี (Farnk Marini, 1971 : 2-3) ได้สรุปถึงการบริหารรัฐกิจใหม่ว่าได้เสนอแนวทางใหม่ในการพัฒนาขอบข่าย และระเบียบวชิการรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกยุคใหม่ ดังนี้

1. บริหารรัฐกิจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาของสังคม (A "Relevant" Public Administration) กล่าวคือ ความรู้และทฤษฎีต่างๆ นั้นล้วนแต่เกิดจากการรับรู้และตระหนักด้วยความสำนึกของคนบนพื้นฐานทางบรรทัดฐาน หรือแนวความคิดที่คนมีอยู่ในใจต่อสภาพการณ์ และสิ่งแวดล้อมรอบตัว ไม่ใช่เกิดจากความเป็นจริงเชิงประจักษ์ในโลกภายนอกดังที่นิยมกันในทางสังคมศาสตร์เชิงพฤติกรรม (behavioral social science) รวมทั้งรัฐศาสตร์และบริหารรัฐกิจระหว่างทศวรรษ 1950 -1960

2. การพัฒนาไปสู่แนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (post-positivism) กล่าวคือ ความมุ่งเน้นสนใจต่อบรรทัดฐานอันละเอียดอ่อน (softened normativism) เกี่ยวกับหลักการทางปฏิบัติด้านศีลธรรม จริยธรรม และค่านิยมอันพึงปรารถนาต่างๆ เช่น ความเป็นธรรมทางสังคม การบริหารรัฐกิจยุคใหม่จะไม่วางตัวเป็นกลางทางค่านิยม แต่อาจจะต่อสู้เพื่อผดุงรักษา ส่งเสริมค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่งอันเหมาะสมหรือนัยหนึ่งเป็นการต่อต้านทฤษฎีการเมืองแยกจากการบริหาร (politics-administration dichotomy)

3. การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (adapting to turbulence in the environment) เพื่อที่องค์กรจะมีขีดความสามารถมากขึ้นในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารรัฐกิจใหม่จะต้องสนใจต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมกว้างไกลออกไปจากการบริหารภายในองค์กร

4. การพัฒนาองค์กรในรูปแบบใหม่ (new organization form) ให้เป็นองค์กร เชิงริเริ่มสร้างสรรค์และบุกเบิกทดลองในการพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ เป็น การรับรู้เข้าใจ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับโลกภายนอกมากขึ้น

5. การจัดองค์กรสาธารณะที่มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ประชาชนให้ความสนใจต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น (client-focused organization) หมายถึง การมีแนวทางต่อต้านความเป็นระบบราชการ แต่จะต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการหาทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินโครงการบริหารรัฐกิจใหม่จะต้องสนใจต่อผลการดำเนินงานของตนว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อทัศนคติ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ได้เสนอค่านิยมขึ้นมาหลายประการที่ดูเหมือนว่าจะครอบคลุมถึง “การรวมกลุ่ม” ของบรรทัดฐาน (constellation of norms) หรือกลุ่มของค่านิยมอันพึงปรารถนา (sets of preferences) ที่เป็นคุณลักษณะของสิ่งที่ดูเหมือนว่าจะเกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจในระยะปัจจุบัน กล่าวคือ

1. เน้นความรับผิดชอบหรือการตอบสนองต่อประชาชน (responsiveness)
2. การมีส่วนร่วมของคณาและประชาชนในการตัดสินใจ (citizen participation in decision making)
3. ความเป็นธรรมทางสังคมในการให้บริการสาธารณะ (social equity)
4. การตัดสินใจเลือกของประชาชนต่อการบริการสาธารณะ (citizen choice)
5. ความรับผิดชอบทางการบริการต่อความมีประสิทธิภาพของโครงการ (administrative responsibility for program effectiveness)

สำหรับ เฟรดเดอริกสัน (Frederickson, 1971) ได้กล่าวถึงการบริหารรัฐกิจใหม่ว่าได้เสนอค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน ซึ่งเป็นแนวมนุษยนิยม โดยสรุปคือ การแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม (Social Equity) การบรรลุและการเพิ่มพูนค่านิยมบางอย่าง เช่น การรับรู้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน การเพิ่มทางเลือกของประชาชนและความรับผิดชอบทางการบริหารเพื่อให้โครงการบรรลุผล

ในส่วนนักวิชาการไทย อุทัย เลาหวิเชียร (ม.ป.ป. : 34-35) ได้อธิบายถึงรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (new public administration : New P.A.) ไว้ว่ามีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การสนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการทางสังคม (relevance) หมายความว่า รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคมโดยเฉพาะเป้าหมายสาธารณะที่สำคัญๆ นักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นว่านักบริหาร ควรนึกถึงปัจจัยของค่านิยม และการเมือง ในการพิจารณาปัญหาการบริหาร วิชาความรู้ ควรจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ นักบริหารและนักวิชาการจะต้องถามตัวเองเสมอว่า “ความรู้เพื่อประโยชน์อันใด” ความรู้มีใช้มิไว้เพื่อความหุรหุรหรือเพื่อความสมบูรณ์ของการเป็น ทฤษฎีบริสุทธิ์ตรงกันข้ามความรู้จะต้องนำไปใช้ในการบริหารงานได้

2. ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม (value) นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมนิยมหรือปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (logical positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่ไม่ให้ความสำคัญกับค่านิยม นักวิชาการกลุ่มนี้อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะหลีกเลี่ยงเรื่องของส่วนรวมและการเมืองไม่ได้ ซึ่งเท่ากับหลีกเลี่ยงค่านิยมไม่ได้ นักบริหารควรยื่นมือเข้าช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งก็คือการใช้ ค่านิยมอย่างหนึ่ง กล่าวโดยสรุปก็คือ นักบริหารจะวางตัวเป็นกลาง (neutral) ได้ยากเพราะถ้าวางตัวเป็นกลางคนที่ได้เปรียบทางสังคมก็จะได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่มาอยู่

3. เน้นเรื่องความเสมอภาคทางสังคม (social equity) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประการที่สอง เมื่อนักบริหารวางตัวเป็นกลางไม่ได้ นักบริหารจะต้องใช้ค่านิยมเข้าไปช่วยคนจนหรือผู้ที่มีโอกาสน้อยหรือผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมอื่นๆ เช่น สตรี คนพิการ ชนส่วนน้อยในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายบริการให้กับคนในสังคมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน

4. สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง (change) การเปลี่ยนแปลงในที่นี้ หมายความว่านักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงตลอดเวลา เพราะสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารหรือหัวหน้างานจึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

อัมพร อารังลักษณ์ (2553 : 3-10) ได้อธิบายถึงรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ไว้ว่ามีสาระครอบคลุม 5 ประเด็นหลัก ได้แก่

1. ปัญหาความเสมอภาคทางสังคม (social equity) โดยการเรียกร้องให้นักบริหารรัฐกิจเน้นการบริหารงานและการให้บริการที่คำนึงถึงความเสมอภาคของประชาชนพลเมืองที่รับบริการเป็นสำคัญเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือให้ความสำคัญกับผู้ใดมากกว่ากัน

2. ย้ำเน้นค่านิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยในการบริหาร ซึ่งแสดงให้เห็นจากหลายๆ งานเขียนที่ตอกย้ำเรื่องจริยธรรมในทางการบริหาร ความสามารถรับผิดชอบได้ (accountability) และภาวะผู้นำในการบริหาร (leadership)

3. ข้อถกเถียงระหว่างความเป็นนามธรรม (normative) และสิ่งที่เกิดขึ้นทางพฤติกรรมจากทัศนะสายพฤติกรรมศาสตร์ (behaviorist perspective)

4. ค่านิยมเรื่องความแตกต่างหลากหลายในสังคมและในกำลังแรงงานครอบคลุม 3 ประการ ได้แก่ 1) การเป็นนักบริหารทั่วไปหรือการเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน 2) ปัญหาความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และทางเพศ และ 3) ความแตกต่างทางเพศสภาพ (gender diversity) จากทัศนะสตรี

5. มีทัศนะที่ดีต่อกลไกระบบราชการและบทบาทของข้าราชการในฐานะเป็นผู้แทนนำการเปลี่ยนแปลง (change agent) สามารถนำพากระบวนราชการไปสู่เวทีการทำงานในระดับชาติและสานต่อไปในระดับโลกต่อไป จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เป็นทฤษฎีที่ก้าวหน้า (radical theory) ที่ต้องการให้ระบบราชการบริหารคนให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อความต้องการของสังคม เพื่อให้ระบบราชการมีแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหาของสังคม

อาจกล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management : NPM)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ผู้วิจัยได้ทบทวนสาระที่สำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ได้แก่ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) เดวิด ออสบอร์น และเทด แกเบอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) และทศพร ศิริสัมพันธ์ เพื่อให้ได้มุมมองเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ที่ครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ จากนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์

การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการ บริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยที่แนวคิดการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐ มีความทันสมัย (New public management is a management philosophy used by governments since the 1980s to modernise the public sector) แนวความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการนิยม (managerialism) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่า สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากร หรือปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิตและผลลัพธ์และความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ นำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงานการบริหารคุณภาพโดยรวม และการรื้อปรับระบบ เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2553 : 218) โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston, 1996) ได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของ ภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุม ปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่าง ๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อการกระทำของ การทำงาน (process accountability) มาเน้นภาระรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (accountability for results) แทน
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความ สำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระ ในการกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างกำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไข ข้อตกลงใหม่ความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการบริหารงานและให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต

คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood, 1991 : 3-19) ได้อธิบายหลักการและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังนี้

1. เน้นการบริหารจัดการแบบมีอาชีพที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการมีอำนาจอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน โดยมุ่งวัดผลงานจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจึงต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของงานตามตัวชี้วัด

3. รับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ โดยการดำเนินงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการยึดติดในกระบวนการทำงานหรือกฎระเบียบ

4. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการควบคุมขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน

5. เน้นการปรับโครงสร้างให้เล็กลง โดยมีขนาดที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนต้องมีการปล่อยงานบางส่วนออกไปในรูปของการจ้างเหมางานจากภายนอก

6. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เพื่อลดการผูกขาดและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น

7. มีการปรับวิธีการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยนำเอาวิธีการและเทคนิคการบริหารจากภาคธุรกิจมาใช้ในการบริหารภาครัฐ

8. มุ่งเน้นการเสริมสร้างวินัยทางการใช้จ่ายงบประมาณเน้นความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

เดวิด ออสบอร์น และเทด แกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler, 1992) ได้เสนอแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่รู้จักกันในชื่อ Reinventing Government แนวคิดของ Reinventing Government กล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลอย่างมากจากผลงานในหนังสือเรื่อง “Reinventing Government” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงกับได้รับการกล่าวถึงจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Gabrielian, Holzer และ Nufrio ว่าเป็นพาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 1990 โดยสรุปแล้วปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมภาครัฐราชการ (reinventing government) มีดังต่อไปนี้

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)

2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government)

3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)

4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission - driven government)

5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government)

6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government)

7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่า การใช้จ่าย (an enterprising government)

8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government)

9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)

10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2553 : 222-233) ได้สรุปแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าได้เกิดขึ้นจากแนวคิดหลัก 4 กระแสที่ผสมผสานกันขึ้นเป็นแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งประกอบไปด้วย

1. แนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (neo-classic economic) แนวคิดสำนักนี้เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการดำเนินภารกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาดเพิ่มขึ้น ซึ่งเรียกว่า marketization โดยเน้นการปรับลดงบประมาณรายจ่าย (cutback) ซึ่งจะทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลงลดอัตรากำลังลง ซึ่งเป็นแนวทางที่ประธานาธิบดี Ronald Reagan ของสหรัฐอเมริกาใช้ในอดีต โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดสำนักนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นหลักๆ คือ การดำเนินภารกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาด (marketization) การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน (privatization) การลดขนาดภาครัฐ (downsizing) แล้วเพิ่มบทบาทของกลไกตลาดการให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) และความคุ้มค่าของเงิน (value of money) เป็นต้น

2. แนวคิดการจัดการนิยม (managerialism) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการนำวิธีการบริหารงานแบบเอกชนและเทคนิคบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับการบริหารในภาคราชการ แนวคิดนี้มีคำขวัญในการปฏิรูประบบราชการที่ว่า “Let the manager manage” นั่นคือ การให้อำนาจหัวหน้างานได้บริหารงานได้เต็มที่ ในอดีตที่ผ่านมาผู้บริหารของส่วนราชการถูกควบคุมโดยหน่วยงานกลาง มีการสร้างกฎระเบียบต่าง ๆ อยู่มาก ทำให้ผู้บริหารของส่วนราชการไม่สามารถบริหารจัดการหน่วยงานตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดสำนักนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นหลักๆ คือ การจัดการภาครัฐที่เสมือนภาคเอกชน (business-like approach) การประยุกต์ใช้เครื่องมือ เทคนิค และวิธีการบริหารของเอกชนในภาครัฐเช่น CEO, TQM, Balanced Scorecard, KPI, Strategic Management, Performance Agreement เป็นต้น และการมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิผล (effectiveness) คุณภาพ (quality) หรือความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer satisfaction) และมุ่งเน้นเรื่องหลักความรับผิดชอบ (accountability)

3. แนวคิดประชารัฐ (participatory state) แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีรัฐศาสตร์เชิงสังคมนิยม เกี่ยวกับการเมืองการปกครองแบบมีส่วนร่วมหรือประชารัฐผสมผสานเข้ากับวิถีประชาธิปไตยแบบรากหญ้า โดยพยายามให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ไม่ใช่เป็นแค่เพียงการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนทางการเมืองโดยอ้อมเท่านั้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อดูแลพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวโดยสรุปแนวคิดประชารัฐมีสาระที่สำคัญดังนี้ คือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ มุ่งเน้นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจและมุ่งเน้นการลดขนาดภาครัฐ และการเพิ่มบทบาทให้กับภาคประชาชน

4. แนวคิดทางกฎหมายปกครองและหลักนิติธรรม (rule of law) สำคัญของแนวคิดทางกฎหมายปกครองได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายมหาชน (public law) ที่เน้นในเรื่องหลักนิติธรรม ความเป็นธรรมและการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคและเที่ยงธรรมกล่าวโดยสรุปแนวคิดทางกฎหมายปกครองดังนี้ คือ การคำนึงว่าหลักนิติธรรมเป็นคุณค่าที่สำคัญของนักกฎหมายมหาชน การให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐโดยถือว่ากฎหมายนั้นเป็นใหญ่ มีจุดเน้นการบริหารงานของรัฐโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การกำหนดกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเป็นการทั่วไป และประการสุดท้ายให้ความสำคัญกับความยุติธรรมหรือไม่ลำเอียงและไม่เลือกปฏิบัติ

แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (new public service : NPS)

แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (new public service : NPS) เป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management : NPM) ในการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยจึงเริ่มทบทวนด้วยการอธิบายถึงพื้นฐานแนวคิดหรือที่มาของการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่ง โรเบิร์ต บี เดนฮาร์ดท์ และเจเน็ต วินเซนต์ เดนฮาร์ดท์ (Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt) (2007 : 25-39) ได้อธิบายไว้ว่า NPS เกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง
2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม
3. มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่
4. รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่

โดยแต่ละแนวคิดมีสาระสำคัญ คือ

1. ประชาธิปไตยพลเมือง ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ ของตนเองได้โดยผ่านวิธีการต่าง ๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครอง (governance) ประเทศได้ พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (individual interest) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (public affairs) และมีจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit)

2. ตัวแบบชุมชนและประชารัฐ ชุมชนเป็นสิ่งที่มียุทธศาสตร์วิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีม การบริหารรัฐกิจต้องเข้ามาช่วย สร้างและสนับสนุนชุมชน โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับพลเมือง และเมื่อพลเมืองและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) โดยประชาสังคมเป็นที่ซึ่งพลเมืองมีความผูกพันกันเข้ามาร่วมสนทนาและถกเถียงเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาชุมชน ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่การสร้างความเป็นชุมชนเท่านั้นแต่มันคือการสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่พลเมืองได้รวมตัวในจนเกิดเป็นประชาสังคมและได้ทำประโยชน์เพื่อชุมชนและสาธารณะ ย่อมนำมาซึ่งความภาคภูมิใจของตนเองในอันที่ได้ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อชุมชน

และประเทศชาติ การดำเนินการต่าง ๆ ของภาคประชาสังคมจึงเปรียบเสมือนการเป็นขบวนการหรือการเคลื่อนไหวของพลเมืองรากหญ้า (grass-roots citizen-based movement)

3. มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มนุษย์นิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เพราะมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล เนื่องจากแต่ละคนมีทักษะในการตระหนักรู้ (skill in self-awareness) ที่แตกต่างกัน มนุษย์ต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำเป็นผู้กระทำและไม่เสมอไปที่มนุษย์จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงานตามแนวคิดมนุษย์นิยมจึงต้องไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่อิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่าง ๆ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) ให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้นการดำเนินงานต่าง ๆ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) เน้นการบริหารรัฐ ที่มุ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) โดยข้าราชการต้องทำหน้าที่ในพัฒนาและปกป้องความเป็นธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พลเมือง (well-being of citizen) การบริหารรัฐกิจต้องไม่เป็นกลางและไม่ตัดสินหรือให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบ

4. รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ ในทางสังคมศาสตร์ค่านิยมกับข้อเท็จจริงไม่อาจแยกจากกันได้ และในการหลายกรณีได้พิสูจน์แล้วว่าค่านิยมสำคัญกว่าข้อเท็จจริงในการทำความเข้าใจพฤติกรรมและการกระทำของมนุษย์แนวทางการตีความ (interpretive approach) การวิพากษ์เชิงคุณค่า (value critical) และวิเคราะห์วาทกรรม (discourse) จึงสอดคล้องกับแนวคิดและอุดมการณ์หลังยุคสมัยใหม่ (postmodern) ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์วาทกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุประสงค์ มาตรการหรือการวิเคราะห์เหตุผล รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เห็นว่าในการบริหารปกครอง (governance) ต้องมีการตีความและวิเคราะห์วาทกรรมที่เปิดเผยและจริงจังระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างพลเมืองกับนักบริหารภาครัฐในลักษณะของการสนทนาและถกเถียงสาธารณะ (public dialogue and deliberation) เพื่อทำให้การบริหารรัฐกิจเกิดความเข้มแข็งและชอบธรรม

สำหรับหลักการสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น โรเบิร์ต บี เดนฮาร์ต และ เจเน็ต วินเซนต์ เดนฮาร์ต (Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt) (2007 : 25-39) ได้อธิบายในเชิงวิพากษ์แนวคิดการปฏิรูปหรือการปรับโฉมภาครัฐ (reinventing government) ของ เดวิด ออสบอร์น และเทด แกเบลเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) ไว้ดังนี้

1. เน้นการให้บริการมากกว่าคอยกำกับ (serve rather than steer) บทบาทของหน่วยของรัฐ ควรจะมุ่งเน้นการช่วยให้พลเมืองได้รับประโยชน์ตามสิทธิของตนแทนที่การควบคุมหรือกำกับให้สังคมเป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ โดยหน่วยงานจะต้องมีบทบาทในการอำนวยความสะดวก (facilitation) การเจรจา (negotiation) หรือการเป็นตัวแทน (broker) เพื่อแก้ปัญหาของประชาชน

2. มุ่งประโยชน์สาธารณะ (public interest) หน่วยงานต้องหาหนทางในการสร้างประโยชน์ร่วมกันและการร่วมกันมีส่วนรับผิดชอบของประชาชน หนทางหนึ่ง คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมกันคิดร่วมกันทำโดยผ่านวาทกรรม (discourse) ที่ไม่มีข้อจำกัดและมีความจริงจัง ซึ่งหน่วยของรัฐจะเป็นผู้ที่ให้เกิดความมั่นใจว่า แนวทางของประชาชนมีจุดมุ่งหมายที่ประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องกับปทัสถานของความยุติธรรม ความเป็นธรรมและความเสมอภาค

3. การคิดในเชิงยุทธศาสตร์แต่ลงมือปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (think strategically act democratically) หมายความว่า นโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จะสามารถบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมีความพยายามร่วมกันและผ่านกระบวนการของการมีส่วนร่วม เนื่องจากปัจจุบันเป็นเรื่องยากที่จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบาย หากผู้บริหารเพียงแต่กำหนดวิสัยทัศน์แล้วปล่อยให้ข้าราชการในหน่วยงานเป็นผู้นำไปปฏิบัติ แต่หน่วยงานภาครัฐจะต้องลงมา แสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งโครงการที่ดำเนินการ

4. สนองรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่แค่ลูกค้า (serve citizens not customers) หน่วยงานภาครัฐไม่ใช่เพียงแค่สนองต่อความต้องการของลูกค้าซึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างบุคคลหรือหลายบุคคลรวมกัน แต่เป็นการมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์มีความเชื่อมั่น (trust) และการมีส่วนร่วมระหว่าง หน่วยงานภาครัฐกับพลเมืองหรือในระหว่างพลเมืองด้วยกัน

5. ควรมุ่งเน้นที่ข้าราชการมากกว่าการตลาด และข้าราชการควรเอาใจใส่ต่อเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ค่านิยมชุมชน และปทัสสถานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และประโยชน์ของพลเมืองมากกว่าอย่างอื่น เนื่องจากการบริหารรัฐกิจแนวตั้งเดิมที่เน้นให้ข้าราชการมีหน้าที่พึงปฏิบัติตามนโยบายของนักการเมืองและในหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ข้าราชการให้คุณค่าต่อการมีประสิทธิภาพ การลดต้นทุน และตอบสนองต่อกลไกตลาดมากกว่าสิ่งอื่นใด ซึ่งขัดกับความเป็นจริงที่ข้าราชการเป็นตัวแปรหนึ่งซึ่งส่งผลและได้รับผลจากปทัสสถาน ค่านิยม และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ มากมายในระบบการบริหารการปกครอง (governance)

6. เน้นคุณค่าของคนมากกว่าความสามารถในการผลิต เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมักจะประสบ ความสำเร็จในระยะยาวหากเป็นกระบวนการของการสร้างการมีส่วนร่วมต่อกันและการมีภาวะผู้นำร่วมกัน (shared leadership) โดยตั้งอยู่บนฐานของการเคารพประชาชน

7. เน้นคุณค่าการเป็นพลเมือง (citizen) และการให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurship) เนื่องจากประโยชน์สาธารณะจะบรรลุได้ด้วยข้าราชการและพลเมือง มุ่งมั่นที่จะสร้างสรรค์ อย่างมีคุณค่าให้แก่สังคมไม่ใช่โดยผู้ประกอบการที่ปฏิบัติราวกับว่าเงินของแผ่นดินเป็นเงินของตนเอง เพราะที่จริงแล้วเป็นเงินของประชาชน ดังนั้นผู้บริหารภาครัฐจะทำหน้าที่การเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน

อัมพร อารังลักษณ์ (2553 : 18-20) ได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มานำเสนอเป็นบทวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยนำเสนอถึงปัญหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดการนิยม ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดในแง่ของการนำมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีความซับซ้อนทางการเมืองมากกว่าการบริหารงานในภาคธุรกิจ เอกชน พฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริการ (service providers) และ “ผู้บริโภค” (consumers) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการในการผลิตและการบริโภคไม่อาจจะเทียบได้กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะในบริบทความซับซ้อนทางการเมืองกับ “ประชาชนพลเมือง” ที่ต้องเสียภาษีอากร ให้กับภาครัฐเพื่อนำไปจัดสรรให้กับนโยบายต่าง ๆ ในสังคมได้

2. ปัญหาฐานคิดการจัดการนิยามที่เน้นการทำงานเพื่อมุ่งหวังผลลัพธ์ของงานเท่านั้น การทำงานให้ได้ผลสัมฤทธิ์ไม่ใช่ปัญหาใหญ่เพราะเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา แต่ปัญหานี้อยู่ที่การกำหนดเป้าหมายผลของงาน ตามกลยุทธ์ของหน่วยงาน มีมาตรฐานตัวชี้วัดที่สามารถประเมินได้เป็นตัวเลขนี้ เป็นสิ่งที่อาจจะทำได้ยากในการบริหารงานภาครัฐที่บางทีเป้าหมายมีความคลุมเครือ เช่น เพื่อความอยู่ดี กินดีของประชาชนให้ประชาชนมีความสุข ให้ได้รับการบริการที่ดี มีประสิทธิภาพ ผลงานได้คุณภาพ ค่าเชิงนามธรรมเหล่านี้มีความหมายไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับว่าใครจะให้นิยามมาตรฐานกันแตกต่างกันไป เช่น คุณภาพคำเดียวมีความหมายมากมาย อาจจะหมายถึงราคาที่ถูกลง ปริมาณมากขึ้น บริการที่รวดเร็ว สะดวก ทันสมัย เป็นที่พอใจ เป็นต้น ที่สำคัญคือ การบริหารงานภาครัฐไม่เน้นเพียงแค่การทำให้ได้ “กำไร” หรือ “การเพิ่มยอดขายหรือบริการ” หรือการชิงดีชิงเด่นแย่งส่วนแบ่ง การตลาดจากคู่แข่งที่สามารถคำนวณได้เป็นตัวเลขที่แน่นอนประเมินวัดผลได้ทางสถิติ

3. การเปลี่ยนสถานะจากประชาชนพลเมือง เป็นเพียงแค่ “ลูกค้า” ตามหลักการบริหารธุรกิจเอกชน ได้รับการโจมตีอย่างมากว่าเท่ากับลดสถานะของประชาชนที่มีสิทธิมากกว่า เพียงแค่การซื้อสินค้าและบริการเท่านั้น แต่ประชาชนพลเมืองยังกินความถึงสิทธิที่ได้รับตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง และได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในบางครั้งผู้ไม่เสียภาษีที่ได้รับการยกเว้น เช่น เด็กและคนชราที่ไม่มีรายได้ ยังจำเป็นต้องรับบริการบริการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยที่ไม่จำเป็นต้องเสียภาษี (จ่ายค่าบริการ) ซึ่งลักษณะนี้นักการศึกษาบริหารรัฐกิจหลายท่าน (รวมทั้งผู้เขียนเองมองว่าเป็นการลดฐานะของประชาชนเป็นเพียงผู้ใช้บริการซึ่งหากไม่ได้จ่ายค่าบริการก็จะไม่ได้รับการบริการอีกต่อไป (และถ้าต้องการ ต่อการบริการนี้อาจจะต้องจ่ายค่าปรับเพิ่มอีก)

4. ปัญหาการให้นิยามคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเสียงเดียวกันได้ การบริหารงานสาธารณะดั้งเดิมมีความเป็นสากลและมีความเป็นเอกภาพทางความคิดมากกว่า (Hugh, 1994 : 84) ยืนอยู่บนแนวคิดหลักของแม็กซ์ เวเบอร์ ในเรื่องโครงสร้างระบบราชการและระบบการบริหารงานตาม ระเบียบข้อบังคับมีระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่กล่าวได้ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด (เทเลอร์) มีหลักการทำงานที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ แต่หลักการจัดการใหม่นี้ไม่เสนอคำตอบเดียวให้กับการบริหารงานภาครัฐที่มีความ ซับซ้อนมากขึ้น (หลายฝ่าย/หลายมือมาเกี่ยวข้อง) แนวทางการปฏิบัติงานในภาครัฐจึงแตกเป็นเสี่ยงๆ ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานใดนำไปปฏิบัติ แล้วลองผิดลองถูกประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวมากน้อยเพียงใดการสร้างองค์ความรู้ที่เป็น “ทฤษฎีหลัก” จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ทำได้แต่เพียงแค่การศึกษารวบรวมแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) ซึ่งหวังมองว่าเป็นจุดอ่อนของการศึกษาการบริหารรัฐกิจในปัจจุบันที่ไม่มี “ทฤษฎี” เป็นของตัวเองเหมือนดังที่เป็นมาต้องไปหยิบยืมมาจากศาสตร์อื่น (การเมือง เศรษฐศาสตร์ และการจัดการ) ที่นับวันจะเข้มข้นมากขึ้นและในที่สุดศาสตร์ของการบริหารรัฐกิจ (ตามที่วิลสันหวังเอาไว้) จะไม่เกิดขึ้นและกลายเป็นเพียงเศษเสี้ยวหนึ่งหรือส่วนย่อยของการศึกษาในศาสตร์อื่นในอนาคต

5. ปัญหาของความสามารถรับผิดชอบได้เปลี่ยนไป ตามหลักการบริหารเดิมของวิลสัน ความสามารถ รับผิดชอบได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ในกระบวนการทางการเมืองระหว่างนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนและนักบริหารในระบบราชการที่รับบัญชาจากฝ่ายการเมือง มาปฏิบัติและต้องรายงานต่อฝ่ายการเมืองถึงผลที่เกิดขึ้น (political accountability) และในส่วนของ

การบริหารภายในระบบราชการ มีสายการบังคับบัญชาที่กำหนดสายสัมพันธ์ทางความรับผิดชอบงาน ระหว่างหัวหน้าและลูกน้อง (bureaucratic accountability) อย่างชัดเจนให้ปฏิบัติงานตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ และหากประชาชนไม่พอใจในผลงานของนักการเมือง และการปฏิบัติงานของ ระบบราชการสามารถทำการตรวจสอบนักการเมืองและระบบราชการได้ตามกระบวนการปกครอง แบบประชาธิปไตยที่ให้โอกาสประชาชนได้เลือกตัวแทนเข้าไปใหม่ตามวาระของการเลือกตั้ง

ตามแนวคิดใหม่นักบริหารต้องทำงานมากกว่าเพียงแค่ปฏิบัติตามคำสั่งนโยบายของ นักการเมืองเท่านั้น แต่ยังทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน รับผิดชอบโดยตรงต่อ ประชาชนที่รับบริการในเรื่องผลการดำเนินงานของแต่ละบุคคล หลักการความสามารถที่รับผิดชอบต่อ ที่นำมาใช้ของภาคเอกชน เน้นความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อ “ลูกค้า” ที่รับบริการโดยตรงตาม กลไกของตลาด (managerial model of accountability/market accountability) ปัญหา ความรับผิดชอบตามระบบเดิมระหว่างนักการเมืองนักบริหารและประชาชนดูจะอ่อนลงไป ในเมื่อ การบริหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นตัวแทน (gent) ของ “ลูกค้า” ได้เข้ามารับผิดชอบต่อลูกค้าแล้ว แต่ช่องทางความสามารถรับผิดชอบได้ที่นักการเมืองมีต่อประชาชน/ลูกค้าได้หายไป เนื่องจากระบบการจัดการได้ตัดช่องทางความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและประชาชนออกไปให้ นักบริหารรับผิดชอบเป็น “แพะรับบาป” แต่เพียงผู้เดียว เปิดช่องทางให้นักการเมืองแสวงหาโอกาส และทุจริตในระดับนโยบายได้ง่ายกว่าระบบการบริหารงานเดิม

นอกจากนี้ปัญหาของความรับผิดชอบต่อภาครัฐที่มีต่อประชาชนที่อาจไม่ได้รับการตอบสนองที่ดีเกิดจากการให้ “มือที่สาม” ที่เป็นธุรกิจเอกชน หรือภาคส่วนอื่นเข้ามาทำหน้าที่ ส่งมอบกิจกรรมสาธารณะแทนรัฐด้วยวิธีการทำสัญญาว่าจ้าง หรือแปรรูปกิจการภาครัฐ ซึ่งในประเด็นนี้ อาจพบปัญหาว่าบุคคลที่สามเหล่านี้มีความเข้าใจในความสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใดความซบซ้นและความละเอียดอ่อนทางการเมืองของ การบริหารรัฐกิจนั้นยากที่จะเข้าใจและซึมซับเข้าไปในจิตวิญญาณของนักธุรกิจที่มุ่งแต่จะแสวงหา กำไรเพียงอย่างเดียว หากทำงานผิดพลาดแล้วประชาชนในฐานะ ผู้รับบริการโดยตรงจะสามารถเข้าไป ตรวจสอบการทำงานของบุคคลที่สามนี้ได้อย่างไร

6. ปัญหาจริยธรรมเสื่อม สิ่งที่น่าเกิดขึ้นได้จากหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ คือ การทุจริตเชิง นโยบายโดยนักการเมืองเนื่องจากสามารถสลัดตัวเองให้หลุดพ้นจากวงจรความสามารถ รับผิดชอบต่อตามกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และสำหรับนักบริหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตามระบบการบริหารงาน เดิมจะมี “สูตร” สำหรับการทำงานที่ ประกันการทุจริตให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด เช่น ความเป็นกลาง ทางการเมือง ระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน และจะต้องปฏิบัติตามการจ้างงานถาวรข้อจำกัดของกฎหมาย ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญเท่ากับเปิดช่องว่างให้ละเลย การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมาย เพียงเพื่อทำงานให้สำเร็จได้ผลงาน (results/ends) ตามที่กำหนดโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดทางกฎหมาย (means) โดยรวมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการ โจมตีเป็นอย่างมากในเรื่องฐานทางความคิดทางเศรษฐศาสตร์ และหลักการทางธุรกิจที่มอง ประชาชนพลเมืองเป็นผู้ร่วมการค้าทางการตลาด มิใช่พลเมืองที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญทำให้สถานะของการศึกษาการบริหารรัฐกิจดูเหมือนจะด้อยค่าลงเป็นเพียงการบริหาร

กิจการธุรกิจขนาดเล็ก ขาดความเชื่อมโยงกับการบริหารและการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ดังที่เดนฮาร์ท วิพากษ์ว่า “ไม่มีใครเถียงว่าการให้บริการประชาชนเหมือนลูกค้าและการเพิ่ม การแข่งขันจะให้ประโยชน์กับลูกค้ามากเพียงใด เพียงแต่ว่าการใช้ทรัพยากรไปในการเพิ่มผลผลิต และประสิทธิผลเท่านั้น อาจจะไม่ใช่เป้าหมายที่มีคุณค่าสูงส่งในการบริหารภาครัฐ และต้องยอมรับว่า เป้าหมายนี้มีข้อจำกัดใน ตัวมันเอง” เดนฮาร์ทจึงได้พยายามเสนอทางเลือกใหม่สำหรับการบริหาร ราชการที่ “มุ่งเน้นพลเมือง” (citizen first) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับ ประชาสังคม (civil society) สานต่อแนวคิดของสำนักแบล็กส์เบิร์กให้การบริหารราชการสามารถอยู่ ในแวดวงการบริหาร และการปกครองในระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมาย รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก และเน้นความสำคัญและประโยชน์ของประชาชนเหนือสิ่งอื่นใด โดยให้ ชื่อว่า “การบริการสาธารณะใหม่” (new public service) ประกอบด้วย หลักการ 7 ประการ ประการที่ล้ากับแนวคิดของออสบอร์น และแกเบลอร์ ได้แก่

1. ให้บริการพลเมืองมิใช่ลูกค้า
2. แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ
3. เห็นคุณค่าของความเป็นพลเมือง (citizenship) และการบริการสาธารณะเหนือการเป็น ผู้ประกอบการ
4. คิดเชิงกลยุทธ์ กระทำอย่างเป็นประชาธิปไตย
5. ตระหนักถึงความยากลำบากในการสร้างความสามารถรับผิดชอบได้
6. เป็นผู้นำในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับ (steer) หรือควบคุม (control) ทิศทางของสังคม

7. เห็นคุณค่าของ “ประชาชน” โดยการสร้างโอกาสและเปิดประตูสร้างเครือข่าย ความร่วมมือของการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในกลุ่มประชาชนพลเมืองเพื่อให้เกิดชุมชน

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้ได้ทำให้นักบริหารราชการได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้าง การบริหารรัฐที่มีประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการให้บริการอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่หลุดเข้าไปในโลก ของกลไกการแลกเปลี่ยนซื้อ - ขายบริการทางการตลาดมาชั่ววูบหนึ่งและถือเป็นพื้นฐานของการพัฒนา แนวคิด governance ต่อไป

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช (2549 : 658-659) ได้สรุปถึงแนวทางการบริหารแบบ NPS ว่าเป็น การเสนอตัวแบบเชิงปทัสฐานที่เน้นจริยธรรมการบริหารแบบประชาธิปไตย โดยการนำเสนอคุณค่า ทางการบริหารที่แข่งขันและทำลายคุณค่าหลักของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในการปฏิรูปการบริหารราชการ บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของนักบริหารราชการที่ได้กล่าวแล้วส่งผล กระทบต่อความรับผิดชอบของนักบริหารในประการ แรก คือ นักบริหารต้องไม่เพียงรู้และจัดการ ทรัพยากรของหน่วยงานตนเองได้เท่านั้น แต่ต้องรู้จักจะที่ติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขอ ความสนับสนุนและความช่วยเหลือ และนำพลเมือง และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ บริหารด้วย ประการที่สองนักบริหารไม่ใช่เจ้าของกิจการตัวจริงที่จะตัดสินใจโดยรู้ผลของ ความล้มเหลวจะตกลงบนบ่าของตนเอง แต่ความเสี่ยงในภาครัฐแตกต่างจากภาคธุรกิจในแนวคิด NPS ความเสี่ยงและโอกาสอยู่ภายในกรอบใหญ่ของความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยและ ความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นเมื่อความสำเร็จและความล้มเหลวไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ธุรกิจเดียว เช่น

ในภาคเอกชนนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ควรตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียวว่าอะไรดีที่สุดสำหรับชุมชน แต่ควรให้พลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องโดยมีการปรึกษาหารือกัน ร่วมมือกัน และรับผิดชอบร่วมกัน แนวทางการบริหารแบบ NPS ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) ที่มีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ และเรียกร้องให้ข้าราชการต้องรับใช้พลเมือง โดยต้องคิดเสมอว่าพลเมืองคือเจ้าของเรือหรือเจ้าของประเทศ ทั้งยังวิจารณ์ว่านักจัดการภาครัฐตามแนวคิด NPM ที่ทำตัวเป็นกัปตันเรือและถือหางเสือเรือมีอำนาจมากจนอาจลืมนำไปว่าเป็นเจ้าของเรือเสียเองและอาจคิดถึงผลประโยชน์ของตนมากกว่าของพลเมืองหรือของส่วนรวม แนวคิดนี้จึงเน้นให้ข้าราชการต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของพลเมืองเป็นลำดับแรก และในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการตอบสนองผลประโยชน์ของส่วนรมนั้น ต้องให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและร่วมรับผิดชอบ โดยนักบริหารรัฐกิจต้องกระตุ้นให้พลเมืองมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนและประชาสังคมและจัดให้มีการพูดคุยตกลงกัน โดยข้าราชการทำตัวเป็นคนกลางในการเจรจา โกล่เกลี่ย โดยต้องมองไปที่ประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ใช่ประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งเพราะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคพลเมืองด้วย (democratic accountability) การบริหารราชการจึงไม่ใช่เรื่องของข้าราชการหรือของรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการร่วมมือกันทั้งฝ่ายรัฐ และพลเมืองหรือที่เรียกว่า “การบริหารแบบพลเมืองเป็นหุ้นส่วน” (governance system หรือ democratic governance)

นพปฎล สุทรนนท์ (2557 : 26-28) ได้เสนอแนวทางการบริหารรัฐบาลยุคใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสะท้อนผ่านมุมมองของกระแสปฏิรูปรัฐบาล รวมถึงบริบทที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ควรตระหนักอย่างน้อย 6 ประการที่กล่าวไว้ในส่วนแรกคือ การเพิ่มผลผลิต การให้ความสำคัญกับระบบตลาด การมุ่งเน้นการให้บริการ การกระจายอำนาจ นโยบาย และการพร้อมรับการตรวจสอบการเมือง ทั้งนี้รัฐบาลต้องพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับบริบทสังคม เศรษฐกิจ และสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง อาทิเช่น สถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร เป็นต้น

2. รัฐบาลควรยึดหลักการบริหารแบบระบอบอภิบาล (Governance) หมายถึงองค์ภาพหรือหน่วย (entity) ไม่ว่าจะระดับมหภาคหรือจุลภาค อาจอยู่ในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชนก็ได้ ซึ่งต่างจากในอดีตที่รัฐบาลมีบทบาทฝ่ายเดียวโดยลำพัง ระบอบอภิบาล (governance) มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมถึงธรรมาภิบาล (good governance) รวมถึงบรรษัทภิบาล (corporate governance) ที่มักใช้ในภาคธุรกิจเอกชน และยังรวมไปถึงการเป็นรัฐบาลที่กะทัดรัด คล่องตัว ไม่อึดอัด (the minimal state) บริการสาธารณะใดที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองก็มอบให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (privatization) การใช้แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management: NPM) ที่เน้นนำวิธีการบริหารแบบภาคเอกชนมาปรับใช้ตามกระแสแนวคิดการจัดการนิยม (managerialism) มุ่งสู่รัฐบาลเชิงประกอบการ (entrepreneurial government) ที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน ตลาด ผู้รับบริการและผลลัพธ์การดำเนินงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการเป็นสังคมเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน (socio-cybernetic system) และการจัดการเครือข่ายบริหารตนเอง

3. จากหลักการบริหารแบบอภิบาลที่กล่าวในประการที่สอง นำมาสู่บทบาทของรัฐบาลยุคใหม่ที่ควรดำเนินการผ่านระบอบอภิบาลในเรื่องสำคัญคือ 1) บริหารภารกิจหลักของประเทศ เช่น ความมั่นคง นโยบายต่างประเทศ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำภารกิจในความเป็นประเทศที่ต้องดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น 2) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดินในการสร้างงาน สร้างรายได้ เพื่อลดช่องว่างของรายได้ให้น้อยลง 3) สร้างความเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศทั้งระบบเพื่อการสื่อสาร และบริหารข้อมูลที่ถูกต้อง และเป็นฐานข้อมูลเดียวกัน 4) สร้างความสัมพันธ์ที่ดีและใกล้ชิดกันระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นบทบาทสำคัญของรัฐบาลที่ต้องบูรณาการทุกภาคส่วน เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิผล และ 5) คิดเชิงยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาในทุกมิติ

4. บริหารโดยยึดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นหลัก การบริหารรัฐบาลต้องยึดโยงกับประโยชน์สาธารณะตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการบริหารนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ จะต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้ ปราศจากการทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) ด้วยเหตุนี้ผู้นำรัฐบาลจะต้องมีภาวะผู้นำทางการบริหาร (administrative leadership) ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญของนักบริหารรัฐกิจ รวมถึงผู้บริหารระดับสูงของรัฐ ประกอบด้วย 1) จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ภาพต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ มีคุณภาพในเชิงปรัชญา (quality of philosophy) 2) นักบริหารระดับสูงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่เรียกว่า “สำนึกของความเป็นราชการ” (governmental sense) คือ การคำนึงหรือให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างกับการบริหารธุรกิจของบริษัทเอกชน และ 3) ผู้บริหารจะต้องมีคุณภาพในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ (public relations) หรือจิตสำนึกทางการเมือง (political sense) ด้วยเหตุนี้ผู้นำรัฐบาลยุคใหม่จึงต้องมีภาวะผู้นำที่ปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญอยู่ ทั้งนี้การตอบสนองใด ๆ ต่อประชาชนต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การรวมของประโยชน์ส่วนบุคคลเข้าด้วยกัน แต่เป็นผลลัพธ์จากการแสวงหาคูณค่าร่วมจากการพูดคุยทำความเข้าใจกันอย่างมีหลักการและเหตุผลภายใต้การสร้างควมไว้วางใจการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

5. บริหารงานยึดหลักประชาธิปไตย (democratic administration) ในบริบทกระแสความคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ที่มุ่งสู่การปฏิรูปภาครัฐ ยังมุ่งเน้นไปสู่การบริหารงานแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น สอดประสานกับแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (new public service) ที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย (democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และประโยชน์สาธารณะ (public interest) อันนำไปสู่ประชาธิปไตยภาคพลเมือง (democratic citizenship) กล่าวคือ ภาครัฐหรือรัฐบาลต้องทำงานร่วมกับประชาชนในการแก้ปัญหาสาธารณะ ภายใต้ความร่วมมือและความเสมอภาคกัน โดยภาครัฐหรือรัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำมาประมวลและกำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทางการบริหาร เพื่อรับใช้ประชาชนและสังคมอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญมีรากฐานที่สำคัญ มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุมีผลในเชิงยุทธศาสตร์ ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมือง

เศรษฐกิจ และองค์การ มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลมาจากการที่พุดคุยร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ข้าราชการมีบทบาทสำหรับใช้ประชาชนเพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศ มีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งกลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามประสงค์ของนโยบายคือการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยมีการนำคำว่า good governance มาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1989 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-sahara africa from crisis to sustainable growth” กล่าวถึง ความสำคัญของการมี governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงได้อธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลว่าเป็น “ลักษณะ” และวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การระมัดระวัง กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (international monetary fund) ที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่ประเทศนั้นมี good governance ต่อจากนั้นก็มียุทธศาสตร์ต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ good governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCAP สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติหรือ UNDP และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD เป็นต้น (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2553 : 8-12)

ประเทศไทยได้ให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก ภายหลังประเทศเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังมุ่งเน้นการพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดถึงเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชนและองค์การที่เกี่ยวข้อง โดยใน พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์การภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีเอาไว้อีกด้วย รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ให้มีประสิทธิภาพ

ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนคือ การสร้างผู้นำและองค์การแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษา แนะนำ และการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมภิบาล การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม การพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรม และจริยธรรม ธรรมภิบาล การวัดผลและตรวจสอบด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม และธรรมภิบาล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546 : 1-15)

อย่างไรก็ตามคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 ซึ่งได้มีข้อสังเกตว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลัก เป็นหลักที่จำยาก จึงควรจัดกลุ่มใหม่ (regroup) โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติและให้นำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม และหารือในเบื้องต้นกับประธานคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในขณะนั้นคือ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม เพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีใหม่ ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น สะดวกต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของประเทศไทย โดยได้นำเอาประเด็นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องรวมไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบทางการบริหาร โดยเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555 : 3)

จากผลการศึกษาดังกล่าวทำให้ได้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555 : 8)

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (efficiency) หลักประสิทธิผล (effective) และหลักการตอบสนอง (responsive)
2. ค่านิยมประชาธิปไตย (democratic value) ประกอบด้วย หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (transparency) หลักนิติธรรม (rule of law) และหลักความเสมอภาค (equity)
3. ประชาธิปไตย (participatory state) ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (participation/consensus oriented)
4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (administrative responsibility) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/จริยธรรม (morality/ethics)

ต่อมาคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 4/2554 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2554 ได้พิจารณาเห็นชอบกับ ข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อย่างยั่งยืน และเห็นชอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อยดังกล่าวข้างต้นและโดยที่ ในบริบทของประเทศไทยอาจไม่สามารถใช้แนวทางฉันทามติกับทุกเรื่องได้ จึงเป็นควรรวมหลักนี้ไว้ กับหลักการมีส่วนร่วม และปรับถ้อยคำเป็นหลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (participation/consensus oriented) แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance framework)

และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในการประชุมครั้งที่ 7/2554 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2554 ได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาล ในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ต่อไป โดยหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance Framework) เป็นส่วนหนึ่งในข้อเสนอแผนการส่งเสริมฯ ดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสนอ โดยที่ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance framework) เป็นส่วนหนึ่ง ในข้อเสนอแผนการส่งเสริมฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว สำหรับความหมายของหลัก ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance framework) มีดังนี้

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

คำว่า good governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยปรากฏ ในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ.1989 เมื่อแนวความคิดเรื่อง good governance เข้ามาใน ประเทศไทยในช่วงปี 2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของคำว่า good governance โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชาธิปไตย” บ้าง “ประชาธิปไตย” บ้าง “ธรรมาภิบาล” บ้าง “ศุภระชาสนาการ” บ้าง เนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ “ธรรมาภิบาล” ไว้มาก ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่นักวิชาการ องค์กร หรือบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการให้คำนิยามไว้ดังนี้

ธนาคารโลก (World Bank, 1989 : 60) โดยให้ความหมายว่า good governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบุที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan international cooperation agency: JICA) (JICA, 1995) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลใน “Participatory development and good governance report of the aid study committee” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

องค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) (UNDP, 1997) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) (ADB, 2000) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546 : 2) ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อนันท์ ปันยารชุน (2546 : 63) ได้ให้ความหมายของธรรมรัฐไว้ว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้ โดยธรรมรัฐ หรือ good governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล

ชวลิต น้าพา (2547 : 53) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารงานความปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้

ในการดำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดี ในทุก ๆ ด้าน และทุกระดับรวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐ องค์การเอกชน ชมรมและสมาคมต่างๆ นิติบุคคล เอกชน ภาคประชาสังคมสำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 8-9) ได้ให้ความหมายคำว่า หลักธรรมาภิบาล (good governance) หมายถึง หลักในการบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ประกอบด้วย องค์ประกอบ 10 หลัก ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักการมุ่งฉันทามติ

สัมมา รัตนีย์ (2553 : 162) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการดูแล ประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในทุก ๆ ด้านและ ทุกระดับ เพื่อให้มีการวางกรอบการทำงานอย่างเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์ วิธีการ และมีเครื่องมือ ที่ก่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิอย่างเสมอภาค มีระบบและการใช้ กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้น คงวา สามารถตรวจสอบได้ รับรู้ได้ เมื่อตัดสินใจแล้วเปิดเผยเหตุผลได้ การใช้อำนาจมีที่มาที่ไปอย่าง เปิดเผย ชัดเจน และสามารถสั่งการได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

จากความหมายหลักธรรมาภิบาลสรุปได้ว่าหมายถึง หลักการบริหารงานของภาครัฐ ในทุกๆ ด้าน โดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของ สังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศ มีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหาร ที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ตามลักษณะเงื่อนไขของธรรมาภิบาล

สาระแนวคิดของหลักธรรมาภิบาล

จากวิวัฒนาการโดยรวม และแนวคิดธรรมาภิบาลจะยังไม่มีคำนิยามและหลักการพื้นฐาน ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะกลุ่มองค์การที่มีบทบาทและหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือ ระหว่างประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือธนาคารเพื่อการพัฒนา แห่งเอเชีย เป็นต้น โดยการตีความคำนิยามและหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล ดูเหมือนจะผูกพัน อยู่กับวัตถุประสงค์ของแนวคิดไปใช้ในแต่ละองค์การ แต่อย่างไรก็ตามเนื้อหาโดยรวมของธรรมาภิบาล ยังเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุแห่งความหลากหลายในเชิงการตีความและ การนำไปประยุกต์ใช้ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลแบ่งออกเป็นของนักวิชาการไทยและ นักวิชาการต่างประเทศ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สาระแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลนักวิชาการไทย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 2-9) กำหนดระบบธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (ก.พ.) เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความเป็นธรรม สามารถ ปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรู้อย่างสม่ำเสมอ เหมาะกับสถานการณ์ ยุติธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการต่าง ๆ ให้มีคุณภาพชีวิตในสังคมที่ดีขึ้น มีการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์ สังคมมีวินัยอยู่อย่างสันติสุข

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง รัฐสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ เจ้าหน้าที่มีการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ มีผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้ได้รับผลกระทบเกิดความพึงพอใจร่วมแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานที่บรรลุเป้าหมาย มีความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ และการร้องเรียนมีจำนวนลดลง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ และการทำงานมีประสิทธิภาพทั้งในด้านปริมาณคุณภาพและการประหยัด

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประสิทธิ (อ้างถึงใน วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 26) ซึ่งได้มองในเชิงมิติองค์ประกอบ และได้สรุปว่าการบริหารจัดการที่ดีโดยภาพรวมจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไขที่ประกอบไปด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเปิดโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนต้องมีส่วนร่วมคือ การมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (decentralization)

2. หลักความสุจริตและโปร่งใส (honesty and transparency) คือ กลไกการบริหารที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกากฎ และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการทำงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มีระบบการบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบต่อการทำงาน (bureaucracy accountability) และความรับผิดชอบต่อสังคม (political accountability) ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์การหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบ และวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความรับผิดชอบต่อการทำงาน (accountability)

4. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) คือ กลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่ต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. หลักกฎหมายที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎหมายที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคมสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการกระบวนการทำงาน การจัดการองค์การ การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

สุดจิต นิमितกุล (2543 : 13-24) กล่าวว่า สาระแนวคิดของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบคือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล

1. การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท และระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (legitimacy) ให้การยอมรับ (acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และความเสมอภาค (equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการ และสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (tolerance) และการยอมรับ (acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (diverse perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน จะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) แทนการควบคุมโอนงานบางอย่างไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

ประมวล วะสี (2547 : 9-10) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาล มีสาระแนวคิดที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิกโดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุปคือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำการตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคี และความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 44-47) เสนอถึงสาระแนวคิดหลักของธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล องค์ประกอบเหล่านี้ได้แก่

1. ภาวะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์การ ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาวะความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ กิจกรรมหรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ ในความหมายแคบ ภาวะรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรร การใช้และการควบคุม อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้าง ภาวะรับผิดชอบยังหมายถึง การจัดตั้งและการใช้บังคับ กฎเกณฑ์และระเบียบกติกาต่าง ๆ ของบริษัทภิบาลด้วย

2. ความโปร่งใส เราอาจนิยามความโปร่งใสอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่สาธารณชน มีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และ ถ้อยแถลงต่าง ๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ความโปร่งใสยังทำให้การติดตาม ตรวจสอบของสาธารณชน มีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ในตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไปในทางที่เป็นหาผลประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์การหรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยงานราชการหรือของข้าราชการที่มีชอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริต และการประพฤติมิชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

วิธีการปกครองที่เลวและการทุจริตนับเป็นของคู่กัน และเป็นอุปสรรคใหญ่ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น

3.1 สิ้นบนทำให้โครงการพัฒนาของรัฐมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นและก่อให้เกิดโครงการที่แทบจะไม่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจใด ๆ เลย

3.2 การฉ้อราษฎร์บังหลวงบั่นทอนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐ ทำให้ระบบการคลังของประเทศอ่อนแอ และสร้างปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาค

3.3 การฉ้อราษฎร์บังหลวงมาใช้อย่างผิดจากเป้าหมายที่วางไว้แต่เดิม เป็นการปิดเบือนกระบวนการกำหนดนโยบาย

3.4 การใช้สินบนเป็นเครื่องมือเบิกทางเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะ ทำให้การจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากร และเงินงบประมาณที่กำหนดเอาไว้ต้องเสียไป

3.5 การทุจริตอย่างกว้างขวางนำความเสื่อมเสียมาสู่รัฐบาล และทำให้ประชาชนหมดความศรัทธาในการเมืองและนโยบายสาธารณะ

ในการบริหารงานภาครัฐความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดินจะส่งผลให้จริยธรรมและการยึดมั่นในจริยธรรมของข้าราชการเสื่อมถอยลง ทำให้การควบคุมรัฐบาลของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงพอ นอกจากนั้นการทุจริตยังกัดกร่อนอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพขององค์การหรือหน่วยงานราชการ ด้วยเหตุนี้การปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสของนโยบายเศรษฐกิจ และการปฏิรูประบบราชการจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ต่อสู้กับการทุจริต และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง และการบริหารการมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุนให้ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้หญิงอยู่ด้วย มีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตาม ตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับตั้งแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้นคือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระและเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (rent-seeking activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจที่เกี่ยวกับการทุจริตในทุกระดับ

มนตรี กนกวารี (2549 : 1-60) ได้เขียนบทความรัฐธรรมนูญกับการวางรากฐานธรรมาภิบาล ซึ่งหลักใหญ่ใจความของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าในเรื่องธรรมาภิบาล และรองรับต่อแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้านให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

1. นิติธรรม (rule of law) หลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

1.1 สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ หน้าที่ของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย : มาตรา 67 บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

1.2 การรับโทษทางกฎหมาย : มาตรา 32 บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

2. หลักคุณธรรม (virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ

2.1 การคุ้มครองและสร้างหลักประสิทธิภาพ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐทุกองค์การ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 สิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์การอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

2.2 จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง มาตรา 110 การห้ามมิได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่หรือรับสัมปทาน และเงินหรือผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

2.3 มาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม มาตรา 303 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 308 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. หลักความโปร่งใส (transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

3.1 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยองค์การหลายองค์การ เช่น มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 308 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวล

กฎหมายอาญา หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

3.2 ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยสร้างหลักประกันสิทธิที่จำได้รับข้อมูลหรือข่าวสาร เช่น มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

4. หลักการมีส่วนร่วม (participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์การ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อาทิ

4.1 การคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ โดยสร้างหลักประกันในเรื่องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ เช่น มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

4.2 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการสร้างกระบวนการทางการเมืองของภาคพลเมือง เช่น มาตรา 214 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดของผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

5. หลักความรับผิดชอบ (accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์การรัฐหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญในการทำงาน เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น

5.1 การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์การในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวน

ความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน มาตรา 200 วรรคสองในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน

5.2 การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น มาตรา 214 วรรคแรก ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติไว้ วรรคสอง การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ในการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำมิได้ วรรคเจ็ด การออกเสียงประชามติตามมาตรา นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

6. หลักความคุ้มค่า (effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.1 การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

6.2 การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า เช่น มาตรา 230 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติวรรคสอง การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

บุญใจ ศรีสถิตยัณราภรณ์ (2551) กล่าวถึงสาระแนวคิดของหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาลไว้ 6 หลักการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (rule of law) หลักการบริหารโดยยึดกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นธรรมขององค์การ และยึดกฎหมายสหภาพแรงงาน คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงาน

2. หลักการจัดการแบบมีส่วนร่วม (participative management) เป็นการบริหารจัดการโดยการกระจายอำนาจจากผู้บริหารระดับสูงสู่ผู้บริหารระดับล่างและผู้ปฏิบัติงาน เปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์การทุกระดับมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจให้เอกสิทธิ์ในการทำงาน (autonomy) ซึ่งหมายถึงให้อิสระ ให้อำนาจ และมอบความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่ โดยผู้บริหารระดับสูงกระทำบทบาทเป็นผู้เสริมสร้างพลังอำนาจ

3. หลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การบริหารด้วยความซื่อสัตย์ น่าเชื่อถือ ไว้วางใจ ให้ผู้ปฏิบัติงานทราบผลการดำเนินงานขององค์การ มีหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อการตรวจสอบ

4. หลักความรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง มีความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ใส่ใจปัญหาสาธารณะ ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ไม่เบียดเบียนธรรมชาติ คำนึงถึงประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าผลประโยชน์ต่อตนเอง รวมทั้งยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างของบุคคลในองค์การ ตลอดจนกล้ายอมรับและรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน

5. หลักความคุ้มค่า (value of money) หมายถึง การบริหารโดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่าใช้จ่ายและเกิดประโยชน์สูงสุด กำกับและการประเมินผลการดำเนินงานของทุกโครงการ โดยประเมินผลสัมฤทธิ์ (result) ครอบคลุมทั้งผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) รวมทั้งจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ (strategic performance based budgeting : spbb)

6. หลักคุณธรรมและจริยธรรม (ethics) หมายถึง การบริหารโดยมีความเมตตา เห็นอกเห็นใจและเข้าใจผู้ปฏิบัติงาน ชยัน อดทน มีความยุติธรรม และมีจรรยาบรรณวิชาชีพ เป็นการกระทำและความคิดที่ถูกต้อง ดีงาม รวมถึงการทำหน้าที่ของตนให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ละเว้นการกระทำในสิ่งที่ไม่ดีงาม กระทำงานและดำรงชีวิตอย่างฉลาด ด้วยความรอบครอบ ด้วยสติและปัญญา รู้เหตุรู้ผล รู้กาลเทศะ เสียสละอุทิศตน มุ่งมั่น และบากบั่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. (2552) ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance framework) ประกอบด้วยสาระแนวคิดสำคัญ 10 หลักการ ดังนี้

1. ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

2. ประสิทธิภาพ (effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. การตอบสนอง (responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

4. ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

5. เปิดเผย โปร่งใส (transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

6. หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

7. ความเสมอภาค (equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

8. การมีส่วนร่วม การพยายามแสวงหา/ฉันทามติ (participation/consensus oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

9. การกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

10. คุณธรรมจริยธรรม (morality/ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (i am ready) ได้แก่

i - integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

a - activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

m - morality มีศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรม

r - responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

e - efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

a - accountability ตรวจสอบได้

d - democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

y - yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

กัลยาณี ประสมศรี, มณฑา ชาวโพธิ์ และวรวิศรา รูปสวย (2555 : 12-14) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง หลักในการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ประกอบด้วยสาระแนวคิด 10 หลัก ได้แก่ หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักการระับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักการมุ่งฉันทามติ

รัชยา ภักดีจิตต์ (2557) กล่าวถึง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งได้ระบุถึงหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

4. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลกระทำของตน

5. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

6. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

จากสาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาลของนักวิชาการไทยนำมาสรุปได้ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงสาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาลของนักวิชาการไทย

นักวิชาการไทย	สาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาล
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 2-9)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า
ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประสิทธิ์	<ol style="list-style-type: none"> 1. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) 2. หลักความสุจริตและโปร่งใส (honesty and transparency) 3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) 4. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) 5. หลักกฎหมายที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and predictability) 6. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)
สุจิตต์ นิमितกุล (2543 : 13-24)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วม (participation) 2. ความยั่งยืน (sustainability) 3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (legitimacy) ให้การยอมรับ (acceptance) 4. มีความโปร่งใส (transparency) 5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และความเสมอภาค (equality) 6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี 7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promoting gender balance) 8. การอดทนอดกลั้น (tolerance) และการยอมรับ (acceptance) 9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) 10. ความรับผิดชอบ (accountability) 11. การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

นักวิชาการไทย	สาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาล
ประเวศ วะสี (2547 : 9-10)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า
สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 44-47)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ภาวะรับผิดชอบ 2. ความโปร่งใส 3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ 4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
มนตรี กนกวารี (2549 : 1-60)	<ol style="list-style-type: none"> 1. นิติธรรม (rule of law) 2. หลักคุณธรรม (virtues) 3. หลักความโปร่งใส (transparency) 4. หลักการมีส่วนร่วม (participation) 5. หลักความรับผิดชอบ (accountability) 6. หลักความคุ้มค่า (effectiveness)
บุญใจ ศรีสถิตยัณรากร (2551)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หลักนิติธรรม (rule of law) 2. หลักการจัดการแบบมีส่วนร่วม (participative management) 3. หลักความโปร่งใส (transparency) 4. หลักความรับผิดชอบ (accountability) 5. หลักความคุ้มค่า (value of money) 6. หลักคุณธรรมและจริยธรรม (ethics)
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. (2552)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประสิทธิภาพ (efficiency) 2. ประสิทธิผล (effectiveness) 3. การตอบสนอง (responsiveness) 4. ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (accountability) 5. เปิดเผย โปร่งใส (transparency) 6. หลักนิติธรรม (rule of law) 7. ความเสมอภาค (equity) 8. การมีส่วนร่วม การพยายามแสวงหา/ฉันทามติ (participation/consensus oriented)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

นักวิชาการไทย	สาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาล
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. (2552) (ต่อ)	9. การกระจายอำนาจ (decentralization) 10. คุณธรรมจริยธรรม (morality/ethics)
กัลยาณี ประสมศรี, มณฑา ชาวโพธิ์ และวรวิศรา รูปสวย (2555 : 12-14)	1. หลักประสิทธิผล 2. หลักประสิทธิภาพ 3. หลักการตอบสนอง 4. หลักการรับผิดชอบต่อ 5. หลักความโปร่งใส 6. หลักการมีส่วนร่วม 7. หลักการกระจายอำนาจ 8. หลักนิติธรรม 9. หลักความเสมอภาค 10. หลักการมุ่งฉันทามติ
รัชยา ภัคดีจิตต์ (2557)	1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความคุ้มค่า 4. หลักความรับผิดชอบต่อ 5. หลักความโปร่งใส 6. หลักการมีส่วนร่วม

ที่มา : จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย (2563)

สาระแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลนักวิชาการต่างประเทศ

ธนาคารโลก (World Bank, 1989 : 60-61) กล่าวถึงองค์ประกอบธรรมาภิบาลของธนาคารโลก ประกอบด้วย 1) การบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ (an efficient public service) 2) ระบบศาลที่เป็นอิสระ (an independent judicial system) 3) ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่างๆ (legal framework to enforce contracts) 4) การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาสังคม (the accountable administration of public funds) 5) การมีระบบตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (an independent public auditor) ซึ่งรับผิดชอบต่อตัวแทนในรัฐสภา 6) การเคารพในกฎหมาย และสิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล (respect for the law and human right at all levels of government) 7) โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (a pluralistic institutional structure) และ 8) การมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (a free press)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 องค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) (UNDP, 1997) ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง

รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง หรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

2. หลักนิติธรรม (rule of law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ความโปร่งใส (transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณธรรม การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก มีจิตใจเสียสละ และเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (strategic vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจ

ในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

อเจอร์ (Agere, 2000 : 65-66) กล่าวว่า สาระพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล ได้แก่

1. ภาระรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์การ ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ

2. ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้ นโยบายด้านต่าง ๆ ของ รัฐบาลและมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินการตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดเช่นนั้น ได้เมื่อประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม สามารถตรวจสอบการทำงาน ชี้แจง และถ้อยแถลงต่างๆ ของ รัฐบาล นอกจากนี้ความโปร่งใสนี้ยังทำให้เกิดการติดตาม ตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น

3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยราชการหรือของข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามทุจริตและ การประพฤติมิชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

4. การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาส ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายและมีส่วนในการควบคุม สถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาลไปจนถึงระดับภูมิภาค และ ระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วม ในภาคเอกชน

5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือ การมีกฎหมาย ที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ และเป็นระบบกฎหมายที่มีบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิด หรือลงโทษผู้ฝ่าฝืนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี จะช่วย ส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ

วิส (Weiss, 2000 : 796-797) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่สามารถ นำมาใช้ในการบริหารบ้านเมืองให้เกิดความสำเร็จ ประกอบด้วย 5 หลักการสำคัญ ดังนี้ 1) หลัก ความรับผิดชอบ (accountability) 2) หลักประสิทธิภาพ (efficient) 3) หลักกฎหมาย (lawful) 4) หลักการเป็นผู้แทน ตัวแทนในการบริหารจัดการ (representative) และ 5) หลักความโปร่งใส (transparent)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) (ADB, 2000) ได้กำหนดให้หลักธรรมาภิบาล มีสาระแนวคิดไว้ 4 หลัก คือ

1. ความรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสามารถตอบ คำถามในพฤติกรรมกรบริหารได้ และตอบสนองต่อความเป็นจริงที่มาจากอำนาจหน้าที่

2. การมีส่วนร่วม (participation) หมายถึง กาเข้าร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา ผู้ได้รับประโยชน์และผู้ได้รับผลกระทบในโครงการนั้น ๆ จะต้องมีส่วนร่วม ซึ่งรัฐบาลจะต้องแจ้ง

ทางเลือกที่เคารพต่อความต้องการของบุคคลเหล่านั้น และกลุ่มทางสังคมสามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้

3. ความสามารถในการทำนาย (predictability) หมายถึง สภาพแวดล้อมทางกฎหมายของประเทศต้องนำไปสู่การพัฒนา รัฐบาลจะต้องสามารถจัดระเบียบตนเองได้ ผ่านกฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย ซึ่งครอบคลุมสิทธิและหน้าที่ชัดเจน กลไกของการบังคับใช้และข้อยุติของความขัดแย้ง ต้องไม่ลำเอียง ความสามารถในการทำนายนี้เป็นความยุติธรรมและความสอดคล้องในการนำกฎหมายไปใช้ และการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ

4. ความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การที่ข้อมูลจะมีความสะดวกต่อบุคคลทั่วไป และมีความชัดเจนเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และการตัดสินใจของรัฐบาล และรักษาสีทธิของประชาชนด้วยระดับของการบังคับใช้กฎหมาย ความโปร่งใสในการตัดสินใจของรัฐบาล และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องลดความไม่แน่นอน และช่วยยับยั้งการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

พอร์เตอร์-โอ เกรดี (Porter-O'Grady, 2001) กล่าวว่า หลักการบริหารร่วมกันประกอบด้วย 4 หลักการ ได้แก่ 1) การทำงานร่วมกัน (partnership) 2) ความรับผิดชอบ (accountability) 3) ความเสมอภาค (equity) และ 4) ความเป็นเจ้าของ (ownership)

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for economic cooperation and development : OECD) (OECD, 2004) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ด้าน ได้แก่ 1) การสร้างความมั่นใจในการมีกรอบโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการที่มีประสิทธิผล (ensuring the basis for an effective corporate governance framework) 2) สิทธิของผู้ถือหุ้น และหน้าที่ที่สำคัญของเจ้าของกิจการ (the rights of shareholders and key ownership functions) 3) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน (the equitable treatment of shareholders) 4) การคำนึงถึงบทบาทของผู้ถือหุ้น (the role of stakeholders) 5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (disclosure and transparency) และ 6) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (the responsibilities of the board)

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (United nations economic and social commission for asia and pacific : UNESCAP) (UNESCAP, 2005) กำหนดสาระแนวคิดของธรรมาภิบาลไว้ 8 ประการ ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วม (participation) ของทุกฝ่าย ถือเป็นเสาหลักอย่างหนึ่งของธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะมีส่วนร่วมทั้งโดยตรงและผ่านสถาบันที่เป็นสื่อกลางหรือตัวแทนตามที่กฎหมายกำหนด

2. หลักนิติธรรม (rule of law) ธรรมาภิบาลที่ดีจำเป็นต้องเกิดขึ้นภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่เป็นธรรม บังคับใช้อย่างเสมอภาค รวมทั้งการป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาส

3. หลักความโปร่งใส (transparency) การตัดสินใจและการดำเนินการใด ๆ ต้องเกิดขึ้นภายใต้ความโปร่งใส เป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจได้อย่างอิสระ

4. หลักการสนองต่อความต้องการ (responsiveness) องค์การหรือสถาบันที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีนั้นจะต้องมุ่งสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้กรอบของเวลาที่เหมาะสม

5. หลักเสียงส่วนใหญ่ (consensus oriented) ภายใต้บริบทสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายในความรู้สึกนึกคิดและความคิดเห็น หากต้องการเห็นธรรมาภิบาลที่ดีเกิดขึ้นในสังคมสมาชิกของสังคมที่ดีนั้นต้องรู้จักรับฟังความคิดเห็นซึ่งเสียงส่วนใหญ่ เมื่อนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของความแตกต่างทางด้านภูมิหลัง วัฒนธรรม และบริบททางสังคมย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ

6. หลักความเสมอภาค (equity and inclusiveness) เป็นหลักการที่มองว่าความผาสุกของทุกคนในสังคมเป็นสิ่งที่ทุกคนควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เสียเปรียบในสังคม

7. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ธรรมาภิบาลที่ดีหมายถึง การดำเนินงานตามกระบวนการ เพื่อผลลัพธ์ที่จะสนองต่อความต้องการของสังคม โดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน

8. หลักความพร้อมรับผิด (accountability) คุณลักษณะประการสุดท้ายนี้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งครอบคลุมในองค์การทุกประเภททั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

วิลเลียมและซิดดิส (Williams and Siddique, 2007) นักวิชาการชาวตะวันตกได้จำแนกดัชนีของธรรมาภิบาลไว้หลายชนิด ทั้งที่เป็นภาวะวิสัย (objective) และอัตวิสัย (subjective) โดยทั่วไปนั้นดัชนีของธรรมาภิบาลที่สำคัญที่มีลักษณะเป็นอัตวิสัยมักชี้คุณภาพของสถาบันซึ่งประกอบด้วย 1) นิติธรรม (rule of law) 2) การฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาล (corruption in government) 3) คุณภาพของระบบราชการ (quality of the bureaucracy) 4) ความเสี่ยงในการถูกยึดกิจการโดยรัฐบาล (risk of expropriation of assets by government) และ 5) ความล้มเหลวของรัฐในการรักษาสัญญา (repudiation of contracts by government)

คัฟแมน, เกร และมาสซูนซี (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010) ซึ่งประกอบด้วย 1) เสียงเรียกร้องและความรับผิด (voice and accountability) เป็นการวัดสิทธิทางการเมือง สิทธิของพลเมือง และสิทธิมนุษยชน 2) ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (political instability and violence) เป็นการวัดความเป็นไปได้ของความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลหรือการก่อการร้าย 3) ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) เป็นการวัดความสามารถของระบบราชการและคุณภาพของการบริการสาธารณะของรัฐ 4) ภาระของการกำกับ (regulatory burden) เป็นการวัดภาระของนโยบายรัฐบาลที่ไม่เป็นมิตรต่อระบบตลาด 5) หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นการวัดคุณภาพของการทำพันธะสัญญาต่าง ๆ การทำงานของตำรวจระบบผู้พิพากษา การจัดการเกี่ยวกับอาชญากรรมและความรุนแรง และ 6) การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (control of corruption) เป็นการวัดการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งเป็นการวัดระดับของฉ้อราษฎร์บังหลวง

จากสาระแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลนักวิชาการต่างประเทศนำมาสรุปได้ดังตารางที่

ตารางที่ 2.2 แสดงสาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาลของนักวิชาการต่างประเทศ

นักวิชาการต่างประเทศ	สาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาล
ธนาคารโลก (World Bank, 1989 : 60-61)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ (an efficient public service) 2. ระบบศาลที่เป็นอิสระ (an independent judicial system) 3. ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่างๆ (legal framework to enforce contracts) 4. การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาสังคม (the accountable administration of public funds) 5. การมีระบบตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (an independent public auditor) ซึ่งรับผิดชอบต่อตัวแทนในรัฐสภา 6. การเคารพในกฎหมาย และสิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล (respect for the law and human right at all levels of government) 7. โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (a pluralistic institutional structure) 8. การมีสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ (a free press)
องค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) (UNDP, 1997)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) 2. หลักนิติธรรม (rule of law) 3. ความโปร่งใส (transparency) 4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (consensus orientation) 5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) 6. ความเสมอภาค (equity) 7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) 8. ความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) 9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (strategic vision)
อเจอร์ (Agere, 2000 : 65-66)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ภาระรับผิดชอบ 2. ความโปร่งใส 3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ 4. การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม 5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

นักวิชาการต่างประเทศ	สาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาล
วิส (Weiss, 2000 : 796-797)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หลักความรับผิดชอบ (accountability) 2. หลักประสิทธิภาพ (efficient) 3. หลักกฎหมาย (lawful) 4. หลักการเป็นผู้แทน ตัวแทนในการบริหารจัดการ (representative) 5. หลักความโปร่งใส (transparent)
ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) (ADB, 2000)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความรับผิดชอบ (accountability) 2. การมีส่วนร่วม (participation) 3. ความสามารถในการทำนาย (predictability) 4. ความโปร่งใส (transparency)
พอร์เตอร์-โอ เกรดี (Porter-O'Grady, 2001)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การทำงานร่วมกัน (partnership) 2. ความรับผิดชอบ (accountability) 3. ความเสมอภาค (equity) 4. ความเป็นเจ้าของ (ownership)
องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) (OECD, 2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การสร้างความมั่นใจในการมีกรอบโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการที่มีประสิทธิผล (ensuring the basis for an effective corporate governance framework) 2. สิทธิของผู้ถือหุ้นและหน้าที่ที่สำคัญของเจ้าของกิจการ (the rights of shareholders and key ownership functions) 3. การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน (the equitable treatment of shareholders) 4. การคำนึงถึงบทบาทของผู้ถือหุ้น (the role of stakeholders) 5. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (disclosure and transparency) 6. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (the responsibilities of the board)
คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific : UNESCAP) (UNESCAP, 2005)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หลักการมีส่วนร่วม (participation) 2. หลักนิติธรรม (rule of law) 3. หลักความโปร่งใส (transparency) 4. หลักการสนองต่อความต้องการ (responsiveness) 5. หลักเสียงส่วนใหญ่ (consensus oriented) 6. หลักความเสมอภาค (equity and inclusiveness)

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

นักวิชาการต่างประเทศ	สาระแนวคิดหลักธรรมาภิบาล
	7. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) 8. หลักความพร้อมรับผิด (accountability)
วิลเลียมและซิดดีส (Williams and Siddique, 2007)	1. นิติธรรม (rule of law) 2. การฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาล (corruption in government) 3. คุณภาพของระบบราชการ (quality of the bureaucracy) 4. ความเสี่ยงในการถูกยึดกิจการโดยรัฐบาล (risk of expropriation of assets by government) 5. ความล้มเหลวของรัฐบาลในการรักษาสัญญา (repudiation of contracts by government)
คัฟแมน, เกร และมัสซูนซี (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010)	1. เสียงเรียกร้องและความรับผิด (voice and accountability) 2. ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (political instability and violence) 3. ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) 4. ภาระของการกำกับ (regulatory burden) 5. หลักนิติธรรม (rule of law) 6. การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (control of corruption)

ที่มา : จากการสังเคราะห์ของผู้วิจัย (2563)

จากการทบทวนวรรณกรรมการเรียนรู้แบบนินัย หรือ “Deductive Method” จากแนวคิดของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 2-9) ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประสิทธิ์ (อ้างถึงใน วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 26) สุดจิต นิมิตกุล (2543 : 13-24) ประเวศ วะสี (2547 : 9-10) สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 44-47) มนตรี กนกวารี (2549 : 1-60) บุญใจ ศรีสถิตยน์รากูร (2551) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) กัลยาณี ประสมศรี, มณฑา ชาวโพธิ์ และวรวิศรา รูปสวย (2555 : 12-14) รัชยา ภัคดีจิตต์ (2557) ธนาคารโลก (World Bank, 1989 : 60-61) องค์การสหประชาชาติ (UNDP, 1997) อเจเร (Agere, 2000 : 65-66) วิส (Weiss, 2000 : 796-797) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB, 2000) พอร์เตอร์-โอ เกรดี (Porter-O’Grady, 2001) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, 2004) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (UNESCAP, 2005) วิลเลียมและซิดดีส (Williams and Siddique, 2007) และคัฟแมน, เกร และมัสซูนซี (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010) ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมาสังเคราะห์เป็นตัวแปรอิสระในการวิจัย ได้ดังนี้

1. การยอมรับการดำเนินงานของทุกภาคส่วนและการรับผิดชอบร่วมกัน หมายถึง การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็ประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

2. การบริหารงานอยู่บนหลักของความชอบธรรมและโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้ นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐและมีความมั่นใจว่ารัฐมีความตั้งใจจริงในการดำเนินการตามนโยบายนั้นด้วยความชอบธรรม ซึ่งจะเกิดเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม สามารถตรวจสอบการทำงาน ชี้แจง และถ้อยแถลงต่างๆ ของรัฐบาล นอกจากนี้ความโปร่งใยังทำให้เกิดการติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น

3. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก มีจิตใจเสียสละ และเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามา มีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง และการบริหารการมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุนให้ประชาชนพลเมืองมีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม

5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ และเป็นระบบกฎหมายที่มีบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อป้องปราบผู้คิดละเมิด หรือลงโทษผู้ฝ่าฝืนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ

6. ความคุ้มค่า คุ้มทุน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและประชาชน หมายถึง การบริหารโดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่าใช้จ่ายและเกิดประโยชน์สูงสุด กำกับและการประเมินผลการดำเนินงานของทุกโครงการ เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารตั้งแต่ หลังสงครามโลกครั้งที่สองและได้เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลกโดยเฉพาะ ในประเทศพัฒนาแล้ว (developed countries) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970- 1980 ที่เริ่มมีการพูดถึงการแบ่งอำนาจตามสายการบังคับบัญชา ในโครงสร้างของรัฐบาลและระบบการบริหารงานรัฐ จนมาถึงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาก็ได้

เริ่มขยายแนวความคิดของการกระจายอำนาจทั้งการแบ่งปัน ใช้ร่วมอำนาจทางการเมือง (political power sharing) การพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) และการเปิดเสรีด้านการตลาด (market liberalization) เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึงกระบวนการตัดสินใจของภาคเอกชนภาคเอกชน (Cheema and Rondinelli, 2007 : 2-3) เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานรัฐตามสายบังคับบัญชา (hierarchy) สร้างการแบ่งปันร่วมใช้ (sharing) อำนาจทางการเมืองพัฒนาประชาธิปไตย เน้นตลาดเสรีและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจ

ต่อมาช่วงระหว่างทศวรรษ 1990 ที่การกระจายอำนาจจึงมามุ่งเน้นการบริหารปกครองที่เปิดกว้างเพื่อขยายการมีส่วนร่วมสาธารณะผ่านภาคประชาสังคมมากขึ้น (Supasawad Chardchawarn, 2010 : 4) เพราะปัญหาของการบริหาร งานภาครัฐของรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและขัดกับ มโนทัศน์/กระแสการพัฒนาประชาธิปไตยในโลกตะวันตกจะนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ที่เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลและการบริหารงานรัฐที่มีแนวโน้มดึงอำนาจมาสู่ส่วนกลางและได้แผ่ขยายอำนาจไปสู่ภาคประชาสังคมและชีวิตส่วนตัวด้วย ประกอบกับการวิพากษ์วิจารณ์จาก นักเศรษฐศาสตร์สายเสรีนิยมใหม่ (neoliberal economist) ถึงปัญหาการด้อยประสิทธิภาพ ต่อการตอบสนองของการกระทำของรัฐและระบบราชการแบบบังคับบัญชาเมื่อเทียบกับระบบตลาด รวมถึงการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารสู่หน่วยทางการเมืองที่เล็กกว่าหรือกลุ่มอาสาสมัครในภาคประชาสังคมควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจผ่านการทำให้เป็นไปตามกลไกตลาด (marketization) (Bervia, 2009 : 65)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในลาตินอเมริกาช่วงทศวรรษ 1980 ในยุโรปตะวันออกในทศวรรษ 1990 และกลุ่มประเทศแถบเอเชียตะวันออกที่มีแนวโน้มของการแพร่ขยายของเศรษฐกิจแบบระบบตลาดมากกว่าการแพร่ขยายของประชาธิปไตย จึงเริ่มมีแนวความคิดการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคเอกชน การแปรรูปกิจการของรัฐ การลดขนาดของระบบราชการรวมศูนย์ขนาดใหญ่และเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น การบริหารปกครอง เพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะและสนับสนุนส่งเสริมนโยบายช่วยเหลือคนยากไร้ (pro-poor policies) ควบคู่ไปกับการสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของระบอบเผด็จการในหลายประเทศ ซึ่งพยายามลดทอนอำนาจรวมศูนย์แบบเผด็จการของรัฐส่วนกลางตั้งแต่ทศวรรษ 1990

นอกจากนี้การแพร่ขยายของโลกาภิวัตน์ (globalization) ได้ก่อให้เกิดระบบตลาดเสรีที่ตลาดของสินค้าและบริการขยายตัว มีการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการยกระดับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นและเปิดโอกาสการลงทุนสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น (Supasawad Chardchawarn, 2010 : 4-5) แม้แต่ประเทศที่มีระบอบการปกครองไม่เป็น ประชาธิปไตยก็มีกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางในระดับหนึ่งเพื่อสร้างความคล่องตัว เช่น ประเทศจีนที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยรวมศูนย์ (democratic centralism) โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนก็มีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นเนื่องจากเป็นประเทศขนาดใหญ่และมีพลเมืองเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวจึงต้องอาศัยการแบ่งอำนาจ (deconcentration) แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐบาลกลางและพรรคคอมมิวนิสต์ เช่นเดิม

สาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี 2475 การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขนาดเล็กที่สุดและกระจายไปสู่ระดับตำบลเป็นครั้งแรก สืบเนื่องมาจนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยได้มีแนวนโยบายในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา เริ่มต้นจากการรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารกิจการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น ในมาตรา 284 ได้กำหนดให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ซึ่งนำไปสู่การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ อำนาจในการจัดเก็บรายได้ และการปรับสัดส่วนการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่าง อปท. ประเภทต่างๆ (อัชกรณัฏฐ์ วงศ์ปรีดี และ ธีรเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2560 : 14)

สำหรับทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ (อัชกรณัฏฐ์ วงศ์ปรีดี, 2562 : 3-5)

สำหรับพัฒนาการการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ได้มีนักวิชาการอธิบายถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย อาทิเช่น ไททัศน์ มาลา (2560) จำแนกพัฒนาการออกเป็น 4 ยุคด้วยกันคือ (1) ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2435-2475) (2) ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) (3) ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) และ (4) ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน) โดยชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลา 120 ปีที่ผ่านมา นั้น เป็นสิ่งยืนยันว่าเสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติของประเทศไทยส่งผลอย่างมากต่อการสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่มีต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจคือ การที่นโยบายทางการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพและการที่รัฐไทยมีวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยังรากลึกมาอย่างยาวนาน ขณะที่วิระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2558) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า นโยบายการกระจายอำนาจของไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค คือ ยุคเฟื่องฟู (พ.ศ. 2540-2544) ยุคตกต่ำ (พ.ศ. 2545-2555) และยุคฟื้นฟู (พ.ศ. 2556-2557) โดยในแต่ละยุคมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมที่เป็นแรงผลักดันก่อให้เกิดข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540-2544 เป็น “ยุคเฟื่องฟู” ของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ อันนำไปสู่การปรับโครงสร้าง อปท. ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น การยกสถานะของสุขาภิบาลทั่วประเทศขึ้นเป็น

“เทศบาลตำบล” และการกำหนดโครงสร้างใหม่ของ อปท. ที่ต้องประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นและ คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงนั้น เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2548 นอกเหนือจากนี้กฎหมายสำคัญที่เกิดขึ้นในยุคเฟื่องฟูของการกระจายอำนาจ คือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่กำหนดให้มีแผนแม่บทกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจ ทั้งทางด้านการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. และการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่ อปท. โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและการจัดการสุขภาพ

การกระจายอำนาจเข้าสู่ “ยุคตกต่ำ” ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2545-2549 เมื่อรัฐบาล ในขณะนั้นมีนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (integrated provincial management) หรือ “นโยบายผู้ว่าฯ ซีอีโอ” ขึ้นมา นโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นบทบาทของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ในการบังคับบัญชาสั่งการ และจัดบริการสาธารณะ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดรับบทบาทหน้าที่เป็น “ซีอีโอ” ในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลในส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของ นายกรัฐมนตรี ซึ่งนโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการกระจายอำนาจที่ดำเนินมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้ชะลอแผนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และบุคลากรไปยัง อปท. ตามแผนการกระจายอำนาจฯ โดยเฉพาะการชะลอการถ่ายโอนบุคลากรและภารกิจด้าน การจัดการสุขภาพและสาธารณสุขอันเนื่องมาจากการปฏิรูปกระทรวงสาธารณสุขในช่วงปี พ.ศ. 2545-2546 และประการสำคัญคือ การแก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งปรับลดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ สุทธิของรัฐบาลเป็น “ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25” โดยปราศจากกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจคือ สภาวะที่หน่วยงานชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจการตัดสินใจ เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความ สำคัญ คำจำกัดความ ความหมายและเงื่อนไข ไว้ดังนี้

แอนเน มิเตเต แคร้ (Anne Mette Kjaer, 2004 : 29) เสนอว่าการกระจายอำนาจคือ การที่รัฐบาลเริ่มพิจารณาการกระจายอำนาจการจัดการบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแทนที่จะรวมศูนย์ การจัดการบริการสาธารณะเอาไว้ และเมื่อกลไกและอำนาจได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับท้องถิ่น การตัดสินใจ ต่างๆ จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเป็น เพียงผู้ประสานงานเพื่อทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภาพรวม แต่อำนาจการจัดการ บริการสาธารณะส่วนใหญ่ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่นที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิเช่น การจัดการบริการ ดูแลเด็กหรือการศึกษาในระดับประถมศึกษาควรให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเหมาะสม ที่สุด

มาร์ค เบอรวีเย (Mark Bervia, 2009 : 64) เสนอว่าการกระจายอำนาจควรพิจารณา ถึงกระบวนการการกระจายทรัพยากร/อำนาจจากในระดับที่สูง หรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่าง ทั้งการกระจายอำนาจในการบริหาร (administrative decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรร ภาระงานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่างอย่างหน่วยการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวแทนพิเศษ หรือรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) เพื่อมอบหมายอำนาจและการตอบสนองสู่ระดับที่ต่ำกว่าทั้งในรูปแบบของการโอนอำนาจ (devolution)

หรือการทำให้เป็นภูมิภาค (regionalization) เพื่อนำอำนาจและสิทธิในการถือครองอำนาจมาสู่พลเมืองแบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (economic decentralization) เพื่อกระจายการตอบสนองด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือภาคเอกชน เช่น ให้นำรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางในบางกิจกรรม การวางแผนและการออกกฎระเบียบข้อบังคับ หรือการอาศัยกลไกการตลาดเข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางก็ได้

องค์การพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (Technical Publication Series, 2000 : 6) เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการของการถ่ายโอนอำนาจผ่านการเลือกตั้งในรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานของสถาบันที่มักจะเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความคงเส้นคงวาในการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่นเพราะเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการทำอะไรมิได้ นอกเสียจากพวกเขาจะตอบสนองต่อผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานตามความต้องการของส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในที่นี้ไม่ถือว่าระบบรัฐบาลกลางของท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจแต่เป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจมากกว่า

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2549 : 1-4) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ทิพรัตน์ วัชระ (2552 : 35) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่ามีความหมายอำนาจอธิปไตยมักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ในความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวมิได้เน้นเรื่องอำนาจ (power) หากแต่เป็นเรื่องของสถานะศูนย์กลาง (central) และสถานะการกระจายอำนาจ (decontrol) เป็นสำคัญคำว่า decentralization หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน

สโรช สันตะพันธุ์ (2553 : 2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองท้องถิ่นบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น เช่น รัฐกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่เทศบาล

ปธาน สุวรรณมงคล (2554 : 6) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัต บริบททางสังคมทำให้การกระจายอำนาจคือ “การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่น

ในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ หรือการดำเนินการในกิจการอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร”

อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555 : 12) ได้อาศัยคำนิยามของ Dani Rodrik ในงานชื่อ “Institutions for high-quality growth” โดยมองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของการสร้างสถาบันอันเป็นกฎ-กติกาที่ดีกล่าวคือการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎที่ดีเนื่องจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักของการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น (local knowledge) ซึ่งสำคัญต่อการสร้างสถาบันทางสังคมหนึ่ง

ชำนาญ จันทร์เรือง (2555 : 1) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) โดยกล่าววาทหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีที่รัฐมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางรับดำเนินการ

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2553 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

จิรนิติ หะวานนท์ (2553 : 7) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ไว้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง การบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานอยู่ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น

ลิขิต ธีรเวคิน (2553 : 3) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจการปกครอง มีส่วนสำคัญในทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

โกวิท พวงงาม (2559 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าคือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

จากความหมายของการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารตนเอง โดยใช้กฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมบริหารจัดการของท้องถิ่นคือ ท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ดังนี้

ทิพรัตน์ วัชระ (2552 : 36) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2. มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

อุดม ทุมโฆสิต (2552 : 23) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอันเป็นกระบวนการทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย มีหลักฐานอันได้แก่

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ กรรมการ

ทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมืองในระดับชาติ โดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้ แข่งขัน ตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้นในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบโดยตรงและใกล้ชิด และที่เกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่การเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกระดับสูงขึ้น

ลิขิต ธีรเวคิน (2553 : 46) เสนอว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักความสำคัญ ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ความสำคัญในการกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นรากฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จากแนวความคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศอีกด้วย

โกวิท พวงงาม (2559 : 28) ได้สรุปถึงหลักความสำคัญต่อการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง (self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง ไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบียดเบียน

2. การกระจายอำนาจเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมเกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงหาพันต่อประโยชน์ต่อท้องถิ่นที่อาศัยอยู่

3. การกระจายอำนาจ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลกลางมีมากมาย นับวันก็มีแต่ขยายตัวเพิ่มขึ้น รัฐบาลกลางไม่สามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมี

ความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาและจัดโครงสร้างของท้องถิ่นเหมือนกันย่อมไม่เกิดผล สูงสุด และแต่ละท้องถิ่น จึงเหมาะสมที่จะแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

4. การกระจายอำนาจ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมาย และประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของรัฐบาล รัฐบาลกลางจะได้มีเวลาในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของชาติโดยรวม

5. การกระจายอำนาจ จะเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคตด้วยการเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองและฝึกทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นด้วย

6. การกระจายอำนาจ สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง โดยเป็นการแก้ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาตนเอง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

จากองค์ประกอบในการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า องค์ประกอบในการกระจายอำนาจเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นทั้ง 4 ประการ ได้แก่ 1. ความเป็นนิติบุคคล 2. มีอำนาจในการบริหารงานประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และมีงบประมาณของตนเอง 3. ถ้าสามารถดำเนินการได้ตามกรอบหลักการดังกล่าวโดยไม่มีแทรกแซงจากส่วนอื่น ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ในการบริหารงานมากขึ้นมุ่งสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการกระจายอำนาจการปกครองมีนักวิชาการได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลากหลายดังนี้

สมศักดิ์ พรหมเตือ (2551 : 21) กล่าวว่า ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนด กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ด้าน และภายใต้ขอบเขตที่กำหนด ดังนี้

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลต่อรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว ความเป็นเอกภาพของประเทศ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ดูแลในส่วนของภารกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยังให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ

ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจใต้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขต ดังนี้

ข้อ 1 รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความพร้อม ส่งเสริมให้ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ข้อ 2 รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ สร้างระบบการติดตาม ตรวจสอบ ดูแลประเมินประสิทธิภาพของการบริหารงาน

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552 : 10) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในทางวิชาการสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (decentralization by default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์การของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาลเหล่านี้ จึงเป็นผลให้ประเทศ ที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร และองค์การพัฒนาเอกชน เหล่านี้จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลก็ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์ หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (privatization) ได้แก่ การโยกโอน (handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นั้นย่อมาหมายความว่ากิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่ากิจการบางอย่างนั้นเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์การในระดับรองที่ออกไป

ทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้น ๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (administrative decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กร ภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (devolution) ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับ หรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้นจึงมีการเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (political or democratic decentralization) ทั้งนี้การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

5.1 ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการเมืองการปกครอง (administrative devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (local self government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำ กิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

5.2 ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (legislative devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจตุรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (federal system) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (home rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะถูกจัดแยกออกไปเนื่องจากว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้น เป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ทำยที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน ดังนั้นจากความหมายและขอบข่ายโดยกว้างเมื่อเราจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอในย่อหน้าก่อนหน้าว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสาน แนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

จากการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรุปได้ว่าแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารโดยมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

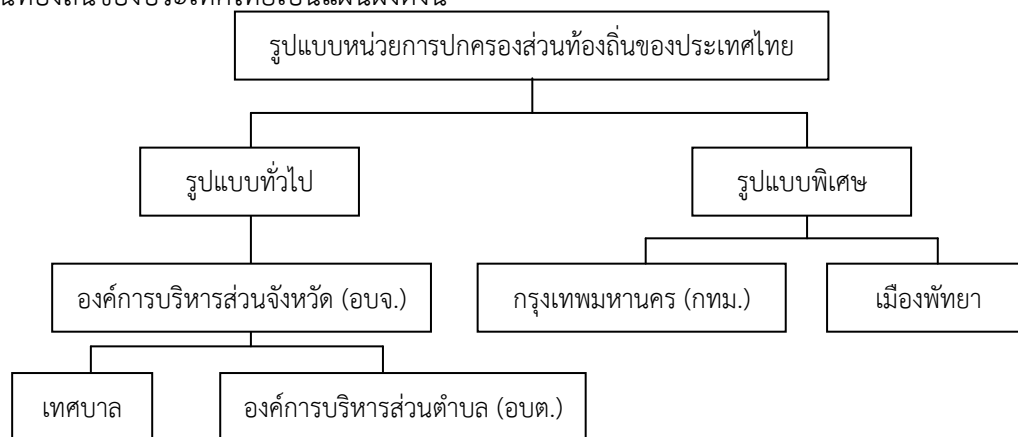
การปกครองท้องถิ่นไทยถือกำเนิดภายหลังการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นไทยได้มีพัฒนาการอันเกิดจากการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และแก้ไขสาระสำคัญในด้านต่าง ๆ หลายประการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัต ดังนั้นการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จึงต้องการแสดงให้เห็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความหมายการปกครองท้องถิ่น หน้าที่ความรับผิดชอบ รวมไปถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ในจังหวัดเพชรบุรี

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันนับว่ามีลักษณะสอดคล้องกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self government) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมีกฎหมายอีกหลายฉบับเกิดขึ้นตามมาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์การปกครองท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าว มีผลทำให้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นที่มาของของการจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง” แม้ว่าต่อมาจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281 จนถึง 290 รายละเอียดต่าง ๆ ยังคงหลักการเดิมไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีผลมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 (บุษอริ ยีหะ, 2550 : 79)

สำหรับในประเทศไทยในปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ อบจ. เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และ อบต. และ (2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ กทม. มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่เทียบเท่า

กับ อบจ. ร่วมกับเทศบาล ขณะที่เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาล และ อบต. (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2551 : 41; โกวิทย์ พวงงาม, 2559 : 133) สามารถสรุปรูปแบบหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นแผนผังดังนี้



ภาพที่ 2.1 รูปแบบหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
ที่มา : (โกวิทย์ พวงงาม, 2559 : 133)

กล่าวโดยสรุปการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนใดชุมชนหนึ่ง อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองหลายรูปแบบตามความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้น มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจบริหารงานท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม วี โฮลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959 : 101-103) กล่าวว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit, 1967 : 14-21) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1984 : 101-103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

แฮมเบิลตัน, ซาวิส และสจวร์ท (Hambleton, Savitch and Stewart, 2002 : 12) เสนอว่าแนวคิดการปกครอง คือ กิจกรรมของระบบการปกครองอย่างเป็นเป็นทางการที่อุบัติขึ้นในขอบเขตของการบริหารที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวพันกับการบริหารอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับจากการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ หรือโครงสร้างที่ได้รับมอบหมาย และใช้ทรัพยากรของสาธารณะอย่างรับผิดชอบ ซึ่งการปกครองเป็นตัวอย่งที่ดีที่สุดของการมีอยู่อย่างเป็นทางการและเป็นตัวแทนของรัฐในท้องถิ่น โดยภารกิจของการปกครองคือ การปฏิบัติตามภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ที่ขอบด้วยกฎหมายระหว่างนักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญ และสาธารณะ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 72-76) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจให้กับองค์การอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์การจากส่วนกลางเพื่อให้บริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2551 : 83) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะของการที่รัฐให้การรับรอง ซึ่งอาจเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศหรือตราไว้ในพระราชบัญญัติก็ได้ การรับรองโดยรัฐดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (juristic person) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่มีการจัดองค์การมีงบประมาณ มีบุคลากร และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นของตนได้ในระดับหนึ่ง

อุดม ทุมไชสิต (2552 : 11) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการจัดการปกครองดังกล่าวกระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละแห่งอาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขตจำนวนประชากรความเจริญมั่งคั่ง ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง

ทิพรัตน์ วัชระ (2552 : 35) ได้ให้นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์การอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์การส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

วรินทร์ พูลสนอง (2552 : 11) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการ

ของตนเอง โดยอำนาจอิสระในการปกครองตนเองสามารถกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น

ประธาน คงฤทธิ์ศึกษาการ (2554 : 7) ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จัดตั้ง และถูกรวบรวมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

โกวิท พวงงาม (2559 : 3) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญดังนี้ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2549 : 16)

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเป็นสำคัญ
3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของแผนการกระจายอำนาจ ดังนี้

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ.2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ.2549

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 อย่างครอบคลุม หกวง ชูเพ็ญ (2556 : 11-14) ได้วิเคราะห์หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ภาระหน้าที่ดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นการบริการ (services) ประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพชีวิตหรือความอยู่ดีกินดี แต่ก็เป็นกรมอบภารกิจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างรวม ๆ อาจจะทำให้ท้องถิ่นแต่ละประเภทขาดแนวคิดที่จะพัฒนาตนเอง โดยมีความเห็นว่าภารกิจและหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีงานสำคัญสำหรับการพัฒนาโดยตรง และได้ให้ความเห็นเชิงเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทมีบทบาททางด้านเศรษฐกิจและด้านบริการให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะเสนอข้อเสนอแนะสรุปพอเป็นสังเขป ดังนี้

1. ด้านบริการสาธารณะทั่วไป ควรมีภารกิจที่ท้องถิ่นควรทำอย่างยิ่ง ซึ่งได้แก่ การควบคุมอาคารและการก่อสร้าง มิใช่เพียงแต่ควบคุมการก่อสร้างตามพระราชบัญญัติเดิมเท่านั้น การควบคุมอาคารและการก่อสร้างนี้ควรเป็นบทบาททั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่ควรทำอีก 2 ภารกิจ คือ ภารกิจแรก ควรจัดให้มีที่จอดรถและมีการบำรุงรักษาที่จอดรถเป็นภารกิจเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาล ควรดำเนินการในเรื่องนี้ ภารกิจที่สอง ควรจัดให้มีสุสานและฌาปนสถานโดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการหรือบางกรณีอาจจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการด้วย

2. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำอย่างยิ่ง ซึ่งมี 4 ภารกิจ คือ 1) ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และการพัฒนาท้องถิ่น 3) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และ 4) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3. ด้านเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่มีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ งานด้านควบคุมราคาสินค้า การกำกับบัญชีธุรกิจ การกำกับกิจการเชื้อเพลิง และการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบด้านควบคุมและแก้ไขสิ่งแวดล้อม

การจัดหาหรือการให้บริการกระแสไฟฟ้าเป็นภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลเดิมเท่านั้น ดังนั้นเมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทควบคุมทั้งจังหวัด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จึงเป็นการสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบภารกิจนี้ ซึ่งจะมีข้อดีข้อหนึ่งก็คือ ช่วยให้เกิดการประหยัดต่อขนาดทางเศรษฐกิจ (economy of scale) ในการดำเนินการด้วย

ส่วนภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำ ซึ่งมีความจำเป็นที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ภารกิจดังกล่าวนี้คือ การจัดให้มีบริการจัดหางาน การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว

กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ เช่น การจัดให้มีตลาด จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมธุรกิจต่าง ๆ

4. ด้านการควบคุมและแก้ไขสิ่งแวดล้อม ภารกิจนี้ควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ภารกิจพื้นฐานคือ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อม การจัดการและบำบัดน้ำเสีย และการรักษาระบบนิเวศรวมทั้งภูมิทัศน์ของท้องถิ่น และเนื่องจากภารกิจเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญและต้องใช้งบประมาณมากในการแก้ไขปัญหาให้เป็นระบบ ดังนั้นเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรร่วมกันจัดทำแผนให้มีการดำเนินการแบบรวมศูนย์

5. ด้านการเคหะและชุมชน แต่เดิมภารกิจด้านนี้ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 แต่มิได้ระบุให้ชัดเจนในเรื่ององค์การรับผิดชอบ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะให้ปัญหาเรื่องนี้ได้รับการจัดลำดับความสำคัญโดยถือเป็นภารกิจที่ควรทำอย่างยิ่ง ซึ่งได้แก่ การจัดและพัฒนาแหล่งชุมชนและที่อยู่อาศัย การจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และองค์การที่ควรเป็นผู้ดำเนินการคือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

6. ด้านการสาธารณสุข มีทั้งภารกิจที่ควรทำอย่างยิ่งและที่ควรจัดทำ โดยภารกิจที่ควรทำอย่างยิ่ง ได้แก่ การจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ รวมทั้งการควบคุมและการป้องกันโรคติดต่อ ส่วนภารกิจที่ควรจัดทำ ได้แก่ ภารกิจแรกการจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์และควบคุมการฆ่าสัตว์ โดยให้เป็นภารกิจของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และภารกิจที่สองได้แก่ การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด ซึ่งเป็นภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากต้องใช้งบประมาณในการจัดการให้มีขึ้นและการบริหารค่อนข้างสูง นอกจากนั้นผู้เข้ารับบริการก็จะมาจากคนกลุ่มใหญ่ ซึ่งควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ

7. ด้านวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำอย่างยิ่ง เช่น การส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม การบูรณะดูแลรักษาและพัฒนาศาสนสถาน การปรับปรุงและการจัดประโยชน์จากศาสนสมบัติ การบำรุงรักษาศิลปะ โบราณสถาน ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์หรือห้องสมุดท้องถิ่น การส่งเสริมและการบำรุงการกีฬา และการจัดให้มีรวมทั้งบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งภารกิจเหล่านี้ควรจัดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดทำ

8. ด้านการศึกษา มีภารกิจที่ควรทำอย่างยิ่ง ได้แก่ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการจัดการศึกษาแก่เด็กก่อนวัยเรียน ส่วนภารกิจที่ควรทำ คือ การจัดการศึกษาด้านวิชาชีพ รวมทั้งการจัดการศึกษานอกโรงเรียน โดยทั้งหมดนี้ควรกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้ภารกิจที่ควรจัดทำสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ การจัดการศึกษา สงเคราะห์และการศึกษาพิเศษที่อาจจะมีส่วนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นควรเป็นการสนับสนุนและร่วมมือกับรัฐบาลเนื่องจากการสร้างคุณภาพของสังคม

9. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคม ภารกิจด้านนี้ที่ควรทำอย่างยิ่งสำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดให้มีสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว

10. ด้านเกษตรกรรม เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งหรือส่วนใหญ่ของประเทศสมควรจัดทำ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งควรจะได้รับผิดชอบส่งเสริมการเกษตรกรรม โดยการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช จัดหาและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม ส่งเสริมให้มีกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ รวมทั้งรักษาคุณภาพที่ดินและแหล่งน้ำ

11. ด้านอุตสาหกรรม เป็นภารกิจที่นอกเหนือจากภารกิจทั่วไปในเชิงบริการสาธารณะ และเป็นภารกิจที่สามารถก่อให้เกิดเป้าหมายเชิงพาณิชย์ได้ ในกรณีที่มีความพร้อม ท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ควรจัดทำอย่างยิ่ง ในเรื่องการตรวจสอบมาตรฐานการผลิต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบ ส่วนภารกิจที่ควรจัดทำ ก็คือ ส่งเสริมและให้ข้อมูลทางวิชาการด้านอุตสาหกรรม และควรเป็นภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

12. ด้านการคมนาคมขนส่งและด้านการสื่อสาร ถือเป็นภารกิจที่สำคัญและก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ แต่ในกรณีของท้องถิ่นนั้นภารกิจที่ควรมีควรทำอย่างยิ่ง ได้แก่ การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ แต่เดิมได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล แต่ปัจจุบันควรจะให้ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดทำภารกิจนี้ นอกจากนี้ก็ยังมีภาระจดทะเบียนเรือซึ่งมีมากมายในหลายท้องถิ่นทั่วประเทศ ภารกิจนี้ควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี

เพชรบุรี (/เพ็ชชะบุรี;/ เดิมสะกดว่า เพ็ชร์บุรี) เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันตก (บ้างก็จัดอยู่ในภาคกลางตอนล่าง ด้านของการพยากรณ์อากาศจัดอยู่ภาคใต้ตอนบน) มีภูมิประเทศทั้งเป็นที่สูงติดเทือกเขาและที่ราบชายฝั่งทะเล มักเรียกชื่อสั้น ๆ ว่า เมืองเพชร เดิมเรียก พรินบุรี และจากหลักฐานในสมัยพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 ปรากฏชื่อว่า ศรีชัยวัชรปุระ (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2563)

จังหวัดเพชรบุรีมีชื่อเสียงในฐานะแหล่งผลิตน้ำตาล เนื่องจากมีต้นตาลหนาแน่น เป็นเมืองเก่าแก่ มีประวัติศาสตร์ยาวนาน เพชรบุรีเป็นเมืองที่เคยรุ่งเรืองมาตั้งแต่สมัยโบราณและเป็นเมืองหน้าด่านที่สำคัญของไทยในกลุ่มหัวเมืองฝ่ายตะวันตก ปัจจุบันมีวัดเก่าแก่และบ้านเรือนทรงไทยจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีคำพูดติดปากว่า นักเลงเมืองเพชร ปัจจุบันเพชรบุรีเป็นเมืองด่านสำคัญระหว่างภาคกลางและภาคใต้ และยังเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น หาดชะอำ หาดปึกเตียน หาดเจ้าสำราญ แหลมหลวง แหลมเหลว และเขื่อนแก่งกระจาน

จังหวัดเพชรบุรีมีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน 3 รูปแบบ คือ (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2563)

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยหน่วยงานสังกัดส่วนกลางที่เข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ จำนวน 75 ส่วนราชการ

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จังหวัดเพชรบุรีมีหน่วยราชการที่อยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับจังหวัด และอำเภอ ส่วนราชการในระดับจังหวัดเป็นหน่วยงาน 2 ลักษณะ

คือ หน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด (ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง) หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดของจังหวัดเพชรบุรีมีทั้งสิ้น 33 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย 8 หน่วยงาน และสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ 26 หน่วยงาน

2.1 ระดับจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการระดับจังหวัด 26 ส่วนราชการ รวมถึงส่วนราชการที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่บริหารงานราชการอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 ระดับอำเภอ ประกอบด้วยอำเภอ 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองเพชรบุรี อำเภอเขาย้อย อำเภอชะอำ อำเภอท่ายาง อำเภอบ้านลาด อำเภอบ้านแหลม อำเภอหนองหญ้าปล้อง และอำเภอแก่งกระจาน (93 ตำบล 698 หมู่บ้าน)

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี, เทศบาลเมือง 2 แห่ง, เทศบาลตำบล 13 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 69 แห่ง มีรายละเอียดดังนี้

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี 1 แห่ง

3.2 เทศบาลเมือง 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองเพชรบุรี และเทศบาลเมืองชะอำ

3.3 เทศบาล จำนวน 13 แห่ง ใน 6 อำเภอ ประกอบด้วย

3.2.1 อำเภอเมืองเพชรบุรี ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองขนาน เทศบาลตำบลหาดเจ้าสำราญ และเทศบาลตำบลหัวสะพาน

3.2.2 อำเภอบ้านแหลม ได้แก่ เทศบาลตำบลบ้านแหลม และเทศบาลตำบลบางตะบูน

3.2.3 อำเภอบ้านลาด ได้แก่ เทศบาลตำบลบ้านลาด

3.2.4 อำเภอชะอำ ได้แก่ เทศบาลตำบลบางเก่า และเทศบาลตำบลนายาง

3.2.5 อำเภอเขาย้อย ได้แก่ เทศบาลตำบลเขาย้อย

3.2.6 อำเภอท่ายาง ได้แก่ เทศบาลตำบลท่ายาง เทศบาลตำบลหนองจอก เทศบาลตำบลท่าไม้รวก และเทศบาลตำบลท่าแลง

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล 69 แห่ง จำแนกตามอำเภอ ได้ดังนี้

3.3.1 อำเภอเมืองเพชรบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลบางจาน องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม องค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกุ่ม องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโสน องค์การบริหารส่วนตำบลไร่ส้ม องค์การบริหารส่วนตำบลบางจาก องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ องค์การบริหารส่วนตำบลต้นมะม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลช่องสะแก องค์การบริหารส่วนตำบลนาุ้ง องค์การบริหารส่วนตำบลสามะโรง องค์การบริหารส่วนตำบลโพพระ องค์การบริหารส่วนตำบลต้นมะพร้าว องค์การบริหารส่วนตำบลโพไร่หวาน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนยาง และ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพลับ

3.3.2 อำเภอเขาย้อย องค์การบริหารส่วนตำบลเขาย้อย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปรัง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองชุมพล องค์การ

บริหารส่วนตำบลห้วยโรง องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยท่าช้าง และ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองชุมพลเหนือ

3.3.3 อำเภอหนองหญ้าปล้อง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าปล้อง องค์การบริหารส่วนตำบลยางน้ำก่ดใต้ และ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะคร้อ

3.3.4 อำเภอชะอำ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองศาลา องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทรายเหนือ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่ใหม่พัฒนา และ องค์การบริหารส่วนตำบลสามพระยา

3.3.5 อำเภอยายิง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคอย องค์การบริหารส่วนตำบลยางหย่อง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก องค์การบริหารส่วนตำบลมาบปลาเค้า องค์การบริหารส่วนตำบลวังไคร้ องค์การบริหารส่วนตำบลกลัดหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลปึกเตียน องค์การบริหารส่วนตำบลเขากระปุก และ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านในดง

3.3.6 อำเภอบ้านลาด องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหาด องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทาน องค์การบริหารส่วนตำบลตำหรุ องค์การบริหารส่วนตำบลสมอพลี้องค์การบริหารส่วนตำบลไร่มะขาม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเสา องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระเจ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกะปูล้องค์การบริหารส่วนตำบลไร่โคก องค์การบริหารส่วนตำบลโรงเข้ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่สะท้อน องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำรงค์ และ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยลึก

3.3.7 อำเภอบ้านแหลม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแหลม องค์การบริหารส่วนตำบลบางขุนไทร องค์การบริหารส่วนตำบลปากทะเล องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมผักเบี้ย องค์การบริหารส่วนตำบลบางตะบูน องค์การบริหารส่วนตำบลบางครก องค์การบริหารส่วนตำบลท่าแร้ง และ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าแร้งออก

3.3.8 อำเภอแก่งกระจาน องค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน องค์การบริหารส่วนตำบลสองพี่น้อง องค์การบริหารส่วนตำบลวังจันทร์ องค์การบริหารส่วนตำบลป่าเต็ง องค์การบริหารส่วนตำบลพุสวรรค์ และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแม่เพรียง

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจในการดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกขึ้นมา ดำเนินการบริหารกิจการที่เป็นบริการด้านพื้นฐานภายในท้องถิ่นโดยอิสระ แต่ก็ถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางในบางส่วน

แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งขององค์การ ก็คือ เป็นที่รวมของบุคคลซึ่งทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ (Kreitner, 1998) และในขณะเดียวกันก็บรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัวด้วย องค์การจึงคล้ายกับมนุษย์ กล่าวคือ องค์การมีระบบค่านิยมของตนเอง ซึ่งตามปกติทั่วไปแล้วเรียกว่า วัฒนธรรมองค์การ (organizational culture) เมื่อวัฒนธรรมองค์การเป็นตัวแทนค่านิยมและความเชื่อที่มีความสัมพันธ์กับบุคลากร โครงสร้างองค์การและระบบการควบคุมที่ทำให้เกิด

บรรทัดฐานทางพฤติกรรมวัฒนธรรมองค์การจึงเป็นเครื่องมือในการควบคุมกลยุทธ์ขององค์การอย่างหนึ่ง และยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารให้บุคลากรในองค์การได้รับทราบแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ด้วย วัฒนธรรมองค์การของแต่ละองค์การจึงจำเป็นต้องผ่านการทดสอบตามกาลเวลาจนเป็นที่ยอมรับจากบุคลากรในองค์การว่าสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ขององค์การได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์การ (Schein, 1991 : 6) ดังนั้นการที่ผู้บริหารมีความเข้าใจถึงวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลดีและช่วยผู้บริหารในการวางแผนต่างๆ เพื่อมีให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การ และเพื่อให้เกิดความร่วมมืออันดีของบุคลากรในองค์การ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549 : 202)

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การอย่างสูง เพราะหน้าที่ของวัฒนธรรมองค์การก็เพื่อสร้างแนวทางการประพฤติปฏิบัติมาตรฐาน การปฏิบัติงาน และหนทางในการจัดการจัดการกับความสัมพันธระหว่างบุคคลและสภาพแวดล้อม ซึ่งจะลดความไม่แน่นอน เพิ่มความสามารถในการทำงานได้ และเกิดการส่งเสริมความอยู่รอด รวมทั้งความเจริญเติบโต วัฒนธรรมองค์การจึงทำหน้าที่ 2 รูปแบบ กล่าวคือ การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก (external adaptation) เพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการที่ใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และบูรณาการภายใน (internal integration) อันเป็นการแสวงหาวิธีที่จะช่วยให้สมาชิกในองค์การสามารถแก้ปัญหา รวมทั้งทำงานร่วมกันได้อย่างเหมาะสม (Schermerhorn, Hunt & Osborn, 2003 : 7)

ดังนั้นนักวิชาการจึงหันมาสนใจศึกษาแนวคิดทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมองค์การแบบหนึ่งอาจมีประสิทธิผลต่อองค์การในช่วงเวลาหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปวัฒนธรรมองค์การแบบนั้นอาจกลายเป็นสิ่งขัดขวางความสามารถโดยรวมขององค์การ (Randy, 2004 : 251) นอกจากนี้จุดเน้นของวัฒนธรรมองค์การของแต่ละองค์การยังมีความต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อองค์การ เช่น ลักษณะ ประเภท ขนาด ที่ตั้ง ผู้นำ พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ขององค์การ รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีสารสนเทศ

ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากการศึกษาและวิเคราะห์องค์การอย่างลึกซึ้ง เช่นเดียวกับประสิทธิผลองค์การ แม้จะศึกษาอย่างลึกซึ้งแต่ประเด็นด้านคำนิยามก็มีนักวิชาการให้ความหมายวัฒนธรรมองค์การไว้หลากหลาย ดังนี้

อัลเวสสัน (Alvesson, 2002 : 3) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ระบบของสัญลักษณ์และความหมาย ๆ ทั่วไป ซึ่งทำให้เกิดระเบียบแบบแผนร่วมที่เกี่ยวเนื่องกับการรับรู้และส่งผลต่อแนวคิดของสมาชิกภายในองค์การ รวมถึงวิถีทางที่ซึ่งมักถูกกำหนดขึ้นและแสดงออกมา

สจวลซ์, ดวน และสจวลซ์ (Schultz, Duane and Schultz, 2002 : 275) กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การเป็นรูปแบบของความเชื่อ ความคาดหวัง ค่านิยม รวมถึงจิตสำนึกและจิตใต้สำนึก ซึ่งถูกคาดหวังว่าเป็นสิ่งชี้แนะพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ

อัลเดจและคูกูฮาลา (Aldag and Kuzuhara, 2002 : 334) ให้ความหมายวัฒนธรรมองค์การประกอบไปด้วย ค่านิยม สัญลักษณ์ เรื่องเล่า วีรบุรุษและพิธีปฏิบัติซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของสมาชิกในองค์การนั้นๆ วัฒนธรรม แสดงให้เห็นถึงอารมณ์ซึ่งเป็นสิ่งจับต้องไม่ได้ โดยหากเปรียบเทียบโครงสร้างองค์การเหมือนโครงกระดูก วัฒนธรรมจะเป็นเสมือนดังจิตวิญญาณ

ด๊าฟท์ (Daft, 2004 : 361) นิยามว่า วัฒนธรรมเป็นชุดของค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และวิถีคิดร่วมกันของคนในองค์การและถ่ายทอดให้แก่สมาชิกใหม่ วัฒนธรรมจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ เกิดความผูกพันและเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมและความเชื่อขององค์การ

ชาร์ล, ฮิลล์ และแกเร็ด (Charles, Hill and Gareth, 2009 : 130) ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การไว้ว่า หมายถึง การรวมกันของค่านิยม และบรรทัดฐานที่ใช้ควบคุมการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การกับกลุ่มอื่น และบุคคลอื่นภายนอกองค์การ

คัมมิงส์และวอร์เลย์ (Cummings and Worley, 2009 : 521) ให้ความหมายวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนของสิ่งประดิษฐ์ บรรทัดฐาน ค่านิยม และข้อสมมติพื้นฐานที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ใช้การได้ดีเพียงพอที่จะนำมาสอนให้แก่ผู้อื่น วัฒนธรรมเป็นกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่มาจากทางเลือกและประสบการณ์จากการใช้กลยุทธ์และการออกแบบองค์การ

โรบบินส์ (Robbins, 2009 : 585-586) นิยามวัฒนธรรมองค์การว่าหมายถึง ระบบของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ ซึ่งทำให้องค์การมีความแตกต่างจากองค์การอื่น

ไชน์ (Schein, 2010 : 18) ให้ความหมายว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนของข้อสมมติพื้นฐานร่วมที่สมาชิกในกลุ่มได้เรียนรู้จากกาแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก และบูรณาการภายในองค์การให้ประสานสอดคล้องกัน ซึ่งเมื่อข้อสมมติพื้นฐานเหล่านี้สามารถนำมาใช้งานได้ดีจนเป็นที่ยอมรับของกลุ่มก็จะนำไปสอนให้แก่สมาชิกใหม่ ให้รับทราบถึงแนวทางที่ถูกต้องที่จะรับรู้ คิด และรู้สึกถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อปัญหาต่าง ๆ

ประพจน์ แยม์ทิม (2550 : 22-23) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง สิ่งที่รับรู้ร่วมกัน เห็นพ้องต้องกัน ถูกยึดถือปฏิบัติโดยสมาชิกขององค์การ เป็นระบบของการให้ความหมายร่วมกัน (shared meaning) และเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อระบบบริหารงานขององค์การ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จของการบริหารนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานในองค์การ เป็นชุดของคุณลักษณะเด่นที่สมาชิกในองค์การเห็นคุณค่าหรือยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ดี

เกรียงศักดิ์ เขียวยั้ง (2550 : 9-10) ให้ความหมายวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ระบบการดำเนินการร่วมกันภายในองค์การที่ยึดถือโดยสมาชิกขององค์การ ซึ่งแตกต่างไปจากองค์การอื่น วัฒนธรรมองค์การเป็นการรับรู้ร่วมกันของสมาชิก วัฒนธรรมมีไว้ให้สมาชิกประพฤติปฏิบัติทุกองค์การมีระบบหรือมีแบบแผนของค่านิยมสัญลักษณ์ ความเชื่อ และการปฏิบัติที่มีวิวัฒนาการตลอดเวลา เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาที่วัฒนธรรมองค์การ วัฒนธรรมองค์การจะช่วยให้พนักงานได้คิดพิจารณา วิเคราะห์และแก้ปัญหาในแนวทางที่ถูกต้อง

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2551 : 66-67) ได้ให้ความหมายวัฒนธรรมองค์การ คือ กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการในหน่วยงานที่พนักงานใหม่ต้องเรียนรู้เพื่อที่จะสามารถทำงานในหน่วยงานนั้นได้

เสนห์ จุ้ยโต (2551 : 191-192) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ (corporate culture) หมายถึง ลักษณะและวิธีการทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของส่วนร่วมภายใต้สภาวะแวดล้อมที่กำหนดไว้ ซึ่งลักษณะและวิธีการดำเนินการดังกล่าวผู้ก่อตั้งองค์การหรือผู้นำเป็นผู้กำหนดรวบรวมขึ้นเป็นมาตรฐาน โดยสมาชิกขององค์การทุกคนยึดถือปฏิบัติตาม

สูดาร์ตัน อ่อนละเอียด (2551 : 8) กล่าวสรุปความหมายของวัฒนธรรมองค์การ (organization culture) คือ ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม ประเพณี สัญลักษณ์ และรูปแบบของการปฏิบัติต่างๆ ทั้งที่เห็นชัดเจนและไม่ชัดเจนที่บุคคลในองค์การให้การยอมรับและยึดถือเป็นวิถีปฏิบัติ

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2553 : 28) ได้ให้ความหมายวัฒนธรรมองค์การว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง วิธีการซึ่งองค์การใช้ปฏิบัติ หรือทำงานบางอย่างที่ได้รับมอบหมาย เป็นชุดของระเบียบ ประเพณีปฏิบัติ และแนวทางของการคิด ความเชื่อ และสิ่งที่คาดหวังต่าง ๆ ที่มีอยู่ร่วมกันในบรรดาสมาชิกขององค์การ และความเชื่อและสิ่งที่คาดหวังเหล่านี้เอง จะกลายเป็นกฎระเบียบของพฤติกรรมกรปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า บรรทัดฐาน (norms) ซึ่งจะมีอิทธิพลอย่างมากในการกำกับพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มในองค์การ

สรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ บรรทัดฐานของพฤติกรรม การแสดงออกของสมาชิกภายในองค์การในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยสมาชิกภายในองค์การ ซึ่งถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกคนหนึ่ง ซึ่งจะทำให้แต่ละองค์การมีความแตกต่างกันตามลักษณะของวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ

สาระแนวคิดเชิงทฤษฎีของวัฒนธรรมองค์การ

จากการศึกษาระดับของวัฒนธรรมองค์การ ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การไว้แตกต่างกันดังนี้

คาเมรอน และควินน์ (Cameron and Quinn, 2011 : 27-34) กล่าวถึงสาระสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งประกอบขึ้นจากคุณลักษณะเด่นเฉพาะ อันเป็นผลมาจากการผสมผสานกันระหว่างมิติของวัฒนธรรมองค์การ 6 มิติ (six dimensions of organizational culture) ดังนี้

1. คุณลักษณะเด่นขององค์การ (dominant characteristics) หมายถึง สภาพโดยรวมของสถานศึกษาที่สามารถเห็นได้อย่างเด่นชัด
2. ผู้นำองค์การ (organizational leaders) หมายถึง ลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา หรือพฤติกรรมและบทบาทที่ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติต่อบุคลากรและการดำเนินงานของสถานศึกษา
3. การจัดการบุคลากร (management of employees) หมายถึง การบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคลากร หรือลักษณะวิธีปฏิบัติต่อบุคลากร และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานศึกษา
4. ตัวประสานองค์การ (organization glue) หมายถึง กลไกที่ใช้พันนาการสถานศึกษาเข้าไว้ด้วยกัน เป็นสิ่งที่สถานศึกษานำมาใช้เป็นหลัก เพื่อให้สถานศึกษาสามารถดำรงอยู่
5. ยุทธวิธีที่ใช้ (strategic emphases) หมายถึง กลยุทธ์หรือจุดเน้นที่สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางหรือแนวนโยบายในการขับเคลื่อนนำพาสถานศึกษาไปสู่เป้าหมาย
6. เงื่อนไขแห่งความสำเร็จ (criteria of success) หมายถึง เกณฑ์ที่สถานศึกษานำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงชัยชนะและความสำเร็จของสถานศึกษา

สมยศ นาวิการ (2550 : 192) กล่าวถึงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งมีองค์ประกอบพื้นฐาน 5 ประการ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ บริษัทแต่ละบริษัทจะดำเนินงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เจาะจงที่จะกำหนดประเภทขององค์การที่ต้องการเจริญเติบโต

2. ค่านิยม ค่านิยมที่ยึดถือร่วมกันโดยพนักงานทุกคนจะเป็นคุณลักษณะพื้นฐานขององค์การ ค่านิยมคือ สิ่งที่มีผลต่อความพยายามร่วมกันของสมาชิกองค์การ ค่านิยมมักจะถูกระบุไว้ภายในเป้าหมายหรือคำขวัญของบริษัท

3. วีรบุรุษ บุคคลบางคนจะถูกระบุไว้อย่างใกล้ชิดกับวัฒนธรรมองค์การ

4. ธรรมเนียมปฏิบัติ กิจกรรมและเหตุการณ์ปกติจะเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์การด้วย

5. เครือข่ายทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมองค์การจะถูกถ่ายทอดผ่านเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เรื่องราวของอุดมคติและวีรบุรุษของบริษัทก่อนหน้านี้จะถูกรับรู้ร่วมกันทั่วทั้งองค์การและระหว่างรุ่นของพนักงานที่ต่อเนื่องกัน

สุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2550 : 121-136) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. วัฒนธรรมของสังคมในระดับต่าง ๆ การประเพณีปฏิบัติตัวของบุคลากรทุกระดับในหน่วยงานล้วนได้รับอิทธิพลหรือการขัดเกลาจากวัฒนธรรมของสังคมระดับต่าง ๆ ที่บุคคลเหล่านั้นถือกำเนิดและถูกอบรมสั่งสอนจนเติบโตขึ้นมา วัฒนธรรมของสังคมอาจแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ วัฒนธรรมสังคมระดับนานาชาติ วัฒนธรรมสังคมระดับชาติ วัฒนธรรมสังคมระดับภูมิภาคและท้องถิ่น วัฒนธรรมของธุรกิจภาคอุตสาหกรรมและวัฒนธรรมของสาขาอาชีพ

1.1 วัฒนธรรมสังคมระดับนานาชาติ ปัจจุบันเทคโนโลยีด้านการคมนาคมและการสื่อสารเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก การเดินทาง การสื่อสารระหว่างประเทศมีความทันสมัยและสะดวกสบาย จึงเป็นช่องทางที่ดีที่ทำให้เกิดการแพร่กระจายทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศที่มีการติดต่อสื่อสารกัน รวมถึงศาสตร์ความรู้ต่าง ๆ เกือบทุกด้านที่มีการนำมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมของประเทศหนึ่งสามารถส่งผลกระทบและเป็นแหล่งกำเนิดของวัฒนธรรมองค์การอีกประเทศหนึ่งได้

1.2 วัฒนธรรมสังคมระดับชาติ วัฒนธรรมในสังคมไทยสามารถมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การได้ในหลายเรื่อง ดังเช่น ค่านิยมสังคมไทยในเรื่องระบบอาวุโสและระบบอุปถัมภ์ที่เห็นได้ชัดในหน่วยงานหลายแห่ง ซึ่งบุคคลอาจได้รับการปลูกฝังจากการอบรมเลี้ยงดูของบิดามารดาและการสอนของครูอาจารย์ในสถานศึกษา ดังนั้นเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่เข้าทำงาน ค่านิยมดังกล่าวจึงติดตัวบุคคลกลายเป็นวัฒนธรรมในหน่วยงานที่ประพฤติปฏิบัติกัน

1.3 วัฒนธรรมสังคมระดับภูมิภาคและท้องถิ่น แต่ละภูมิภาคและท้องถิ่นมีขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีคิด วิถีทำงานที่มีส่วนแตกต่างตามภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลให้หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่นเดียวกันมีวัฒนธรรมองค์การบางส่วนที่คล้ายกันแต่อาจแตกต่างกับหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้นๆ

1.4 วัฒนธรรมของธุรกิจภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานที่ดำเนินกิจการหรือประกอบธุรกิจอยู่ในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันมักมีวัฒนธรรมองค์การที่คล้ายคลึงกัน บางส่วนเป็นเพราะว่าเมื่ออยู่ในธุรกิจอุตสาหกรรมเดียวกันมักมีกิจกรรมและปัญหาหลาย ๆ อย่างคล้ายกัน เช่น ความต้องการของลูกค้า สภาพการแข่งขัน ความรู้และประสบการณ์ของพนักงานและผู้บริโภค เทคโนโลยีที่ใช้ ฯลฯ

1.5 วัฒนธรรมของสาขาอาชีพ แต่ละอาชีพมักมีค่านิยม ความเชื่อ ธรรมเนียมปฏิบัติ วิธีการติดต่อสื่อสาร ภาษาที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะกลุ่ม ตลอดจนการพบปัญหาและความกดดันต่างๆ คล้ายกัน ซึ่งมีการร่วมกันพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาเพื่อเอาชนะอุปสรรค ซึ่งต่อมาพัฒนากลายเป็น ค่านิยม ความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติในกลุ่มบุคคลผู้ประกอบอาชีพนั้นๆ

2. ลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน ลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน สามารถเป็นแหล่งกำเนิดหรือเป็นปัจจัยที่ทำให้วัฒนธรรมของแต่ละองค์การแตกต่างกันได้ กล่าวคือ หากหน่วยงานสองแห่งมีลักษณะงานแตกต่างกัน ในอีกแง่หนึ่งถ้าหน่วยงานสองแห่งมีลักษณะงาน เหมือนกัน มักจะทำให้วัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานมีส่วนคล้ายคลึงกันได้ ทั้งนี้รวมถึง สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน เช่น สภาพเศรษฐกิจ รูปแบบการแข่งขัน ฯลฯ อาจส่งผลกระทบต่อ วัฒนธรรมในองค์การได้เช่นเดียวกัน

3. ค่านิยม ความเชื่อ และวิสัยทัศน์ของผู้ก่อตั้งและผู้นำรุ่นแรก ในช่วงเริ่มแรกของการก่อตั้งหน่วยงาน ผู้ก่อตั้งมักจะเป็นผู้นำเสนอแนวคิดหรือช่องทางการเสนอสินค้าหรือบริการ รวมถึงการกำหนดวัฒนธรรมองค์การ โดยใช้วิธีการต่างๆ หากเวลาผ่านไปแนวคิด วิธีการทำงาน ของผู้ก่อตั้งได้รับการยอมรับจากพนักงาน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะค่อยๆ ตกผลึกฝังแน่นอยู่ในจิตใจของ พนักงาน จนกลายเป็นวิธีคิดวิธีทำงานที่พนักงานใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายใน หน่วยงานต่อไป

4. ประสบการณ์จากการทำงานร่วมกันของสมาชิกองค์การ แม้ว่าความเชื่อและวิสัยทัศน์ ของผู้ก่อตั้งในช่วงเริ่มแรกอาจประสบความสำเร็จ แต่ความเชื่อและวิสัยทัศน์ดังกล่าวอาจไม่เหมาะสม หรือใช้ไม่ได้ผลเมื่อสภาพแวดล้อมหรือกาลเวลาเปลี่ยนไป ประสบการณ์หรือการเรียนรู้ใหม่ๆ ของ กลุ่มพนักงานอาจเข้ามาแทนที่ค่านิยม ความเชื่อและวิธีการแก้ปัญหาแบบเก่าของผู้ก่อตั้งและผู้นำ รุ่นแรกๆ ได้

5. ค่านิยม ความเชื่อ และวิสัยทัศน์ของผู้นำรุ่นใหม่ สมาชิกใหม่ของหน่วยงานมักนำ ค่านิยม ความเชื่อ วิธีคิด วิธีทำงานของตนเข้ามาในองค์การ แม้หน่วยงานจะพยายามหล่อหลอมขัดเกลา พนักงานให้มีค่านิยม ความเชื่อตามที่หน่วยงานคาดหวัง แต่กระบวนการหล่อหลอมขัดเกลาความเชื่อ วิธีปฏิบัติบางอย่างที่หน่วยงานต้องการ ในขณะที่เดียวกันพนักงานอาจยังคงต้องการดำรงค่านิยม ความเชื่อ และวิธีปฏิบัติส่วนตัวบางอย่างไว้เช่นเดียวกัน

ณัฐพันธ์ เจริญนันท์ (2551 : 256-258) กล่าวถึง องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ ไว้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ บริษัทแต่ละบริษัทจะดำเนินงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม ทางธุรกิจที่จะกำหนดประเภทขององค์การที่ต้องการเจริญเติบโต

2. ค่านิยม เป็นแนวคิดและความเชื่อพื้นฐานที่กำหนดมาตรฐานของความสำเร็จ ภายในองค์การ ภายใต้การยึดถือร่วมกันของพนักงานทุกคน

3. สัญลักษณ์ คือ วัตถุ การกระทำหรือเหตุการณ์ที่ถ่ายทอดความหมายบางอย่าง เป็นสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งจะถ่ายทอดค่านิยมขององค์การ องค์การบางแห่ง จะใช้ถ้อยแถลงของภารกิจ

4. เรื่องราว คือ เรื่องเล่าบนรากฐานของเหตุการณ์จริงที่ถูกบอกเล่าอยู่บ่อยครั้งและรับรู้ร่วมการระหว่างสมาชิกขององค์การ เรื่องราวจะถูกบอกเล่าแก่พนักงานใหม่เพื่อรักษาค่านิยมขององค์การเอาไว้

5. วีรบุรุษ คือ ตัวเชิดเพื่อแสดงเป็นตัวอย่างของการกระทำ คุณลักษณะ และบุคลิกภาพของวัฒนธรรมองค์การ วีรบุรุษ คือ แบบจำลองของบทบาทเพื่อการดำเนินตามของพนักงาน วีรบุรุษจะแสดงให้เห็นถึงการกระทำที่ถูกต้องภายในองค์การ บริษัทที่มีวัฒนธรรมเข้มแข็งจะใช้ประโยชน์จากความสำเร็จเหล่านี้เพื่อสร้างวีรบุรุษที่เป็นตัวแทนค่านิยม

6. คำขวัญ ประโยคหรือถ้อยคำที่แสดงค่านิยมขององค์การ บริษัทหลายแห่งใช้คำขวัญเพื่อถ่ายทอดความหมายพิเศษแก่พนักงาน

7. งานพิธีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ คือ กิจกรรมที่เตรียมเอาไว้ที่เป็นเหตุการณ์พิเศษและดำเนินเพื่อประโยชน์ของผู้เข้าร่วม ผู้บริหารจัดงานพิธีขึ้นมาเพื่อปลูกฝังค่านิยมขององค์การ งานพิธีจะเป็นโอกาสพิเศษที่เสริมคุณค่าของความสำเร็จ สร้างความผูกพันระหว่างพนักงานด้วยการให้พวกเขามีส่วนร่วมภายใต้เหตุการณ์ที่สำคัญ ด้วยการยกย่องและฉลองวีรบุรุษ เหตุการณ์หลายอย่างจะถูกรวมเข้าไว้ภายในงานพิธีครั้งเดียว เพื่อการเพิ่มความสำคัญ และพนักงานใหม่จะมีความคุ้นเคยกับวัฒนธรรมองค์การ

8. เครือข่ายทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมองค์การจะถูกถ่ายทอดผ่านเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เรื่องราวของอุดมคติและวีรบุรุษของบริษัทก่อนหน้านี้จะถูกรับรู้ร่วมกันทั่วทั้งองค์การและระหว่างรุ่นของพนักงานที่ต่อเนื่องกัน

สรุปได้ว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การมาจากหลายองค์ประกอบ ได้แก่ วัฒนธรรมของสังคมในระดับต่าง ๆ ลักษณะงานของหน่วยงาน สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน ค่านิยม ความเชื่อ และวิสัยทัศน์ของผู้ก่อตั้งและผู้นำในรุ่นต่อมา พิธีการ ขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ประสบการณ์การทำงานของสมาชิกองค์การ และเครือข่ายทางวัฒนธรรมที่ไม่เป็นทางการ

รูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ

จากการศึกษาองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การมีนักวิชาการหลายได้กล่าวถึงรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การไว้หลากหลาย ดังนี้

แฮร์ริสัน (Harrison, 1987 : 1-18) ได้แบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1. วัฒนธรรมมุ่งอำนาจ (power orientation) เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งปกครอง สภาพแวดล้อมขององค์การ และมุ่งมีชัยชนะเหนือฝ่ายตรงกันข้าม ไม่ค่อยเต็มใจที่จะอยู่ภายใต้กฎหรืออำนาจจากภายนอก ภายในองค์การผู้ที่มีอำนาจเท่านั้นจึงจะสามารถควบคุมเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา วัฒนธรรมองค์การแบบนี้อยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งทรัพยากรอาจเป็นสิ่งใดก็ได้ที่อีกฝ่ายต้องการ ผู้ที่มีอำนาจจึงใช้ทรัพยากรในการสร้างความพึงพอใจสนองความต้องการและควบคุมพฤติกรรมของผู้อื่น วัฒนธรรมแบบนี้ผู้นำจะมีบทบาทซึ่งมักจะพบในองค์การเก่า ๆ ที่มาจากพื้นฐานกิจการของครอบครัว

2. วัฒนธรรมมุ่งบทบาท (role orientation) เป็นวัฒนธรรมที่ประกอบด้วยระบบของโครงสร้างและขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาและให้เสถียรภาพแก่องค์การมีการระบุหน้าที่และผลตอบแทนที่ชัดเจน ทั้งปัจเจกบุคคลและองค์การต่างก็ถูกคาดหวังจะให้การยอมรับ

ในส่วนที่เป็นข้อต่อรองของตน ข้อดีของวัฒนธรรมรูปแบบนี้คือ มีความเป็นระเบียบน่าเชื่อถือไว้วางใจ มีเหตุผล และมีความเสมอต้นเสมอปลาย การดำเนินการเป็นไปตามโครงสร้างและขั้นตอนการปฏิบัติงานมากกว่าการควบคุมโดยผู้นำ แต่จุดอ่อนของวัฒนธรรมรูปแบบนี้กลับอยู่ที่จุดแข็งกล่าวคือ การดำเนินงานภายใต้วัฒนธรรมองค์การรูปแบบนี้อยู่บนสมมติฐานที่ว่ามีคนจำนวนไม่มากนักที่เชื่อถือได้ ดังนั้นองค์การจึงไม่ให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สมาชิกองค์การในระดับที่ต่ำกว่าระบบได้ถูกออกแบบมาเพื่อควบคุมและป้องกันไม่ใหสมาชิกเห็นแก่ตัวหรือทำอะไรที่ไม่ดี ซึ่งทำใหสมาชิกห่างไกลจากการสร้างสรรค์ และจากการทำในสิ่งที่ถูกต้อง เมื่อสิ่งที่ถูกต้องนั้นอยู่นอกเหนือกฎเกณฑ์

3. วัฒนธรรมมุ่งความสำเร็จ (achievement orientation) วัฒนธรรมรูปแบบนี้มุ่งเน้นให้สมาชิกแสดงพลังอย่างเต็มที่เพื่อผลตอบแทน เป็นการใช้ภารกิจหน้าที่ในการดึงดูดความสนใจและปลดปล่อยพลังในตัวของสมาชิกให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งต่างจากวัฒนธรรมมุ่งอำนาจและวัฒนธรรมมุ่งบทบาท โดยทั้งสองรูปแบบต่างใช้ผลตอบแทนภายนอกและการลงโทษเพื่อเป็นการจูงใจสมาชิก

4. วัฒนธรรมมุ่งสนับสนุน (support orientation) เป็นวัฒนธรรมที่มีบรรยากาศขององค์การขึ้นอยู่กับความไว้วางใจเนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันระหว่างปัจเจกบุคคลและองค์การ โดยสมาชิกองค์การเชื่อว่าตนมีคุณค่าในฐานะที่เป็นมนุษย์ ไม่ได้เป็นเพียงแค่ฟันเฟืองตัวหนึ่งในเครื่องจักรหรือเป็นเพียงคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานเท่านั้น ดังนั้นสมาชิกองค์การของวัฒนธรรมรูปแบบนี้จึงทำงานไม่ใช่เพียงเพราะชอบงานของพวกเขาเท่านั้น แต่เพราะพวกเขาสนใจในคนที่พวกเขาทำงานด้วยและทำให้ปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อผู้อื่นอย่างเช่น ลูกค้า สาธารณชน และผู้ใต้บังคับบัญชามีความเป็นมนุษย์มากและทำให้บรรยากาศภายในองค์การมีความอบอุ่น ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การรูปแบบนี้คือ สมาชิกขององค์การมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเกินกว่าความต้องการในการทำงาน และเป็นการช่วยเหลือกันทั้งในกลุ่มและนอกกลุ่ม สมาชิกมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างใกล้ชิดและใช้เวลาด้วยกันทั้งเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว โดยเมื่อมีสิ่งผิดพลาดเกิดขึ้น พวกเขาจะให้โอกาสกันเป็นครั้งที่สอง

วัฒนธรรมรูปแบบนี้ให้ความพึงพอใจแก่สมาชิกจากความไว้วางใจเนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน การเป็นเจ้าของ และการติดต่อสัมพันธ์กัน โดยข้อสมมติของวัฒนธรรมรูปแบบนี้คือ สมาชิกจะให้การผูกมัดตนเองต่อกลุ่มหรือองค์การที่พวกเขารู้สึกเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง และเชื่อว่าตนมีส่วนร่วม

คุกซ์และลาฟเฟอร์ตี้ (Cooke and Lafferty, 1989 : 52) ได้เสนอรูปแบบวัฒนธรรมองค์การไว้ 3 ลักษณะ ประกอบด้วย

1. วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ (constructive organization culture) เป็นลักษณะวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออก มุ่งเน้นความพึงพอใจของสมาชิกในองค์การด้านความต้องการ ความสำเร็จและด้านความต้องการความสัมพันธ์ ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการทำงาน เสริมสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน แบ่งเป็น 4 มิติ คือ

1.1 มิติมุ่งความสำเร็จ (achievement) มุ่งเน้นให้สมาชิกไปสู่เป้าหมายที่ทำทาทาย และเป็นไปได้ พร้อมทั้งมีการวางแผนและเป้าหมายการทำงานร่วมกัน

1.2 มิติมุ่งพัฒนาบุคลากร (self-actualizing) เน้นให้สมาชิกให้ทำงานอย่างมีความสุข มีการพัฒนาตนเองและมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่หลากหลาย

1.3 มิติมุ่งบุคลากรและการสนับสนุน (humanistic-encouraging) มุ่งเน้นให้สมาชิกช่วยเหลือ และสนับสนุนซึ่งกันและกันให้เกิดความเจริญก้าวหน้า

1.4 มิติมุ่งสัมพันธ์ฉันท์พี่น้อง (affinitive) มุ่งเน้นให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีความเป็นมิตร ใส่ใจและพึงพอใจต่อกลุ่มงานของตน

2. วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรับ (passive-defensive organizational culture) เป็นวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับกฎระเบียบ เน้นการคล้อยตามความคิดของผู้บริหาร สมาชิกในองค์การต้องการยอมรับ และหลีกเลี่ยงความล้มเหลว ความขัดแย้ง สมาชิกรู้สึกว่าจะถูกควบคุมการทำงาน ถูกคาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ จึงมุ่งเน้นสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน แบ่งเป็น 4 มิติ ได้แก่

2.1 มิติมุ่งการยอมรับ (approval) เน้นให้บุคคลเกิดความรู้สึกต้องเห็นด้วยและยอมตามเพื่อให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก

2.2 มิติมุ่งเน้นกฎระเบียบ (conventional) สมาชิกถูกคาดหวังว่าต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การ เป็นการแสดงถึงการรักษาแบบแผนการปฏิบัติงานลักษณะอนุรักษ์นิยม

2.3 มิติการพึ่งพา (dependent) สมาชิกถูกคาดหวังว่าจะปฏิบัติตามการตัดสินใจของหัวหน้า รวมทั้งเชื่อว่าการตัดสินใจนั้นถูกต้อง จึงไม่เกิดการมีส่วนร่วม

2.4 มิติการหลีกเลี่ยง (avoidance) เป็นมิติที่องค์การคาดหวังให้สมาชิกรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย หลีกเลี่ยงการกระทำที่นำมาซึ่งความผิดพลาดและการถูกตำหนิจากการทำงาน

3. วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรุก (aggressive-defensive organizational culture) เป็นวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับงานมากเกินไป มุ่งเน้นความต้องการด้านอำนาจ เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงในงาน จึงเกิดลักษณะของการแข่งขัน แก่งแย่งชิงดีชิงเด่น แบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่

3.1 มิติมุ่งการคัดค้าน (oppositional) เน้นการเผชิญหน้า การแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับบุคคลอื่น ต่อต้านความคิดเห็นของผู้อื่น

3.2 มิติมุ่งอำนาจ (power) ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ในตำแหน่ง สมาชิกยึดมั่นและปฏิบัติเพื่อให้มีอำนาจและควบคุมสมาชิกที่อยู่ระดับต่ำกว่าให้ปฏิบัติตามคำสั่ง

3.3 มิติมุ่งการแข่งขัน (competitive) สมาชิกปฏิบัติงานโดยพื้นฐานของการแพ้-ชนะ มุ่งหวังเพื่อเอาชนะเพื่อนร่วมงานเพื่อให้ได้รับการยอมรับ

3.4 มิติมุ่งความสมบูรณ์แบบ (perfectionistic) เน้นความสมบูรณ์แบบถูกต้องในงาน หลีกเลี่ยงความผิดพลาด ใส่ใจในรายละเอียดของงานและใช้เวลามากในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

แฮนดี้ (Handy, 1993 : 183-190) เสนอรูปแบบวัฒนธรรมไว้ 4 แบบ ดังนี้

1. วัฒนธรรมมุ่งเน้นอำนาจ (power culture) เป็นวัฒนธรรมที่มักพบในองค์การเล็กๆ มุ่งเน้นความสำคัญไปที่คนเพียงคนเดียว นั่นคือ ผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด โดยจะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง

แล้วแผ่รังสีแห่งอำนาจกระจายออกไปจากศูนย์กลางนั้น ลักษณะโครงสร้างของวัฒนธรรมรูปแบบนี้ จึงเป็นลักษณะใยแมงมุม

2. วัฒนธรรมมุ่งเน้นบทบาท (role culture) เป็นวัฒนธรรมที่มีกฎระเบียบและกระบวนการที่แน่นอนเป็นกรอบในการทำงาน ทุกคนจะทำงานภายใต้บทบาทหน้าที่เท่าที่ตนมีอยู่ โดยผ่านสายงานการบังคับบัญชา ลักษณะโครงสร้างของวัฒนธรรมรูปแบบนี้เป็นลักษณะของโบสถ์กรีก ซึ่งมีจุดแข็งอยู่ที่เสาหลัก ซึ่งหมายถึง “หน้าที่” หรือ “ความเป็นพิเศษ” โดยเสาแต่ละเสามีความแข็งแกร่งในสิทธิของตัวเอง แหล่งอำนาจที่สำคัญของวัฒนธรรมรูปแบบนี้จึงเป็น “อำนาจในตำแหน่ง” บทบาทหรือหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่มีความสำคัญมากกว่าตัวบุคคล ดังนั้น การดำเนินงานใดๆ ที่เกินเลยหรือนอกเหนือจากบทบาทที่กำหนดจึงไม่เป็นที่ต้องการ

3. วัฒนธรรมมุ่งเน้นงาน (task culture) เป็นวัฒนธรรมที่ทุกคนในองค์การมุ่งเน้นการทำงานเฉพาะในส่วนที่ตนรับผิดชอบภายใต้การทำงานเป็นทีม ซึ่งมีสภาพการทำงานค่อนข้างยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้เป็นอย่างดี กลุ่มคนหรือทีมงานถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยจุดประสงค์เฉพาะอย่าง สามารถที่จะเปลี่ยนรูป ละทิ้ง หรือทำงานต่อไปได้ง่าย องค์การรูปแบบนี้มีการทำงานที่รวดเร็ว เพราะทุกคนกลุ่มต่างก็มีอำนาจในการตัดสินใจอยู่ภายในกลุ่ม มีการตัดสินใจกันด้วยผลงาน ความสัมพันธ์ของการทำงานภายในกลุ่มเป็นการเคารพซึ่งกันและกันตามศักยภาพมากกว่าเคารพตามอายุหรือสถานภาพลักษณะโครงสร้างของวัฒนธรรมรูปแบบนี้เป็นลักษณะตาข่าย

4. วัฒนธรรมมุ่งเน้นบุคคล (person culture) เป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล (individuals) กล่าวคือ องค์การมีไว้เพื่อบริการและช่วยเหลือปัจเจกบุคคลที่อยู่ภายในองค์การ วัฒนธรรมรูปแบบนี้ปัจเจกบุคคลจะทำในสิ่งที่ตนสามารถทำได้ดี และจะฟังก็เฉพาะเรื่องที่เหมาะสมกับพวกเขาเท่านั้น โดยทุกคนในองค์การมีความสำคัญเท่ากันหมด และมีอำนาจในการตัดสินใจในแต่ละสถานการณ์ ลักษณะโครงสร้างของวัฒนธรรมรูปแบบนี้เป็นลักษณะกลุ่มก้อน

ดอน, สโลคัม และวูดแมน (Don, Slocum and Woodman, 2001 : 524-526) ได้แบ่งชนิดของวัฒนธรรมออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบเครือญาติ (clan culture) วัฒนธรรมแบบผู้จัดการ (entrepreneurial culture) วัฒนธรรมแบบตลาด (market culture) และวัฒนธรรมแบบราชการ (bureaucratic culture) วัฒนธรรมองค์การนี้แสดงถึงค่านิยมที่มีรูปแบบการปฏิบัติที่อยู่ในกฎ ระเบียบ สมาชิกในองค์การมีความผูกพันในการปฏิบัติงานแบบขั้นตามภาระงานที่รับผิดชอบ การปฏิบัติงานมุ่งประสิทธิภาพและความมั่นคงของสมาชิกในองค์การ สมาชิกจะมีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดี มีการบริการดี โดยมีปทัสถานและค่านิยมอย่างไม่เป็นทางการในการแสดงออก โดยผู้นำองค์การจะเป็นผู้คอยควบคุม ดูแล การปฏิบัติตนของสมาชิกในองค์การให้อยู่ภายในกฎ ระเบียบ

กอร์ดอน (Gordon, 2002 : 375) เห็นว่าควรให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์การที่เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือ การให้ความสำคัญกับลูกค้า ความยืดหยุ่นและการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์การ 4 รูปแบบ ได้แก่

1. วัฒนธรรมแบบเน้นบทบาทหน้าที่ (functional culture) เป็นรูปแบบเน้นความเป็นปัจเจกบุคคลและกระบวนการตัดสินใจตามลำดับขั้นบังคับบัญชา ให้ความสำคัญในเรื่องความน่าเชื่อถือ

และความสอดคล้อง จำกัดความเสี่ยงในการลดขนาดองค์กร วิธีการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ต่างผ่านการพิสูจน์แล้วตอบสนองตลาดเท่าที่ให้บริการอยู่และธำรงรักษาบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน

2. วัฒนธรรมแบบขับเคลื่อนด้วยกระบวนการ (process-driven culture) มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพ ความพึงพอใจและเน้นกระบวนการปรับปรุงคุณภาพเพื่อตอบสนองพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับลูกค้า เพื่อให้ลูกค้าเกิดความเชื่อถือต่อองค์กร

3. วัฒนธรรมแบบเน้นผลลัพธ์ด้านเวลา (time-based culture) ให้ความสำคัญเรื่องการลดต้นทุนและตอบสนองตลาดอย่างรวดเร็วในการส่งมอบผลิตภัณฑ์และบริการ ลดระยะเวลาดำเนินการ เน้นการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ มีจิตสำนึกที่ทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว

4. วัฒนธรรมแบบเครือข่าย (network culture) ให้ความสำคัญกับการออกแบบงานเพื่อเชื่อมโยงกับธุรกิจและพันธมิตรที่เปี่ยมด้วยสมรรถนะและสามารถตอบสนองความสำเร็จของธุรกิจ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ เน้นช่วยชิงโอกาสและเน้นใช้ทรัพยากรจากภายนอก

ดัทท์ (Daft, 2004 : 367-370) แบ่งวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1. วัฒนธรรมแบบปรับตัว (adaptability) วัฒนธรรมรูปแบบนี้มุ่งเน้นสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้เพื่อสนองความต้องการของลูกค้า โดยส่งเสริมค่านิยมองค์กร บรรทัดฐาน และความเชื่อเพื่อสนับสนุนศักยภาพขององค์กร องค์กรที่มีวัฒนธรรมแบบนี้จะมีความกระตือรือร้นในการสร้างความเปลี่ยนแปลง และมีการให้รางวัลสำหรับนวัตกรรมใหม่ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการเสี่ยง

2. วัฒนธรรมแบบพันธกิจ (mission culture) วัฒนธรรมองค์กรแบบนี้ตระหนักถึงการให้บริการลูกค้าเฉพาะที่อยู่ภายนอกองค์กร แต่จะไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ลักษณะขององค์กรแบบนี้คือ มุ่งเน้นการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนของจุดประสงค์และเป้าหมายขององค์กร

3. วัฒนธรรมแบบครอบครัว (clan culture) วัฒนธรรมรูปแบบนี้มุ่งเน้นความเกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรในแง่ของความรับผิดชอบ และความเป็นเจ้าของ โดยสมาชิกในองค์กรมีการผูกมัดตนเองไว้กับองค์กรสูง ค่านิยมสำคัญของวัฒนธรรมแบบนี้คือความเอาใจใส่สมาชิกขององค์กร สมาชิกจะมีทุกอย่างที่ต้องการ トラบเท่าที่สมาชิกยังมีผลผลิตให้กับองค์กร

4. วัฒนธรรมแบบราชการ (bureaucratic culture) วัฒนธรรมรูปแบบนี้มุ่งเน้นการดำเนินงานภายในภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ องค์กรประเภทนี้จะมีวัฒนธรรมที่สนับสนุนวิธีการในการทำธุรกิจ มีการสร้างสัญลักษณ์ วิบุรุษ พิธีการที่สนับสนุนความร่วมมือ และประเพณี รวมทั้งมีการจัดทำนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นหนทางสู่ความสำเร็จ ผู้ที่อยู่ในองค์กรประเภทนี้มักจะอยู่ในระดับล่าง ๆ แต่จะมีเสถียรภาพ มีระเบียบปฏิบัติ และมีความร่วมมือสูงในหมู่สมาชิก

ไซน์ (Schein, 2010 : 23-24) เสนอแนวคิดการศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์กรตามแนวทางของการศึกษาพฤติกรรมกรรมองค์กร เนื่องด้วยเห็นว่าพฤติกรรมองค์กรเป็นการแสดงออก

และเป็นค่านิยม ความเชื่อร่วมกันของพนักงานภายในองค์การเช่นเดียวกับวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งประกอบด้วย 3 มิติ คือ

1. มิติงาน (task dimension) เป็นค่านิยม ความคิด ความเชื่อ อันส่งผลให้คนในองค์การ เกิดแบบแผนการประพฤติปฏิบัติที่ให้ความสำคัญกับภารกิจ โดยทุกคนที่อยู่ในองค์การต้องให้ความพยายามที่มีอยู่ทั้งหมด เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่องค์การกำหนด

2. มิติกลุ่ม (interpersonal dimension) เป็นค่านิยม ความคิด ความเชื่อ อันส่งผลให้คนในองค์การเกิดแบบแผนการประพฤติปฏิบัติที่ให้ความสำคัญต่อการประสานงาน การร่วมมือกันทำงาน ซึ่งการจะประสบความสำเร็จจากการทำงานร่วมกันได้นั้นขึ้นอยู่กับกระบวนการกลุ่ม ความสัมพันธ์ทางสังคมภายในกลุ่ม ตลอดจนการให้รางวัลตามความต้องการของกลุ่มเพื่อให้เกิดพฤติกรรมตามที่องค์การต้องการ

3. มิติคน (individual dimension) เป็นค่านิยม ความคิด ความเชื่อ อันส่งผลให้คนในองค์การเกิดแบบแผนการประพฤติปฏิบัติที่ให้ความสำคัญต่อคน ซึ่งเป็นผู้ทำงานให้กับองค์การ โดยเชื่อว่าหากบุคคลมีอิสระในการทำงานและได้รับการพัฒนาทักษะ ความสามารถในการทำงานที่ดีพอ บุคคลจะสามารถปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่กำหนดและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์การ

และไชน์ (Schein) ยังได้แบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่

1. วัฒนธรรมมุ่งอำนาจ (power culture) คือ แบบแผนของคติฐานของคนในองค์การ ที่เรียนรู้ว่าผู้ที่มีความสามารถเท่านั้นที่จะสามารถเป็นผู้นำได้ และพนักงานจะได้รับการจูงใจโดยการให้รางวัลและการลงโทษ

2. วัฒนธรรมมุ่งบทบาท (role culture) คือ คติฐานที่มีร่วมกันว่าผู้นำและโครงสร้างแบบระบบราชการมีอำนาจเท่าเทียมกัน มีการระบุบทบาทและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และสร้างเป็นข้อตกลง ค่านิยมของวัฒนธรรมลักษณะนี้คือ การออกคำสั่ง การพึ่งพาอาศัย ความมีเหตุมีผล และการแต่งตั้งตัวแทน มีการควบคุมดูแลน้อย มีแนวโน้มการต่อต้านนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง

3. วัฒนธรรมมุ่งความสำเร็จ (achievement culture) คือ แบบแผนของคติฐานซึ่งทำให้บุคคลในองค์การมีความตั้งใจ มีแรงจูงใจ และความผูกพันในการทำงาน ซึ่งผลักดันให้พวกเขาสามารถทำในสิ่งที่พวกเขาต้องการทำได้ รวมทั้งมีความกระตือรือร้น และตั้งเป้าหมายการทำงานให้สูงขึ้น พนักงานจึงทุ่มเทพลังงานและเวลาให้กับการทำงานเป็นอย่างมาก

4. วัฒนธรรมมุ่งการสนับสนุน (support culture) คือ แบบแผนของคติฐานที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างสมาชิกให้มีการตอบแทนกัน และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งมีความสนใจในเรื่องราวสวัสดิการของผู้อื่น การให้บริการคนอื่น ๆ ในกลุ่มด้วยความเต็มใจ

คาเมรอน และควินน์ (Cameron and Quinn, 2011 : 41-51) ได้เสนอรูปแบบวัฒนธรรมองค์การตามกรอบแนวคิดค่านิยมเชิงการแข่งขัน (Competing Values Framework) ซึ่งพุ่งเป้าไปที่คุณค่าหลักหรือค่านิยมหลัก (Core Value) ของวัฒนธรรมองค์การแต่ละรูปแบบที่คาดว่าจะส่งเสริมความมีประสิทธิภาพให้กับองค์การ ซึ่งรูปแบบวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดนี้สามารถสรุปได้ดังนี้

1. วัฒนธรรมแบบครอบครัว (clan (collaborate) culture) หรือวัฒนธรรมแบบร่วมมือ วัฒนธรรมรูปแบบนี้จะมีความเป็นกันเอง สมาชิกองค์การรู้สึกเหมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน ทุกคนจะมีส่วนร่วมกันอย่างมากในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ ผู้นำเป็นเสมือนพี่เลี้ยง

ครูฝึก หรือพ่อแม่ที่คอยให้การช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงาน ตัวประสานองค์การเข้าไว้ด้วยกันคือ ความจงรักภักดี ขนบธรรมเนียม ประเพณี และความร่วมมือ องค์การเน้นผลกตอบแทนระยะยาว ในการพัฒนาปัจเจกบุคคล วัฒนธรรมรูปแบบนี้เน้นเรื่องค่านิยมและเป้าหมายร่วม การมีส่วนร่วมและ ให้ความรู้สึกร่วมของการเป็นครอบครัว

2. วัฒนธรรมแบบเฉพาะกิจ (adhocracy (create) culture) หรือวัฒนธรรมแบบ สร้างสรรค์ วัฒนธรรมแบบนี้มีลักษณะเป็นพลวัตร มุ่งเน้นความคิดสร้างสรรค์ และการปรับตัว ปฏิบัติงานเสมือนเป็นเจ้าของกิจการ และมีความกล้าเสี่ยง เน้นตัวบุคคลมากกว่ากลุ่ม ผู้นำเป็นผู้มี วิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ให้อิสระแก่บุคลากรในการคิด การทำ ไม่ยึดติดกับระเบียบจนขาด ความคล่องตัว และชอบที่จะเสี่ยง โดยมองว่าความเสี่ยงคือสิ่งที่ทำลาย ตัวประสานองค์การคือ การค้นคว้า ทดลอง และการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ มีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและเผชิญกับ ความท้าทายใหม่ ๆ ความสำเร็จหมายถึง การผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ ที่เป็นเอกลักษณ์และ เป็นต้นตำรับ เหตุที่เรียกววัฒนธรรมแบบนี้ว่า วัฒนธรรมแบบเฉพาะกิจ หมายถึง ความพร้อมที่จะ สลายตัวเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ

3. วัฒนธรรมแบบตลาด (market (compete) culture) หรือวัฒนธรรมแบบแข่งขัน วัฒนธรรมรูปแบบนี้เน้นการทำงานเชิงรุก การแข่งขัน และการมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ภายนอกและลูกค้า ตัวประสานองค์การเข้าไว้ด้วยกันคือ การมุ่งเน้นชัยชนะ จุดมุ่งหมายระยะยาวคือ การปฏิบัติการแข่งขันและความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ผู้นำเป็นเหมือนผู้กำกับ หรือนักแข่งขัน มีบทบาทในการกระตุ้นและสร้างความกดดันในการทำงาน ความสำเร็จขององค์การคือ ส่วนแบ่งทาง การตลาดและการเจาะตลาด

4. วัฒนธรรมแบบลำดับชั้น (hierarchy (control) culture) หรือวัฒนธรรมแบบ ควบคุม วัฒนธรรมรูปแบบนี้มีโครงสร้างสายงานการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีกฎระเบียบค่อนข้างมาก และมุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพ และความมั่นคง บทบาทของผู้นำหรือผู้บริหารคือ เป็นผู้จัดการ หรือผู้ประสานงาน บุคลากรอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลที่ชัดเจนตามสายงาน ตัวประสานองค์การคือ กฎระเบียบ และนโยบายต่าง ๆ หัวใจขององค์การแบบนี้คือ ความมีเสถียรภาพ และความราบรื่น ในการดำเนินภารกิจ

นาตยา เกตุสมบุญ (2549 : 107-109) ได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์การพบว่ามี 4 รูปแบบ โดยความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 มาจาก 2 มิติ ได้แก่ ระดับของเงื่อนไขภาวะแวดล้อม ภายนอกกว่าต้องการความยืดหยุ่นหรือความมั่นคงเพียงไร และระดับของเงื่อนไขด้านกลยุทธ์ว่า ต้องการเน้นภายในหรือเน้นภายนอก ซึ่งมิติทั้งสองผสมผสานกันเกิดวัฒนธรรมองค์การขึ้น 4 แบบ โดยแต่ละแบบมุ่งเน้นค่านิยมแตกต่างกัน ได้แก่ วัฒนธรรมแบบเครือข่าย วัฒนธรรมแบบปรับตัว วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และวัฒนธรรมแบบราชการ เป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อภาวะ แวดล้อมภายใน เพื่อให้เกิดความมั่นคง มุ่งเน้นด้านวิธีการ ความเป็นเหตุผล ความมีระเบียบของ การทำงานที่ยึดกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดจนขาดความยืดหยุ่น ความสำเร็จขององค์การจึงเกิดจาก ความรู้ความสามารถ การบูรณาการและความมีประสิทธิภาพ

สุพาณี สฤกษ์วานิช (2552 : 518-521) ได้กล่าวถึงวัฒนธรรมองค์การว่ามี 4 ประเภท ประกอบด้วย วัฒนธรรมแบบญาติมิตร วัฒนธรรมแบบปรับตัว วัฒนธรรมที่เน้นความสำเร็จ และ

วัฒนธรรมแบบราชการ จะเป็นวัฒนธรรมที่เน้นความมีเสถียรภาพ ความมั่นคงและมุ่งเน้นภายใน องค์การเป็นสำคัญ โดยจะมีค่านิยมในเรื่องการประหยัดและมุ่งประสิทธิภาพในการทำงาน เน้นความเป็นทางการและความเป็นระเบียบแบบแผน การใช้เหตุผล ใช้ข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เน้นระเบียบ คำสั่ง กฎระเบียบต่าง ๆ การเชื่อฟัง ทำตามกฎระเบียบ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

สรุปได้ว่าวัฒนธรรมแต่ละแบบดังกล่าวสามารถสร้างความสำเร็จให้แก่องค์การได้ทั้งสิ้น การยึดวัฒนธรรมแบบใดหรือผสมผสานมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจุดเน้นด้านกลยุทธ์ขององค์การ และความจำเป็นของเงื่อนไขแวดล้อมภายนอกเป็นสำคัญ จึงเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้นำที่ต้องมีให้องค์การหยุดชะงักน้อยอยู่กับวัฒนธรรมเดิม ซึ่งอาจเหมาะสมกับอดีตแต่ไม่อาจทำให้องค์การประสบความสำเร็จได้อีกต่อไป ผู้วิจัยจึงได้นำรูปแบบวัฒนธรรมองค์การของคูกซ์และลาฟเฟอร์ตี (Cooke and Lafferty, 1989 : 52) มากำหนดเป็นตัวแปรตามในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ (constructive organization culture) วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรับ (passive-defensive organizational culture) และวัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรุก (aggressive-defensive organizational culture)

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ

การพัฒนาองค์การเป็นผลมาจากการที่บรรดานักปฏิบัติการทางด้านการจัดการ และนักวิชาการ โดยเฉพาะด้านพฤติกรรมศาสตร์ได้คิดค้นหาเทคนิคใหม่ ๆ ในอันที่จะเอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การให้ดีกว่าแบบเดิมที่เป็นอยู่ แนวความคิดและวิธีการใหม่นี้ได้มุ่งไปสู่การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง “องค์การ” เพื่อประสิทธิผล และความเจริญเติบโตขององค์การ โดยส่วนรวม แนวความคิดนี้เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่อง และความไร้ประสิทธิภาพของเทคนิคในการเปลี่ยนแปลงแนวเก่าได้เป็นอย่างดี และได้รับการขนานนามว่า “การพัฒนาองค์การ” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Organization Development” และเรียกสั้น ๆ ว่า “OD”

ความหมายของการพัฒนาองค์การ

ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติการด้านการพัฒนาองค์การได้อธิบายไว้ดังนี้

วอเรน (Warren, 1996 : 4) ให้ความหมายว่าการพัฒนาองค์การเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง เป็นยุทธศาสตร์ทางการศึกษาที่สลับซับซ้อน ซึ่งมุ่งใช้การเปลี่ยนแปลงความเชื่อทัศนคติ ค่านิยม และโครงสร้างองค์การเพื่อให้องค์การสามารถปรับปรุงตัวเองให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ทางธุรกิจ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การเอง

รูทเวลล์และซัลลิแวน (Rothwell, and Sullivan, 2005 : 18) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการพัฒนาองค์การ หมายถึง การประยุกต์องค์ความรู้จากสาขาทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ เช่นทางด้านจิตวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา และสาขาอื่น ๆ ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานขององค์การภายใต้สภาพการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2550 : 436) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนาองค์การเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างมีแผน มีการวิเคราะห์ปัญหา วางแผนยุทธศาสตร์และใช้

ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นการพัฒนาระบบโดยส่วนรวมทั้งองค์การ เริ่มจากระดับผู้บริหารลงสู่ระดับล่างทั้งองค์การ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2550 : 478) ได้ให้แนวคิดของความหมายในทางปฏิบัติจริง ๆ ว่า การพัฒนาองค์การโดยทั่วไปมักจะหมายความถึงการฝึกอบรมในหลาย ๆ รูปแบบ หรือการพยายามเข้าแทรกแซงองค์การในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีมุ่งประสงค์ที่จะปรับปรุงองค์การหรือสมาชิกองค์การ และในภาพรวม การพัฒนาองค์การจะให้ความสำคัญที่การเจริญเติบโตและการพัฒนาการขององค์การ

ชัยเสกสรรค์ พรหมศรี (2551 : 118) ได้อธิบายไว้ว่า การพัฒนาองค์การคือ วิธีการอย่างเป็นระบบต่อการปรับปรุงองค์การที่ประยุกต์ทฤษฎีทางด้านพฤติกรรมศาสตร์และการวิจัยมาใช้เพื่อเพิ่มความเป็นอยู่ที่ดี และควมมีประสิทธิภาพของคนและองค์การ

ณัฐพันธ์ เชนนนท์ (2551 : 265-269) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์การไว้ว่า การพัฒนาองค์การ หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบภายในองค์การ โดยที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าในเรื่องต่าง ๆ เช่น กำหนดผู้รับผิดชอบขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง และศึกษาผลกระทบและวิธีแก้ไขเพื่อให้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเหมาะสม และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงาน และมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

สมาน อัครภูมิ (2551 : 194-195) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า การพัฒนาองค์การในแต่ละเขตพื้นที่บริการทางการศึกษา (School district) หมายถึง ความพยายามซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ สมเหตุสมผล และมีแผนรองรับ เพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง โดยให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลง ทั้งในส่วนที่เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นทางการ กระบวนการดำเนินงาน ภัสสถานสังคม หรือโครงสร้างองค์การ ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งจุดมุ่งหมายของการพัฒนาองค์การคือ การยกระดับคุณภาพชีวิตของแต่ละคน และปรับปรุงพันธกิจและการปฏิบัติงานขององค์การ

บดินทร์ วิจารณ์ (2553 : 2) กล่าวไว้ว่า การพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้เป็นหัวใจสำคัญสำหรับการสร้างความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืนที่ควรเกิดขึ้นกับองค์การทุกประเภท และองค์การแห่งการเรียนรู้ยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาองค์การไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ (knowledge organization) และองค์การแห่งนวัตกรรม (innovation organization) ตามลำดับ

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2557 : 1) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์การไว้ว่าหมายถึง การพัฒนาองค์การ (organization development) หรือใช้ตัวอักษรย่อว่า “OD” เป็นทั้งแนวคิดสาขาวิชา และวิชาชีพที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1940 และ 1950 แต่เริ่มแพร่หลายเมื่อทศวรรษ 1960 การพัฒนาองค์การยังคงเป็นสาขาที่มีการพัฒนาอยู่อย่างต่อเนื่องและมีความรู้หลายชุด ซึ่งต้องสังเคราะห์หรือบูรณาการเข้าด้วยกัน

จิตติมา อัครธิพิงศ์ (2557 : 1) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์การไว้ว่าหมายถึง การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นกลยุทธ์ทางการศึกษาที่สลับซับซ้อนที่มุ่งใช้การเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม ตลอดจนโครงสร้างขององค์การ เพื่อว่าองค์การจะได้อย่างสามารถปรับตัวเองให้สอดคล้องกับเทคโนโลยี การตลาด และสิ่งท้าทายต่าง ๆ ตลอดจนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การเอง

จากความหมายการพัฒนาองค์การสรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การ หมายถึง กระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบภายในองค์การ โดยบุคลากรทุกระดับในองค์การ มีการวางแผนล่วงหน้า และมีเป้าหมายความสำเร็จร่วมกัน เพื่อให้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเหมาะสม และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงาน และมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การ

ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติการด้านการพัฒนาองค์การได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การไว้ดังนี้

- วอเรน (Warren, 1996 : 34) กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การ มีดังนี้
 1. เพื่อช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างสมาชิกทุกคนในองค์การ
 2. เพื่อช่วยกันเสริมสร้างบรรยากาศของการร่วมมือกันแก้ปัญหาขององค์กรร่วมกัน
 3. เพื่อมอบหมายให้สมาชิกได้มีหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหา และการตัดสินใจ
 4. เพื่อเสริมสร้างให้สมาชิกในองค์การมีความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือมีส่วนร่วมในวัตถุประสงค์ขององค์กร
 5. เพื่อมุ่งส่งเสริมการประสานงานระหว่างสมาชิกด้วยกันเองในกลุ่มระหว่างกลุ่ม และทั้งองค์กรโดยรวม
 6. เพื่อมุ่งส่งเสริมให้สมาชิกทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการกลุ่ม (group process) และผลพลอยได้ด้านผลผลิตและพฤติกรรมของกระบวนการกลุ่ม
- สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2550 : 441) กล่าวว่า ในบรรดากิจกรรมการพัฒนาองค์การ ซึ่งแตกต่างกันไปตามเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์แต่กิจกรรมเหล่านี้ ก็จะเชื่อมประสานกัน ในแง่ของการใช้ตัวแทรกแซงโดยเฉพาะร่วมกัน ในกระบวนการการพัฒนาองค์การที่ปรึกษาหรือตัวแทนการเปลี่ยนแปลงเข้ามามีบทบาทเพื่อช่วยในการปรับเปลี่ยนองค์การในลักษณะที่เพิ่มผลผลิต ตลอดจนถึงการเพิ่มระดับความพึงพอใจ การเปลี่ยนแปลงให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ ตามครรลองหรือวิถีทางของการพัฒนาองค์การ จะต้องมีประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย คือ
 1. การเพิ่มระดับความไว้วางใจและการสนับสนุนระหว่างกันและกันในกลุ่มสมาชิก
 2. ความพร้อมที่จะเผชิญปัญหามีมากขึ้นแทนที่จะไปแก้กวดปัญหาขององค์กรไว้
 3. เพิ่มระดับการติดต่อสื่อสารในสี่ทิศทาง คือ จากระดับบนสู่ระดับล่าง ระดับล่างสู่ระดับบน ระดับแนวนอนหรือแนวราบ รวมตลอดถึงลักษณะทแยง
 4. ส่งเสริมระดับขวัญและความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน
 5. พยายามให้มีส่วนร่วมมากขึ้น มีการใช้ลักษณะภาวะการณเป็นผู้นำแบบร่วมแรง ร่วมใจทั่วทั้งองค์กร
 6. ส่งเสริมให้มีการจัดการเกี่ยวกับความขัดแย้งมากกว่าที่จะแก้กวดไว้
 7. พยายามกำจัดความขัดแย้งที่ไม่พึงประสงค์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

8. ส่งเสริมการจูงใจในหมู่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกระดับขององค์กร
9. ลดระดับพฤติกรรมทางการเมืองในหมู่นักบริหารหรือผู้จัดการ
10. ส่งเสริมให้มีการตอบโต้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

วันชัย มีชาติ (2552 : 325) กล่าวว่า การพัฒนาองค์การมีวัตถุประสงค์ที่ให้ความสำคัญกับองค์การในการเปลี่ยนแปลงจะเน้นที่ความร่วมมือแรงร่วมใจกันมากกว่าการใช้อำนาจ การควบคุม หรือการบังคับ การพัฒนาองค์การมีเป้าหมายและคุณค่าที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นภายในองค์การ ดังนี้

1. การให้ความสำคัญกับคน (respect for people) ในการพัฒนาองค์การจะปฏิบัติต่อคนในองค์การด้วยความเคารพและเห็นความสำคัญของคน การพัฒนาองค์การเชื่อว่าทุกคนมีคุณค่า มีความสำคัญและจะเข้าไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเคารพและให้เกียรติ

2. การไว้วางใจและการสนับสนุน (trust and support) องค์การที่พัฒนาและมีประสิทธิภาพจะต้องมีบรรยากาศที่เปิดเผย สมาชิกในองค์การมีความไว้วางใจกันและมุ่งสนับสนุนการทำงานของกันและกัน

3. ความเท่าเทียม (power equalization) องค์การที่ทำการพัฒนาองค์การจะกระจายอำนาจ และสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างสมาชิก องค์การจะไม่เห็นความสำคัญของเรื่องสาย การบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ และการควบคุมในองค์การ

4. การเผชิญหน้ากับปัญหา (confrontation) การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การที่มีการพัฒนาจะเน้นการเผชิญหน้ากับปัญหา ไม่หลบหลีกปัญหาหรือประวิงเวลาในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

5. การเน้นการมีส่วนร่วมของคน (participation) การพัฒนาองค์การให้ความสำคัญกับพนักงานในองค์การ และเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับพนักงาน การเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงจะทำให้เกิดการผูกพัน (committed) ซึ่งจะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ การพัฒนาองค์การจึงเน้นการมีส่วนร่วมของพนักงาน

จุมพล หนีพานิช (2556 : 65 - 66) กล่าวว่าไว้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาองค์กรนั้นมิได้มุ่งเฉพาะแต่การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่เป็นการเสริมสร้างเพิ่มพูนความสามารถขององค์กรด้วยในทางปฏิบัติแล้วผู้เชี่ยวชาญทางด้านบริหารส่วนใหญ่จะเห็นพ้องต้องกันในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อพัฒนาการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรให้ทันสมัย และให้มีระบบที่สามารถเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างคล่องแคล่วกับสภาพงานในทุก ๆ ลักษณะอยู่เสมอ

2. เพื่อเพิ่มการทำงานให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด โดยส่งเสริมให้มีการคิดค้นหาเทคนิควิธีการในการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นตลอดเวลา

3. เพื่อส่งเสริมให้มีเจตคติแบบร่วมมือร่วมใจกันอย่างเต็มที่ต่อการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ร่วมกัน ในขณะที่เดียวกันก็ลดเจตคติแบบคิดเอาแพ้เอาชนะในระหว่างพวกเขาด้วยกันให้เหลือน้อยที่สุด

4. เพื่อเพิ่มพูนสัมพันธภาพให้ดียิ่งขึ้นระหว่างส่วนงานต่าง ๆ ในองค์กร รวมตลอดถึงระหว่างผู้บังคับบัญชาในทุกระดับชั้นขององค์กรด้วย

5. เพื่อส่งเสริมให้บุคคลในทุกระดับชั้นขององค์กร ได้วางแผนและปฏิบัติงาน โดยมุ่งยึดถือเอาเป้าหมายหลัก หรือวัตถุประสงค์รวมขององค์กรเป็นแนวทาง

6. เพื่อเพิ่มความไว้วางใจ เชื่อใจ ความเปิดเผย และแสวงหาแนวทางในการที่จะจูงใจคน ให้ปฏิบัติงานบรรลุผลงานที่ดี และได้รับความสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

7. เพื่อจะจัดซื้อซื้อเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและระหว่างกลุ่มคน ในองค์กร

สุนันทา เลานันท์ (2556 : 13) กล่าวว่า แม้ว่าโครงการของการพัฒนาองค์การจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไปตามลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นภายในของแต่ละองค์การซึ่งไม่เหมือนกัน แต่การพัฒนาองค์การก็ยังมีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปที่คล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

1. เพื่อยกระดับความไว้วางใจและการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกและหน่วยงานภายในองค์กร

2. เพื่อกระตุ้นให้มีการคิดและพิจารณาแก้ไขปัญหาขององค์การร่วมกัน

3. เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศที่เปิดเผยในการแก้ไขปัญหามีขึ้นภายในองค์การ พยายามสร้างให้เกิดความรู้สึกในการยอมรับปัญหา และกล้าเผชิญกับปัญหาไม่ว่าจะเป็นปัญหาภายในกลุ่มหรือระหว่างกลุ่ม และในขณะเดียวกันพยายามชี้ให้เห็นถึงผลเสียในการ “หมกปัญหา” หรือใช้วิธีแก้ปัญหาแบบ “ผักชีโรยหน้า”

4. เพื่อหาทางให้มีความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหา โดยอยู่ในจุดซึ่งใกล้ชิดกับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ดีกว่าให้การตัดสินใจเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารระดับใดระดับหนึ่งที่มีอำนาจตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น

5. ค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะที่สร้างสรรค์ หรือแบบร่วมมือร่วมใจกัน

6. ส่งเสริมให้มีการติดต่อสื่อสารทั้งในแนวดิ่ง แนวนอน และแนวเฉียง

7. สร้างเสริมให้สมาชิกในองค์การมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในวัตถุประสงค์ขององค์การร่วมกัน

8. ช่วยเพิ่มความสามารถในการบริหารงาน โดยยึดวัตถุประสงค์มากกว่าประสบการณ์ในอดีต

9. ช่วยกระตุ้นให้เกิดการบริหารงานแบบควบคุมตนเองและการกำกับ หรือกำหนดแนวทางของตนเองของสมาชิกในองค์กร

10. ช่วยสร้างเสริมสัมพันธภาพบนรากฐานแห่งความร่วมมือร่วมใจกัน

11. เพื่อส่งเสริมให้เห็นความสำคัญของ “กระบวนการทำงานโดยใช้กลุ่ม” และผลของการปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการดังกล่าว

12. เพื่อยกระดับความรับผิดชอบของสมาชิกและกลุ่มในการวางแผนและการปฏิบัติการตามแผน

จากวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การสรุปได้ว่า การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การดังกล่าวได้ จะต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้เครื่องมือทางการพัฒนาองค์การเข้าสอดแทรกเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหขององค์การอย่างมีระบบ ซึ่งต้องอาศัยการค้นคว้า และการใช้สมมติฐานทางทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์เข้ามาช่วยอีกด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้องค์การสามารถสำรวจวิธีการทำงานที่เป็นอยู่ รวมทั้งปทัสถานและค่านิยมขององค์การ ตลอดจนหาทางแก้ไขปัญหในทางที่ถูกต้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งสัมฤทธิ์ผลแห่งวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การดังได้กล่าวมาแล้ว

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร

ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติการด้านการพัฒนาองค์กรได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยที่หลากหลายกันดังนี้

จุมพล นิมิพานิช (2556 : 50 - 53) ได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรเป็นผลมาจากการที่บรรดานักปฏิบัติการทางด้านการจัดการและนักวิชาการโดยเฉพาะด้านพฤติกรรมศาสตร์ได้คิดค้นหาเทคนิคใหม่ ๆ ในอันที่จะเอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรให้ดีกว่าแบบเดิมที่เป็นอยู่ แนวความคิดและวิธีการใหม่นี้ได้มุ่งไปสู่การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง “องค์กร” เพื่อประสิทธิผล และความเจริญเติบโตขององค์กรโดยส่วนรวมแนวความคิดเชื่อว่าสามารถจะแก้ไขข้อบกพร่อง และความไร้ประสิทธิภาพของเทคนิคในการเปลี่ยนแปลงในแนวเก่าได้เป็นอย่างดี และได้รับการขนานนามว่า “การพัฒนาองค์กร” หรือที่ภาษาอังกฤษ เรียกว่า “organization development” และเรียกสั้น ๆ ว่า “OD” อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “การพัฒนาองค์กร” ย่อมมีหลายแนวด้วยกัน เช่น การพัฒนาองค์กร หมายถึง ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับองค์กรโดยส่วนรวมทั้งหมดเริ่มดำเนินการจากฝ่ายจัดการระดับสูงเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์กรโดยวิธีการใช้เครื่องมือสอดแทรกอย่างมีแผนในกระบวนการต่าง ๆ ภายในองค์กร อาศัยความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์อีกแนวหนึ่ง การพัฒนาองค์กร หมายถึง เป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อมุ่งที่จะเปลี่ยนความเชื่อเจตคติ ค่านิยม และโครงสร้างในอันที่จะให้องค์กรปรับตัวให้เข้ากับวิทยาการใหม่ ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แนวสุดท้ายการพัฒนาองค์กรเป็นความพยายามที่ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน เพื่อที่จะปรับปรุงความสามารถขององค์กรให้พร้อมเพื่อต้อนรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ทั้งภายนอกและภายในองค์กรเอง ตลอดจนเป็นการปรับปรุงความสามารถขององค์กรในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในองค์กร โดยที่มาของแนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนาองค์กรมีดังนี้

1. การพัฒนาองค์กรเป็นสาขาหนึ่งของวิชาพฤติกรรมศาสตร์ ประกอบด้วยมานุษยวิทยา (anthropology) สังคมวิทยา (sociology) จิตวิทยาสังคม (social psychology) และจิตวิทยา (psychology) ที่ว่าส่วนไหนของพฤติกรรมศาสตร์ที่ “การพัฒนาองค์กรจะนำมาใช้” นั้น แนวความคิดการพัฒนาองค์กรได้หยิบยืมวิชาพฤติกรรมศาสตร์ในด้านลักษณะและแบบของผู้นำ (จิตวิทยาและสังคมวิทยา) วัฒนธรรมการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลในองค์กร (มานุษยวิทยา) การสร้างแรงจูงใจ (จิตวิทยา) การกำหนดเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน (สังคมวิทยา) ทฤษฎีในการเรียนรู้ (จิตวิทยา) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่ม (สังคมวิทยา) และนอกจากนั้นยังอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับ “แรงดัน - แรงดึง” ขององค์กรมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปัญหา ช่วยกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเข้าใจถึงอุปสรรคข้อขัดขวางของการเปลี่ยนแปลงในองค์กรนั้น ๆ อีกด้วย

2. แนวความคิดในการพัฒนาองค์กรเป็นแนวความคิดของการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบแบบแผนอย่างวิทยาศาสตร์ โดยเริ่มตั้งแต่การหาข้อมูลเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิผลขององค์กร วิธีการและขั้นตอนนี้อาจจะเรียกได้ว่า “การวิเคราะห์วิจัย” จำเป็นจะต้องศึกษาให้ทราบถ่องแท้เสียก่อน องค์กรป่วยด้วยโรคอะไร และการพัฒนาองค์กรก็มีใช่ยาสารพัดโรคที่แก้โรคขององค์กรได้สารพัดทุกชนิด

3. การพัฒนาองค์กรจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งหมดเป็นระบบ เริ่มทำการพัฒนาองค์กร ณ ส่วนใดก็ได้ในองค์กร แนวความคิดด้านระบบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ “โครงสร้างขององค์กร” มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการพัฒนาองค์กรหรือไม่ ส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์กรนั้นเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงขององค์กรจริงอยู่ มนุษย์เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าและสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร แต่โครงสร้างขององค์กรเป็นอีกส่วนหนึ่งที่นักพัฒนาองค์กรจะมองข้ามไปไม่ได้ และโครงสร้างนี้เองจะเป็นฐานสำคัญสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัย “มนุษย์” ด้วยการพัฒนาองค์กรจึงจะดำเนินต่อเนื่องไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การพัฒนาองค์กรจะต้องได้รับการริเริ่ม รับรู้ ยอมรับ และร่วมมือจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของการเปลี่ยนแปลงขององค์กรนั้น ๆ ตัวอย่างเช่นการยอมรับจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงย่อมมีความสำคัญต่ออนาคตของการพัฒนาองค์กรอย่างแน่นอน การริเริ่ม รับรู้ ยอมรับและร่วมมืออย่างจริงจัง จะสามารถทำให้การพัฒนาองค์กรมีโอกาสสำเร็จผลได้หรือไม่ องค์กรธุรกิจเอกชนจะได้เปรียบกว่าองค์กรของรัฐบาลในประเด็นนี้เอง ในแง่ของความสำเร็จของการพัฒนาองค์กร หรือแม้แต่ในแง่ของความสำเร็จในการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนของไทยเราทุกระดับ ย่อมต้องอาศัยการสนับสนุนจากกลุ่มผู้นำทุกระดับชั้นภายในกรม

5. การพัฒนาองค์กรบางครั้งอาจจะต้องอาศัยบุคคลภายนอกมาเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเพื่อ “วิเคราะห์วิจัย” ปัญหาให้แก่องค์กร บุคคลภายนอกในที่นี้หมายถึง ภายนอกองค์กรที่กระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยใช้หลักการพัฒนาองค์กรและเราจะพบเห็นในเรื่องของการพัฒนาองค์กรเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยอาศัยระบบการวิจัยข้อมูลจากบุคคลภายนอกองค์กรในการพิจารณาปรับปรุงและช่วยมองปัญหาขององค์กรให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

6. หลักของการพัฒนาองค์กรอีกประการหนึ่งคือ ผู้รับผิดชอบในองค์กรนั้น ๆ จะต้องเกิดความรู้สึกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่างภายในองค์กรหรือเรียกว่าเกิดเห็นความจำเป็นขึ้นมาเอง ถ้าหากยังรู้สึกเฉย ๆ ยังเห็นว่าไม่จำเป็นที่นักพัฒนาองค์กรจะเข้ามาริเริ่มก็อย่าได้เข้าไปทำการพัฒนาองค์กรเป็นอันขาด

7. การพัฒนาองค์กรจำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน เช่นเดียวกับการสร้างระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเช่นกัน

8. การพัฒนาองค์กรเป็นการพยายามมุ่งเปลี่ยนแปลงเจตคติ พฤติกรรมและคุณภาพของงานในลักษณะการใช้กลุ่มแทนที่จะมุ่งที่แต่ละบุคคล

มนูญ วงศ์วารี (ม.ป.ป. : 1) ได้กล่าวว่า แนวคิดที่จะพัฒนาองค์กร เนื่องมาจากสาเหตุการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และอย่างรีบเร่งของสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ วิชาการ ความรู้ใหม่ เทคโนโลยีสมัยใหม่ ผู้เชี่ยวชาญที่เพิ่มมากขึ้น การติดต่อสื่อสารแบบใหม่ ผลิตภัณฑ์และผลผลิต ที่นับวันจะล้ำสมัย ค่านิยมและอุดมการณ์ของคนรุ่นใหม่เศรษฐกิจที่ขยายตัวทั่วโลก การค้าและการแข่งขันในตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวนประชากรและส่วนประกอบของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป และปัญหาสังคมและการเงินที่เพิ่มมากขึ้น

สุนันทา เลาพันธ์ (2556 : 69-71) กล่าวว่า แนวคิดของการพัฒนาองค์กรมีสาเหตุมาจาก

1. ความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแนวยุทธศาสตร์ด้านการจัดการ (Managerial Strategies) เช่น ปรับปรุงแก้ไขเรื่องเทคนิคและกรรมวิธีในการปฏิบัติงาน ระบบการวินิจัยสั่งการ การจูงใจ การสื่อสารข้อความและระบบการให้รางวัล เป็นต้น ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

2. ความจำเป็นที่จะต้องสร้างบรรยากาศขององค์กรที่สามารถสนองทั้งความต้องการของบุคคลและขององค์กรและความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในองค์กรให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ถ้าผู้บริหารระดับสูงที่มีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานขององค์กร ตระหนักถึงความต้องการนี้อย่างแท้จริงแล้ว องค์กรก็อยู่ในสภาพพร้อมสำหรับการพัฒนาองค์กร

3. ความจำเป็นต้องการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์กร ตัวอย่างเช่น กรรมการบริษัทที่มีความเห็นว่าการบริหารงานแบบระบบครอบครัวของบริษัท ไม่เหมาะสมกับสถานะของการแข่งขันในปัจจุบัน แม้ว่าจะประสบความสำเร็จอย่างดีมาจากอดีต จึงมองเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแนวการบริหารจากระบบครอบครัวไปสู่ระบบการบริหารโดยนักบริหารมืออาชีพ กรณีนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการบริหารขององค์กรทั้งหมด ซึ่งจะต้องเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ หลายอย่างด้วยกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ปทัสถาน ค่านิยม และหลักเกณฑ์ในการบริหารงาน เป็นต้น

4. ความจำเป็นต้องการเปลี่ยนโครงสร้างและบทบาทต่าง ๆ ขององค์กรเป็นการรับรู้ว่าการจัดโครงสร้างและการกำหนดบทบาทต่าง ๆ ขององค์กรนี้ยังไม่เหมาะสมหรือขาดความชัดเจน เช่น ยังมีความสับสนว่าควรแยกแผนกพัฒนาออกจากกันหรือรวมกัน หรือควรมอบหน้าที่ดูแลทางด้านการบริหารงานธุรการ การบริหารบุคคลให้กับรองประธานบริษัทคนไหนดี ผู้จัดการสาขาสมควรจะได้รับมอบอำนาจให้คุมงานทางด้านวิชาการหรือไม่ เรื่องเหล่านี้จะเป็นความต้องการที่เกิดขึ้นเองขององค์กรซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาองค์กร

5. ความจำเป็นต้องปรับปรุงความร่วมมือร่วมใจระหว่างกลุ่ม (intergroup collaboration) ทั้งนี้เนื่องจากพบว่า องค์กรต้องสูญเสียพลังหลายสิ่งหลายอย่างไปโดยเปล่าประโยชน์ จากการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันระหว่างกลุ่มภายในองค์กร ถ้าองค์กรตระหนักและยอมรับว่า ข้อขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้แต่สามารถควบคุมได้โดยอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม จุดนี้ก็จะจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่ความพยายามของการจัดโครงการเพื่อเพิ่มความร่วมมือร่วมใจระหว่างกลุ่ม

6. ความจำเป็นต้องการที่จะทำให้ระบบการสื่อสารเป็นไปอย่างเปิดกว้างยิ่งขึ้นเรื่องช่องว่างของการติดต่อสื่อสารและการมีข้อมูลที่ทันสมัยที่เชื่อถือได้อย่างเพียงพอในการตัดสินใจเป็นเรื่องสำคัญทางการบริหารองค์กรส่วนใหญ่จะมีปัญหาทั้งทางด้านโครงสร้างของการติดต่อสื่อสารและคุณภาพของการติดต่อสื่อสาร เช่น การติดต่อสื่อสารไม่ทั่วถึงไม่ชัดเจนถูกบิดเบือนหรือไม่เปิดเผย เป็นต้น

7. ความจำเป็นต้องมีการวางแผนที่ดีขึ้น การวางแผนเป็นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหาร แต่ก่อนมักจะเป็นหน้าที่เฉพาะของผู้บริหารผู้เดียว ปัจจุบันเป็นหน้าที่สำคัญของทุก ๆ คนในองค์กร แต่คนส่วนใหญ่จะขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการวางแผน ดังนั้นจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กร เพื่อปรับปรุงการวางแผนและการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน

8. ความจำเป็นจะต้องบูรณาการกับหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผลจากการแบ่งงานกันทำ จนในที่สุดก่อให้เกิดปัญหาความซับซ้อนและการประสานงานจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่คล้าย ๆ กัน และเมื่อรวมกันแล้วก็เกิดปัญหาการขยายงาน ต้องการแยกตัวออกมาอีก ปัญหาการรวมหรือการแยกจึงเป็นปัญหาไม่รู้จบ ดังนั้นจำเป็นจะต้องมีการวางแผนการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบด้วยการพัฒนาองค์กร

9. ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการจูงใจบุคคลในองค์กรเพื่อให้พนักงานเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมในการทำงาน โดยเปิดโอกาสให้บุคคลมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และมุ่งประสานความต้องการส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรโดยส่วนรวม

10. ความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ ซึ่งอาจเกิดจากการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีหรือวิทยาการสมัยใหม่ การติดต่อสื่อสาร ค่านิยมและอุดมการณ์ของคนรุ่นใหม่สภาวะทางเศรษฐกิจที่ขยายตัว ปัญหาสังคมที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนภาวะการแข่งขันทางตลาดและการค้าเป็นต้น ดังนั้นองค์กรจึงมีความจำเป็นต้องแสวงหากลไกที่จะปรับตัวเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นได้ จึงจำเป็นต้องวางแผนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของ “การป้องกันปัญหา” (Proactive Approach) มากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปของการ “แก้ไขปัญหา” (Reactive Approach)

โอเวน (Owen, 1987 : 25) ได้เสนอแนวคิดมีใจความว่า การพัฒนาองค์กร หมายถึงความพยายามซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ สมเหตุสมผลและมีแผนรองรับเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง โดยให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนที่เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นทางการ กระบวนการดำเนินงาน ปทัสถานสังคม หรือโครงสร้างองค์กร ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จุดหมายของการพัฒนาองค์กร คือ การยกระดับคุณภาพชีวิตของแต่ละคน และปรับปรุงพันธกิจและการปฏิบัติงานขององค์กร และมีแนวปฏิบัติในการพัฒนาองค์กรนั้น ประกอบด้วยแนวคิดหลัก 9 ประการ ดังนี้

1. จุดหมายของการพัฒนาองค์กร
2. ระบบในการปรับเปลี่ยนองค์กร
3. วิธีการเชิงระบบ
4. ใช้วิธีการทางการศึกษา
5. เรียนรู้จากประสบการณ์
6. เกาะติดกับประเด็นปัญหาสำคัญจริง ๆ
7. มีแผนยุทธศาสตร์
8. มีหน่วยประสานการเปลี่ยนแปลง (Change Agent)
9. ผู้บริหารระดับสูงเห็นความสำคัญและมีส่วนร่วม

สจิวต์ และนิวตัน (Stewart and Newton, 1989 : 25) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร ดังนี้

1. จัดหาวิธีการเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างเป็นระบบ
2. จะต้องเปลี่ยนแปลงอย่างทั่วถึงทุกระบบขององค์กร
3. จะต้องมีการปรับปรุงองค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
4. ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงกับระบบการจัดการมากกว่าเนื้อหาสาระ

5. เป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรเป็นสำคัญ
6. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์ของสมาชิกและสังคม

เนตร์พัฒนา ยาวีราช (2556 : 28) กล่าวว่า ความท้าทายของสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กรที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรทำให้องค์กรต่าง ๆ ต้องเตรียมความพร้อมเชิงกลยุทธ์ในการรับสภาพกับภาวะการณ์ที่อาจจะกระทบต่อองค์กรและทำให้เกิดความเสียหายได้ทุกขณะ ดังนั้นสาเหตุที่ต้องมีการพัฒนาองค์กรมีดังนี้

1. ความต้องการปรับปรุงองค์กรให้ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมได้มากขึ้น (the need for new organizational forms) หมายถึง ความต้องการในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานขององค์กรให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลภายใต้สภาพแวดล้อมในลักษณะต่าง ๆ

2. การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร (the focus on cultural change) หมายถึง ความเข้าใจความแตกต่างทางทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อของบุคคลในองค์กร การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

3. การให้สังคมได้มีส่วนร่วมรับรู้มากยิ่งขึ้น (the increase in social awareness) หมายถึง การให้บุคคลในองค์กรทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วม ร่วมรับรู้ปัญหาและการเปลี่ยนแปลงร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการบริหารที่มีใช้เป็นการตัดสินใจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียว

สรุปได้ว่าแนวคิดของการพัฒนาองค์กรเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การแข่งขัน ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระบบการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัย การตอบสนองความต้องการของบุคคล การใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีศักยภาพ มีการวางแผนล่วงหน้าและกำหนดเป้าหมายความสำเร็จร่วมกันเพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเหมาะสม และดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการในการพัฒนาองค์กร

ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติการณ์ด้านการพัฒนาองค์กรได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการพัฒนาองค์กรไว้ดังนี้

เดวิส และนิวสตรอม (David and Newstrom, 1985 : 105) ได้เน้นการสร้างทีมงานในการพัฒนาองค์กรโดยแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยเบื้องต้น ในขั้นตอนนี้ผู้บริหารระดับสูงและที่ปรึกษาจะต้องร่วมกัน กำหนดโครงการพัฒนาองค์กรตามที่ต้องการ โดยการวินิจฉัยโครงสร้างและหน้าที่ขององค์กร

- ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูล ที่ปรึกษาจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กร

- ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบข้อมูล ในขั้นตอนนี้ที่ปรึกษาต้องตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รวบรวมไว้แล้ว เพื่อช่วยให้มั่นใจว่าข้อมูลที่ได้มีมูลความจริง

ขั้นตอนที่ 4 การวางแผน ในขั้นนี้จะทำข้อมูลที่ได้รับการตรวจสอบแล้วใช้ในการวางแผนปฏิบัติงาน ที่ปรึกษาจะต้องเลือกสรรข้อมูลและกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับปัญหาขององค์กรให้มากที่สุด

ขั้นตอนที่ 5 การสร้างทีมงาน โดยทั่วไปการสร้างทีมงานอาจทำเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ทีมงานครอบครัว และทีมงานชั่วคราวที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจ

ขั้นตอนที่ 6 การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม เนื่องจากในองค์กรประกอบด้วยทีมหรือกลุ่มทำงานต่าง ๆ ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ดังนั้นที่ปรึกษาต้องสนับสนุนให้กลุ่มแต่ละกลุ่มมีปฏิสัมพันธ์แก่กันและกัน เพื่อให้กลุ่มมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน

ขั้นตอนที่ 7 การประเมินผลและการติดตามผล โดยปกติการประเมินผลจะเป็นการประมาณการว่า ผลงานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

ณัฐพันธ์ เซจรนนันท์ (2552 : 17 - 18) กล่าวว่ากระบวนการพัฒนาคือขั้นในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีแบบแผน กระบวนการต่าง ๆ ที่จะนำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่มีประสิทธิภาพและความก้าวหน้าขององค์กรโดยรวม วิธีการหรือกระบวนการของการพัฒนาองค์กรได้นำไปประยุกต์เพื่อใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีขั้นตอนในการพัฒนาองค์กรไว้ดังต่อไปนี้

1. การวินิจฉัยองค์กร (organization diagnosis) หลังจากที่ผู้บริหารตระหนักถึงปัญหาที่องค์กรประสบอยู่ หรือมองเห็นโอกาสในการพัฒนาองค์กร ก็จะแต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาองค์กร ซึ่งมักจะจัดตั้งเป็นทีมงานพัฒนาองค์กรให้ทำการศึกษาคำความเข้าใจและอธิบายสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอวิธีการพัฒนาองค์กรในอนาคต

2. การกำหนดกลยุทธ์พัฒนาองค์กรและแผนปฏิบัติงาน (establishing organization development strategy and implementation plan) ทีมงานพัฒนาองค์กรนำเสนอข้อมูลจากการวินิจฉัยองค์กร มากำหนดแผนพัฒนาองค์กร เลือกเทคนิคและระดับในการพัฒนาองค์กรและร่างแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งจะต้องดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอนโดยพิจารณาจากภาพรวมขององค์กร เพื่อให้แผนปฏิบัติการสามารถบูรณาการเข้ากับกลยุทธ์ขององค์กรและสร้างผลงานที่สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

3. การแทรกแซงในการพัฒนาองค์กร (organization development intervention) จะเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาองค์กร โดยผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาองค์กรจะนำแผนการพัฒนาองค์กรไปปฏิบัติ โดยวางแผนงานกิจกรรม กำหนดตารางเวลาและผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดหรือไม่ได้เตรียมรับมือมาก่อน ดังนั้นผู้นำการพัฒนาจะต้องเปิดใจ ตื่นตัวและเตรียมพร้อมที่จะแก้ไขปัญหายู่ตลอดเวลา

4. การประเมินผลการพัฒนาองค์กร (organization development evaluation) เป็นขั้นตอนสำคัญในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการพัฒนาองค์กรว่าสอดคล้องกับเป้าหมายเกณฑ์ และมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด ตลอดจนผู้ดำเนินการจะต้องแก้ไขและต้องปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ ขณะเดียวกันก็จะเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ของทีมงานพัฒนาองค์กร โดยทีมงานจะต้องได้รับข้อมูลย้อนกลับ เพื่อปรับปรุงตนเองให้สามารถทำการพัฒนาองค์กรได้ดีขึ้นในอนาคต

ชนงกรณ์ กุณฑลบุตร (2556 : 202-203) กล่าวว่า เมื่อสภาวะการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งภายนอกและภายในองค์การย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการขององค์การอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การพัฒนาองค์การจึงเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

1. ขั้นวินิจฉัยองค์การ (diagnosis) การพัฒนาองค์การจะต้องไม่เกิดจากการกระทำที่ปราศจากแผนหรือโครงการที่เจตนาจะสร้างความแปลกใจให้กับพนักงาน ในขณะเดียวกัน แผนการพัฒนาองค์การธุรกิจก็ไม่ควรจะเกิดความรู้สึกหรือเกิดจากการคาดเดา ดังนั้นก่อนจะทำการพัฒนาองค์การจึงควรมีการวิเคราะห์ความจำเป็น ตลอดจนหาข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผน ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มีทั้งรายงานทางการเงิน รายงานทางการบริหาร การสัมภาษณ์ การสังเกต การใช้แบบสอบถาม เป็นต้น

2. ขั้นการดำเนินการพัฒนา (intervention) เมื่อขั้นตอนแรกผ่านไปก็จะได้ข้อมูลและแผนการที่จะทำการพัฒนาองค์การ ซึ่งหมายถึง การที่บุคลากรขององค์การเรียนรู้ที่จะปรับพฤติกรรมของตน เรียนรู้ทักษะการทำงานใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงขององค์การ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในองค์การการพัฒนาจากข้อมูลฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์การ การวิเคราะห์บทบาทของพนักงานในหน้าที่ต่าง ๆ การสำรวจความคิดเห็นของบุคลากร เป็นการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์หรือใช้แบบสอบถาม ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของวิธีการนี้เพื่อให้บุคลากรได้ทราบบทบาทของตนเอง รวมทั้งความคิดเห็นของพนักงานจะไปเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์การ

3. ขั้นการประเมินและพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการพัฒนา (follow up) เป็นขั้นตอนของการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ภายหลังจากโปรแกรมการพัฒนาองค์การได้ผ่านไปแล้ว ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อนำแผนการพัฒนาองค์การลงมาสู่ทางปฏิบัติ ย่อมจะเกิดปัญหาต่าง ๆ ไม่มากก็น้อย และประการสำคัญ ได้แก่ การดำเนินการพัฒนานั้นได้บรรลุตามแผนหรือไม่ เพราะเหตุใด และจะพัฒนาแผนและวิธีการพัฒนาองค์การไปอย่างไร นอกจากนี้แล้วการพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการที่จะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นขั้นตอนจะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทางที่ดี และนำมาข้อมูลมาใช้สนับสนุนกิจกรรมทางการพัฒนาองค์การต่อไป

สุนันทา เลาพันธ์ (2556 : 73) ได้กล่าวถึงกระบวนการพัฒนาองค์การที่ใช้แม่แบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการว่ามีลักษณะที่เป็นวงจรดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และสามารถสรุปได้เป็นขั้นตอน 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้ปัญหา โดยการเริ่มต้นเมื่อผู้บริหารระดับสูง หรือผู้บริหารคนสำคัญซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจ รับรู้ว่องค์กรประสบปัญหา

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมและตรวจวินิจฉัยข้อมูลเบื้องต้น ในขั้นนี้ที่ปรึกษาพัฒนาองค์การจะเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระบบที่เป็นอยู่โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถามที่กำหนดรูปแบบไว้ล่วงหน้า หรือแบบสอบถามที่มีลักษณะเป็นปลายเปิดก็ได้

ขั้นตอนที่ 3 การให้ข้อมูลป้อนกลับและวินิจฉัยร่วมกันในขั้นตอนนี้ที่ปรึกษา จะเป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมมาและวินิจฉัยร่วมกันว่าปัญหาใดที่สมควรจะได้รับการแก้ไข

ขั้นตอนที่ 4 การวางแผนและปฏิบัติร่วมกัน ในเบื้องต้นผู้รับบริการกับที่ปรึกษาจะต้องตกลงร่วมกันในเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์กร และกำหนดแนวทางที่จะช่วยในการทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ เมื่อจัดทำแผนการปฏิบัติการเรียบร้อยแล้วจึงลงมือปฏิบัติการตามแผน

ขั้นตอนที่ 5 การเก็บรวบรวมข้อมูลและตรวจวินิจฉัยข้อมูลใหม่อีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามแผนไปแล้ว

สรุปได้ว่า กระบวนการพัฒนาองค์กรต้องให้ความสำคัญต่อการกำหนดความต้องการจำเป็นในการปรับปรุงองค์กร การวินิจฉัยองค์กรโดยการรวบรวมข้อมูล ปัญหา และสถานการณ์ในปัจจุบัน การออกแบบวิธีการพัฒนาองค์กร และการประเมินผลเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์การเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี และนำไปปรับปรุงคุณภาพการบริหารงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทศพร จินดารักษ์ (2553 : 59-62) ศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าข้าม ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา มีแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติโดยกระทรวงมหาดไทย ตามเกณฑ์ตัวชี้วัดการประเมินนั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามมีการบริหารจัดการควบคุมทุกเป้าหมายของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล แต่ยังมีบริหารจัดการที่มีการดำเนินการไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง สาเหตุเกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นขาดความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลอย่างถ่องแท้และไม่ได้ยึดเป้าหมายที่จะนำไปสู่การบริหารงานตามลักษณะของธรรมาภิบาลเป็นหลัก และพนักงานเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจและความรับผิดชอบของตัวบุคคลที่ขอบอยู่ในระบบเดิมๆ ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานเทศบาลจึงควรสร้างความเข้าใจและให้ความสำคัญของธรรมาภิบาลมากขึ้น เพื่อให้สามารถใช้แนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการเกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อประชาชนต่อไป

เทพเทวา คงมะกล้า (2553 : 123-125) ศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในเขตอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทการพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านสภาพสังคม มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐาน ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ด้านสภาพเศรษฐกิจ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า หลักการมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทการพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลแตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคล

มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาล แตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคล มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผลการสนทนากลุ่มพบว่า ให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ด้านการบริหารของเทศบาล การปรับปรุงระเบียบให้เอื้อต่อการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน การสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมแก่ผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการ และให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรและพลังงานจากระดับมาตรการการดำเนินงานไปสู่การประกาศนโยบายสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ข้อเสนอแนะจากการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเข้ามาส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานของเทศบาล หลักความโปร่งใสในการดำเนินงานและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะจากการสนทนากลุ่ม เทศบาลควรมีการปรับปรุงระเบียบให้เอื้อต่อการดำเนินงาน การพัฒนาการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน การสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการ การประกาศนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรและพลังงาน

สุรเชษฐ์ คະสุดใจ (2553 : 93-97) ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนครพนม พบว่า ระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุดทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน และหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบ 2) ระดับประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนครพนม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุดทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากระดับประสิทธิผลมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ และด้านการพัฒนาองค์การ ตามลำดับ 4) ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลและประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนครพนม พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนครพนม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และ 5) การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยมาเสนอเป็นแนวทางในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วยแล้ว

รัตนารณณ์ หารพรม (2553 : 90-92) ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโคกสำราญ อำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า จากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยวิธีการเปรียบเทียบข้อมูล พบว่า วัฒนธรรมองค์การตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโคกสำราญ อำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น มี 2 ลักษณะ คือ 1) ลักษณะสร้างสรรค์มีครบทั้ง 4 มิติคือ มิติเน้นความสำเร็จ มิติเน้นสัจการแห่งตน มิติเน้นบุคคลและการกระตุ้น ตามหลักธรรมาภิบาลหลักการคือ มิติเน้นความสำเร็จ มิติเน้นสัจการแห่งตน มิติเน้นบุคคลและการกระตุ้น ตามหลักธรรมาภิบาลหลักการมีส่วนร่วม มิติเน้นมิตรสัมพันธ์ ตามหลักธรรมาภิบาลหลักคุณธรรม 2) ลักษณะตั้งรับ-เฉื่อยชา 1 มิติ คือ มิติเน้นกฎระเบียบ ตามหลักธรรมาภิบาลหลักนิติธรรม และวัฒนธรรมองค์การที่ไม่ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโคกสำราญ มี 2 ลักษณะคือ 1) ลักษณะตั้งรับ-เฉื่อยชา 2) ลักษณะตั้งรับ-ก้าวร้าว จากการระดมสมอง พบว่า การส่งเสริมวัฒนธรรม

องค์การตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโคกสำราญ ได้แก่ การจัดกิจกรรมร่วมกัน การปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่าง การจัดสวัสดิการ การฝึกอบรมเพิ่มความรู้ การรู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา การไว้วางใจและนับถือกัน การให้การยกย่องชมเชยและการให้รางวัลในการปฏิบัติที่ถูกต้อง การมีคุณธรรมจริยธรรม การกำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงาน กฎระเบียบในเทศบาลให้ถูกต้อง เหมาะสม ชัดเจน และการจัดระบบงานและวางระบบขั้นตอนการดำเนินงานให้ชัดเจน และการแก้ไขวัฒนธรรมองค์การที่ไม่ตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การกำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงาน กฎระเบียบในเทศบาลให้ถูกต้อง เหมาะสม ชัดเจน การกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมเป็นธรรม สำหรับผู้บริหรมักหาทางเลี่ยงงาน การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลและสิ่งสำคัญคือ การสร้างจิตสำนึกต่อผู้บริหารให้เล็งเห็นถึงความสำคัญในความเป็นเอกภาพและความยุติธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

อัญชลี อุ่นสุข (2554 : 94-99) ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับความคิดสร้างสรรค์ของบุคลากรศาลากลางจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า 1) วัฒนธรรมองค์การของบุคลากรศาลากลางจังหวัดนครปฐม พบว่า วัฒนธรรมองค์การของบุคลากรศาลากลางจังหวัดนครปฐมในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อวิเคราะห์รายละเอียดเป็นรายข้อพบว่า วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์มีระดับมาก วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกันเชิงรับ มีระดับมาก และวัฒนธรรมองค์การแบบป้องกันเชิงรุก มีระดับมาก 2) ความคิดสร้างสรรค์ของบุคลากรศาลากลางจังหวัดนครปฐม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับความคิดสร้างสรรค์ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อวิเคราะห์รายละเอียดเป็นรายข้อพบว่า ด้านความคิดสร้างสรรค์แบบปรับเปลี่ยน มีระดับมาก และด้านความคิดสร้างสรรค์แบบสร้างใหม่ มีระดับน้อย 3) การเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลกับวัฒนธรรมองค์การของบุคลากรศาลากลางจังหวัดนครปฐม พบว่า บุคลากรที่มีเพศ อายุ สถานภาพ การศึกษา ตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และฐานะทางเศรษฐกิจ ที่แตกต่างกัน มีวัฒนธรรมองค์การโดยรวม วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกันเชิงรับ และวัฒนธรรมองค์การแบบป้องกันเชิงรุก ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับความคิดสร้างสรรค์พบว่า วัฒนธรรมโดยรวมมีความสัมพันธ์กับความคิดสร้างสรรค์โดยรวมอยู่ในระดับต่ำ 0.22 โดยวัฒนธรรมองค์การโดยรวมมีความสัมพันธ์มากที่สุดต่อความคิดสร้างสรรค์แบบปรับเปลี่ยนโดยรวมมีค่าเท่ากับ 0.66 และวัฒนธรรมองค์การแบบป้องกันเชิงรุกกับความสัมพันธ์ต่ำที่สุดต่อความคิดสร้างสรรค์แบบสร้างใหม่ มีค่าเท่ากับ -0.24

ภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน (2554 : 210-233) ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก ผลการวิจัยพบว่า 1) แหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของ อบจ.ที่ประกอบด้วย สภาพสังคมและเศรษฐกิจจังหวัด นโยบาย และระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก แต่ละแหล่งที่มาส่งผลต่อ อบจ.แตกต่างกัน โดยผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาเป็นแหล่งที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การของ อบจ.มากที่สุด 2) อิทธิพลจากแต่ละตำแหน่งที่มาดังกล่าวทำให้ อบจ.ชลบุรี มีวัฒนธรรมองค์การระดับฐานคติในแบบความมั่นคงปลอดภัยในหน้าที่ ส่วน อบจ.ระยองมีรูปแบบการปรับตัวเพื่อดำรงสถานะ ข้อเสนอแนะจากการวิจัยคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การอย่างมาก จึงควรมี

ภาวะผู้นำในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การและสามารถปรับวัฒนธรรมองค์การให้เหมาะสมต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

ปรีชา เฟื่องภู (2555 : 98-107) ศึกษาเรื่องแนวทางการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร ผลการวิจัยพบว่า 1) ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมและรายด้านมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่า 2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร จำแนกตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า โดยภาพรวมและรายด้านองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และ 3) แนวทางการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า 3.1) ด้านหลักนิติธรรม พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ ให้ประชาชนหรือตัวแทนประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณอย่างแท้จริง 3.2) ด้านหลักคุณธรรม พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและนำข้อคิดเห็นนั้นมาปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรม 3.3) ด้านหลักความโปร่งใส พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ องค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้นและทั่วถึง เช่น การแจกเอกสารให้ประชาชนทุกครอบครัว การออกเสียงตามสายทุกเช้า-เย็น ฯลฯ 3.4) ด้านหลักการมีส่วนร่วม พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรนำข้อเสนอเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาของประชาชนบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเพื่อรอการแก้ไข 3.5) ด้านหลักความรับผิดชอบ พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการนำปัญหา ความต้องการของประชาชนไปดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ ต้องรับผิดชอบต่อโครงการ/กิจกรรม ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน 3.6) ด้านหลักความคุ้มค่า พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ กำหนดสัดส่วนการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของสำนักงาน โดยเปรียบเทียบงบประมาณเกี่ยวกับการลงทุนในการดำเนินโครงการ รวมถึงควบคุมการเบิกจ่ายวัสดุต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด มีการให้รางวัลกรณีที่สามารถลดค่าใช้จ่ายให้ประหยัดได้เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

ทิพวรรณ นามปัญญา (2556 : 66-67) ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การและคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า 1) วัฒนธรรมองค์การของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมลักษณะสร้างสรรค์ รองลงมาลักษณะตั้งรับแบบเฉื่อยชา และวัฒนธรรมลักษณะตั้งรับแบบก้าวร้าว ตามลำดับ 2) คุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับสูง และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับสูงทุกด้าน โดยเรียงลำดับด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านโอกาส ความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน ด้านโอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของบุคคล ด้านการทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม ด้านสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ ด้านสิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน ด้านความเป็นประโยชน์ต่อสังคม

และด้านจังหวะชีวิต ตามลำดับ และ 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ควรพิจารณา ค่าตอบแทนของการทำงานล่วงเวลาหรือในวันหยุดราชการ หน่วยงานควรติดตั้งเครื่องมือป้องกันภัย เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน สภาพแวดล้อมในหน่วยงานให้สะดวกและปลอดภัย เปิดโอกาสให้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานที่มีความสำคัญ ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน ควรเปิดโอกาสให้คิดริเริ่มสร้างสรรค์ในงานที่รับผิดชอบ ให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนร่วมงาน ควรได้รับความเสมอภาคในการทำงาน ควรจะมีเวลาและโอกาสสร้างสรรค์กับเพื่อนร่วมงานและควรจัดให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในสังคม

ลาชิต ไชยอนงค์ (2556 : 205-221) ได้ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การของศาลยุติธรรม: ตัวแบบสมการโครงสร้าง ผลการวิจัยพบว่า ระดับประสิทธิผลองค์การระดับปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และระดับปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การของศาลยุติธรรมในภาพรวมอยู่ในระดับสูง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.612-5.283 แต่เมื่อพิจารณาค่าดัชนีความเหมาะสมของตัวแบบมาตรวัดที่สร้างตามแนวคิดประสิทธิผลองค์การ ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การของศาลยุติธรรมในภาพรวมกับตัวแบบมาตรวัดที่สร้างขึ้นตามข้อมูลที่จัดเก็บได้ เมื่อศึกษาในบริบทของศาลยุติธรรมพบว่า ยังไม่มีความสอดคล้องกันจำเป็นต้องปรับปรุงตัวแบบมาตรวัด พบว่า ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลองค์การในภาพรวมต่างมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับสูงมาก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อศึกษาในบริบทของศาลยุติธรรม โดยมีค่าสหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยรายคู่ เท่ากับ 0.894-0.949 ผลการวิจัยยังพบว่า ปัจจัยด้านธรรมาภิบาลกับปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การต่างมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การของศาลยุติธรรมในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยร้อยละ 82.60 และร้อยละ 85.40 ของค่าความแปรปรวนในแนวคิดประสิทธิผลองค์การสามารถอธิบายและทำนายโดยปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การตามลำดับ ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูงมาก แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านธรรมาภิบาลและปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การพร้อมกัน กลับพบว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การเพียงปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การของศาลยุติธรรมในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยร้อยละ 84.60 ของค่าความแปรปรวนในแนวคิดประสิทธิผลองค์การสามารถอธิบายและทำนายโดยปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ

ศรีสกุล เจริญศรี (2558 : 200-206) ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า ระดับธรรมาภิบาล ระดับวัฒนธรรมองค์การ และระดับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อยู่ในระดับสูง ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงาน ในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมีค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ สามารถร่วมกันทำนายประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้ร้อยละ 78.7 โดยมีค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ปัญหาอุปสรรคด้านธรรมาภิบาลที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เช่น เรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคล ส่วนปัญหา อุปสรรคด้านวัฒนธรรม เช่น การขาดการทำงานเป็นทีม ไม่มีการสร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้จากรุ่นสู่รุ่น ขาดการประสานงานระหว่าง

ฝ่ายต่างๆ ภายในองค์กร ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัด สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เช่น ควรเพิ่มจำนวนตำแหน่งและจำนวนคนให้เพียงพอกับปริมาณงาน ควรมีการจัดอบรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการทำงานให้กับบุคลากรในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ ควรนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาทำงานแทนบุคลากรที่ขาดแคลนให้มากยิ่งขึ้น ควรสร้างสภาวะแวดล้อมสถานที่ทำงานให้น่าอยู่ ควรสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการทำงานเป็นทีม ควรมีการประสานงานกันทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานให้มากขึ้น และควรจัดสรรผลตอบแทนรางวัลให้ตามความสามารถและตามความเหมาะสม เป็นต้น

กมลลักษณ์ ธนานันต์เมธี (2559 : 135-142) ศึกษาเรื่องอิทธิพลของธรรมาภิบาลและวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคเหนือของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ระดับค่าเฉลี่ยของธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์กร และประสิทธิผลองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคเหนือ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูง และพบว่าธรรมาภิบาลและวัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยร้อยละ 12.00 ของความแปรปรวนของประสิทธิผลองค์กรสามารถถูกอธิบายโดยธรรมาภิบาลและวัฒนธรรมองค์กร

กิตติ์รวิ เลชะกุล (2561 : 185-190) ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับธรรมาภิบาลของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรมและกฎหมาย และด้านหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักการบริหารจัดการ ด้านหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และด้านหลักองค์การแห่งการเรียนรู้ อยู่ในระดับมาก 2) ระดับวัฒนธรรมองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านวัฒนธรรมส่วนรวม ด้านวัฒนธรรมการปรับตัว ด้านวัฒนธรรมพันธกิจ และด้านวัฒนธรรมเอกภาพ อยู่ในระดับมาก 3) ระดับประสิทธิผลองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ ด้านการพัฒนาองค์การ และด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานราชการ อยู่ในระดับมาก และ 4) ปัจจัยด้านธรรมาภิบาลและวัฒนธรรมองค์กรที่เข้าสมการถดถอยพหุคูณแบบหลายขั้นตอน (stepwise multiple regression analysis) มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 โดยวัฒนธรรมพันธกิจส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 ส่วนธรรมาภิบาลด้านหลักการบริหารจัดการส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยสามารถร่วมกันอธิบายประสิทธิผลองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย ได้ร้อยละ 56.80

บลูเมล (Blumel, 2000) ศึกษาเรื่องความช่วยเหลือระหว่างประเทศ : ความร่วมมือระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสาธารณรัฐเคนยา ผลการวิจัยพบว่าหลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือในงาน รับผิดชอบร่วมกันในงาน ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ที่ช่วยเสริมสร้างการทำงานร่วมกันระหว่าง

นักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในสาธารณรัฐเคนยา ก็คือ ความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากัน เพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อย ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และท้ายที่สุดของนักสังคมสงเคราะห์จากความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากในสาธารณรัฐเคนยาก็ก่อให้เกิดการสร้างสภาพสังคมใหม่ๆ โดยการนำกิจกรรมและความมีส่วนร่วมต่างๆ เข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ

คลาร์ก (Clarke, 2001) ศึกษาเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสาธารณรัฐกานา ผลการวิจัยพบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาล จนถือเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการยึดถือพวกพ้อง

คิม, ลี และยู (Kim, Lee and Yu, 2004 : 340-359) ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การและผลการปฏิบัติงานขององค์การ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและผลการปฏิบัติงานขององค์การ ผลการวิจัยพบว่า ธุรกิจประกันภัยให้ความสำคัญแก่นวัตกรรม (innovation) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานคือ การเจริญเติบโตของยอดเงินประกัน อัตราผู้ทำประกันเพิ่มสูงขึ้น แต่ไม่มีผลกระทบต่อผลตอบแทนการลงทุน (return on investment) ส่วนธุรกิจประเภทอุตสาหกรรมมุ่งเน้นความสัมพันธ์ (support) วัฒนธรรมองค์การดังกล่าวสัมพันธ์กับผลกำไรและผลตอบแทนการลงทุน และธุรกิจโรงพยาบาลพบว่า มีวัฒนธรรมองค์การทำงานเป็นทีมและมุ่งเน้นงาน (task) เป็นสำคัญ มีผลต่ออัตราการเข้าออก (turnover) ของพนักงาน

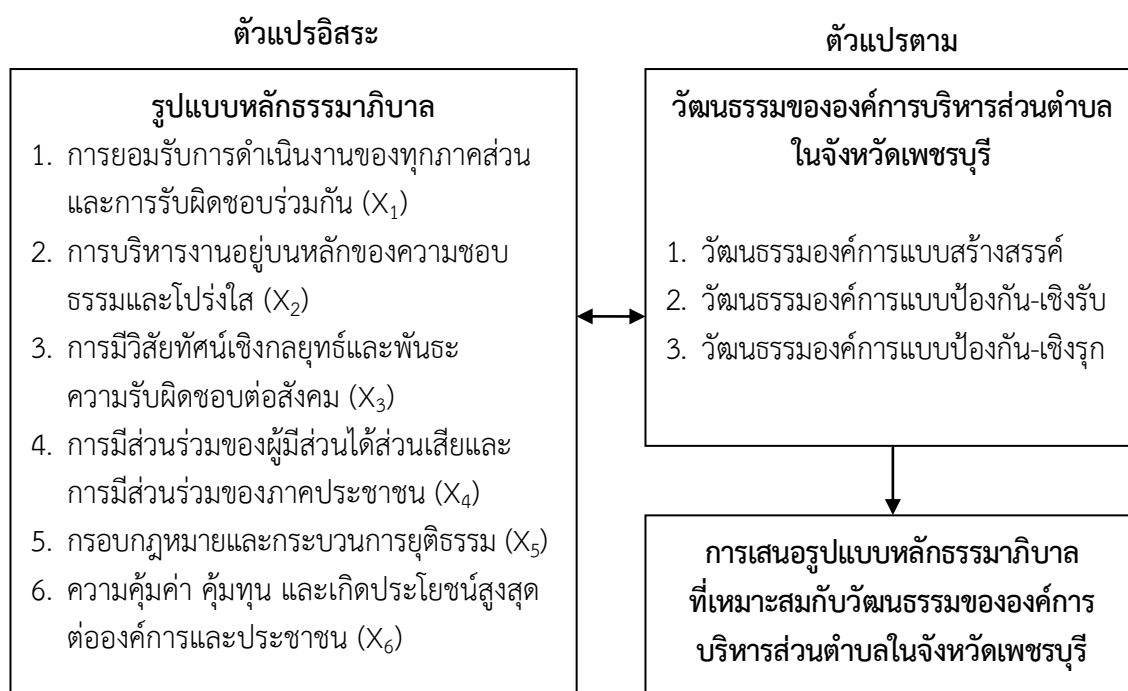
อาหมัด ซากิล (Ahmad Shakil, 2012) ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและแนวทางปฏิบัติในการจัดการผลการปฏิบัติงาน: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยในปากีสถาน ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์อย่างมากกับสมรรถนะการบริหารจัดการและการปรับตัวในทำนองเดียวกันมิติอื่นๆ ของวัฒนธรรมองค์การมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสัมพันธ์ต่อการบริหารจัดการรูปแบบที่ระดับความเชื่อมั่น 0.99 และการวิจัยยังยืนยันว่าแต่ละลักษณะทั้งสี่ทางวัฒนธรรมขององค์การของการมีส่วนร่วมการปรับตัวที่สอดคล้องและภารกิจ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการบริหารการปฏิบัติงานที่ระดับความเชื่อมั่น 0.99

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อค้นพบของนักวิจัย/นักวิชาการที่ได้ศึกษาวิจัยในประเด็นที่ใกล้เคียง/คล้ายคลึงกับเรื่องที่ผู้วิจัยศึกษาอย่างเป็นระบบแล้วนำมาสังเคราะห์และกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและวางแผนการดำเนินการวิจัยของตนเอง เพื่อให้ผลการวิจัยมีคุณภาพและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรีครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมการเรียนรู้แบบนิรนัย หรือ “deductive method” จากแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 2-

9) ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประสิทธิ์ (อ้างถึงใน วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 26) สุกจิต นิमितกุล (2543 : 13-24) ประเวศ วะสี (2547 : 9-10) สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 44-47) มนตรี กนกาวรี (2549 : 1-60) บุญใจ ศรีสถิตยัณทรากูร (2551) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) กัลยาณี ประสมศรี, มณฑา ชาวโพธิ์ และวรวิศรา รูปสวย (2555 : 12-14) รัชยา ภักดีจิตต์ (2557) ธนาคารโลก (World Bank, 1989 : 60-61) องค์การสหประชาชาติ (UNDP, 1997) อเจอร์ (Agere, 2000 : 65-66) วิส (Weiss, 2000 : 796-797) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB, 2000) พอร์เตอร์-โอ เกรดี (Porter-O'Grady, 2001) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, 2004) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (UNESCAP, 2005) วิลเลียมและซิดดีค (Williams and Siddique, 2007) และคัพแมน, เกร และมัสซูนซี (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010) ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมาสังเคราะห์เป็นตัวแปรอิสระในการวิจัยได้ ตัวแบบหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ การยอมรับการดำเนินงานของทุกภาคส่วนและการรับผิดชอบร่วมกัน การบริหารงานอยู่บนหลักของความชอบธรรมและโปร่งใส การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และความคุ้มค่า คุ้มทุน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและประชาชน และรูปแบบวัฒนธรรมองค์การของคูกซ์และลาฟเฟอร์ตี (Cooke and Lafferty, 1989 : 52) ประกอบด้วย วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ (constructive organization culture) วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรับ (passive-defensive organizational culture) และวัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรุก (aggressive-defensive organizational culture) เพื่อพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี สรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดหลักธรรมาภิบาลที่สังเคราะห์มาเป็นตัวแปรอิสระ (X) ได้แก่

1.1 การยอมรับการดำเนินงานของทุกภาคส่วนและการรับผิดชอบร่วมกัน หมายถึง การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งจะมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน ระบุวัตถุประสงค์ และภารกิจที่ชัดเจน เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด มีการนำโครงการต่าง ๆ ที่เสนอในการประชาคมนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วยความมุ่งมั่นในการทำงาน เพื่อให้ประสบผลสำเร็จ โดยไม่ละทิ้งงานและยอมรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำที่เกิดจากการดำเนินงาน เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องจากผลการตรวจสอบอย่างจริงจัง

1.2 การบริหารงานอยู่บนหลักของความชอบธรรมและโปร่งใส หมายถึง การบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี บนรากฐานความชอบธรรมและความโปร่งใส เช่น การเลื่อนขั้น เงินเดือน และการมอบหมายงาน เป็นต้น ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติงาน มีการเผยแพร่ สื่อสาร และทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานให้แก่บุคลากรในหน่วยงานและสาธารณชนทราบอย่างทั่วถึง มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากร ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำไปพัฒนาหรือแก้ไข มีกลไกการตรวจสอบผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส และรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเปิดเผยต่อสาธารณชน

1.3 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง ผู้นำหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี มีการสื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องของแผนรวมของหน่วยงานแก่บุคลากรทุกคนที่รับผิดชอบ ประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรทราบถึงดัชนีชี้วัดและมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน จัดกิจกรรมให้บริการประชาชนนอกสถานที่หรือจัดหน่วยงานเคลื่อนที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จัดบริการสาธารณะให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนและหน้าที่ต่อสังคม รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและมีการวางแผนสำรองไว้ในกรณีที่เกิดปัญหา

1.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนได้เข้ามา มีบทบาทและอิทธิพลในการบริหารงาน การกำหนดแผนพัฒนา กำหนดการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการแต่งตั้งตัวแทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการ เสนอแนวทางพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาชุมชน ร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน และตรวจสอบประเมินผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และสามารถนำมาปฏิบัติได้ การออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย พัฒนาบุคลากรให้ได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง พิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ในหน่วยงานได้พิจารณาออกคำสั่งโดยยึดหลักความเสมอภาค อีกทั้งยังมีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลบังคับใช้กฎ ระเบียบข้อบังคับด้วยความถูกต้องและยุติธรรม

1.6 ความคุ้มค่า คุ่มทุน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและประชาชน หมายถึง การบริหารโดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่าใช้จ่ายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีการวางแผน การใช้ทรัพยากรอย่างรัดกุมและเกิดประโยชน์สูงสุด ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศ ให้ถูกต้อง เป็นปัจจุบันและสะดวกต่อการใช้งาน จัดอัตรากำลังของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับปริมาณงาน สนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้อย่างสม่ำเสมอ จัดทำรายงานงบประมาณอย่างสม่ำเสมอทุกปีและมีขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ และใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ทันสมัยเพื่อลดต้นทุน

2. ในส่วนแนวคิดวัฒนธรรมขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่สังเคราะห์มาเป็นตัวแปรตาม (Y) ได้แก่

2.1 วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ (constructive organization culture) หมายถึง ลักษณะวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออกมุ่งเน้นความพึงพอใจของสมาชิก ในองค์การ ด้านความต้องการความสำเร็จและด้านความต้องการความสัมพันธ์ ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการทำงาน เสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน

2.2 วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรับ (passive-defensive organizational culture) หมายถึง ลักษณะวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกที่ให้ความสำคัญกับกฎระเบียบ เน้นการคล้อยตามความคิดของผู้บริหาร สมาชิกในองค์การต้องการการยอมรับ และหลีกเลี่ยงความล้มเหลว ความขัดแย้ง สมาชิกรู้สึกที่ตนถูกควบคุมการทำงาน ถูกคาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ จึงมุ่งเน้นสัมพันธภาพระหว่างบุคคล เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน

2.3 วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรุก (aggressive-defensive organizational culture) หมายถึง ลักษณะวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกที่ให้ความสำคัญกับงาน มากเกินไป มุ่งเน้นความต้องการด้านอำนาจ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในงาน จึงเกิดลักษณะของการแข่งขัน แก่งแย่งชิงดีชิงเด่น