



**ธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในภาคใต้ของประเทศไทย**

**Good Governance in the Human Resources Management of
Local Governments in Southern Part of Thailand**

จุฑามณี ตระกุลมุตตา

Jutamane Trakulmututa

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of

Doctor of Philosophy in Management

Prince of Songkla University


2556

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ขอรับรองว่า ผลงานวิจัยนี้เป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยของนักศึกษาเอง และได้แสดงความขอบคุณบุคคลที่มีส่วนช่วยเหลือแล้ว

ลงชื่อ 


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์)
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ลงชื่อ 

(นางจุชามณี ตระกูลมุดตา)
นักศึกษา

(4)

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ผลงานวิจัยนี้ไม่เคยเป็นส่วนหนึ่งในการอนุมัติปริญญาในระดับใดมาก่อน และ
ไม่ได้ถูกใช้ในการยื่นขออนุมัติปริญญาในขณะนี้

ลงชื่อ 

(นางจุฑามณี ตระกูลมุกดา)

นักศึกษา

ชื่อวิทยานิพนธ์	ธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ของประเทศไทย
ผู้เขียน	จุฑามณี ตระกูลมุกดา
สาขาวิชา	การจัดการ
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระดับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ และศึกษาว่าปัจจัยใดที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลดังกล่าว ซึ่งวิธีดำเนินการวิจัยใช้แบบผสมทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดย เก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ แล้วจึงค่อยเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายหรือขยายผลที่ได้จากเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุ่มแบบแบ่งชั้น จำนวน 387 แห่ง การเก็บข้อมูลใช้แบบสอบถามแห่งละ 4 ชุดเฉลี่ยเป็นข้อมูลของแต่ละองค์กร รวมเก็บแบบสอบถามทั้งสิ้น 1,548 ชุด ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพกำหนดกลุ่มตัวอย่างจาก 3 จังหวัดโดยสุ่มเลือกจากทุกกลุ่มจังหวัด ได้แก่จังหวัดชุมพร กระบี่และนราธิวาส ซึ่งจะเลือกสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ จำนวนจังหวัดละ 3 คน จำนวนรวมทั้งสิ้น 9 คน สถิติและวิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ one-way ANOVA การวิเคราะห์ตัวแบบสมการ โครงสร้าง รวมถึงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่อประกอบข้อมูลเชิงปริมาณ

โดยผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า ค่าเฉลี่ยของมิติด้านต่างๆของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าโดยเฉลี่ยทุกด้านอยู่ในเกณฑ์มาก ($\bar{X} = 3.72$) ซึ่งจะมีค่าเฉลี่ยมิติด้านนิติธรรมมากที่สุด ($\bar{X} = 4.10$) และค่าเฉลี่ยมิติด้านความคุ้มค่ามีค่าเฉลี่ยที่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยในมิติด้านอื่นๆของธรรมาภิบาล ($\bar{X} = 3.55$) ในภาพรวมระดับรายจังหวัดพบว่าจังหวัดที่มีภาพรวมของของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดสงขลา ($\bar{X} = 3.87$) ขนาดขององค์กรที่มีระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมสูงที่สุด ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ($\bar{X} = 3.89$) ช่วงอายุการก่อตั้งองค์กรช่วง 7-9 ปีจะมีระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมสูงที่สุด ($\bar{X} = 3.77$) และหากพิจารณาเปรียบเทียบเป็นรายคู่ในภาพรวมจะพบว่าปัจจัยพื้นฐานขององค์กรด้านขนาดขององค์กรมีผลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.001

$F=(5,381) 4.50, p \leq 0.001$

ในส่วนของแบบจำลองสมการ โครงสร้างพบว่าหลังปรับความสัมพันธ์แล้วมีค่าที่อยู่ในเกณฑ์ดีโดยมีค่าดังนี้ คือค่าไคสแควร์ (χ^2) =2512.26 , $df=967$ RMSEA = 0.064 ช่วงความเชื่อมั่น ร้อยละ90 ของ RMSEA อยู่ในช่วง 0.061 ถึง 0.068, CFI = 0.91, RMR = 0.02 ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าแบบจำลองโครงสร้างธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลหลังการปรับความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในระดับดี โดยแบบจำลองแสดงถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยรวมต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลแตกต่างกันดังนี้คือ ปัจจัยทางเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (อิทธิพลโดยรวม=0.66) ปัจจัยความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (อิทธิพลโดยรวม=0.49) ปัจจัยการความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้เ้าขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย (อิทธิพลโดยรวม=0.42) รับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร (0.37) การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (อิทธิพลโดยรวม=0.33) รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร (อิทธิพลโดยรวม=0.16) ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (อิทธิพลโดยรวม=0.13) และภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (อิทธิพล โดยรวม=-0.06) ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพได้ช่วยยืนยันและอธิบายเพิ่มเติมข้อมูลเชิงปริมาณ ได้เป็นอย่างดี

Thesis Title Good Governance in Human Resource Management of Local Governments in Southern Part of Thailand

Author Mrs. Jutamane Trakulmututa

Major Program Management

Academic Year 2012

Abstract

The purposes of the study were to indicate the level of good governance in HRM of local government organizations in Southern part of Thailand, and to study the factors that affecting the good governance in HRM. Mixed Method was employed for this research. Practical quantitative data were collected from 387 organizations by Stratified Random Sampling. The qualitative data were random collected from the provinces' committee and administrator in 3 provinces which are Choomborn, Krabi and Narathiwat (3 people per 1 province). Mean, percentage, one-way ANOVA, SEM (Structural Equation Modeling) and qualitative analysis were employed for data analysis.

The result showed that the means of Good Governance level were high ($\bar{X}=3.72$) and the highest level was the dimension in Rule of Law ($\bar{X}=4.10$) while the dimension in Rule of value for money were least if compare with other dimensions ($\bar{X}=3.55$). For comparison in provinces Songkhla showed the highest level in Good Governance as a whole ($\bar{X}=3.87$). For comparison in size of local organization large size of local organizations showed the highest level in Good Governance as a whole ($\bar{X}=3.89$). For comparison of organization established year, the results indicated between 7-9 years of established had the highest level of Good Governance as a whole ($\bar{X}=3.77$). The result of one-way ANOVA showed that Good Governance in human resources management differed significantly at the level of 0.01 across the level of

organization, $F = (5,381) 4.50, p < .001$.

The results of SEM showed that it fitted the empirical data ($\chi^2 = 2512.26, df = 967$ RMSEA = 0.064, 90%CI of RMSEA = 0.061-0.068, CFI = 0.91, RMR = 0.02). From the model showed the environment factor (total effect = 0.66), the policy factor (total effect = 0.49), the resource factor (total effect = 0.42), the fairness awareness factor (total effect = 0.37), the acceptance of staffs factor (total effect = 0.33) the communication factor (total effect = 0.16), characteristic of organization factor (total effect = 0.13), and the LMX factor (total effect = 0.06) were affected the good governance in difference level. Finally, the qualitative data confirmed and explained the quantitative data.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยความช่วยเหลือสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งผู้ทำวิจัยต้องขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ ดร.สมโภชน์ นพคุณ และดร.ชาลี ตรีจันทร์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าในการให้ความรู้ คำแนะนำ และคุณเป็นอย่างดี ทำให้ผู้วิจัยเข้าใจและมีประสบการณ์เพิ่มขึ้นในการทำวิจัย และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ และดร.สุธินี ฤกษ์ขำ ที่ได้กรุณาเวลามาร่วมเป็นประธานและกรรมการร่วมในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้กรุณาตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย อันได้แก่ นายศินัย อนันตพงศ์ ดร.ปจิตา คិតกุล ณ อยุธยา และนายอิสระ ละเอียดสงู

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ผู้ที่สอนในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ Massey University ที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ นอกจากนี้ขอขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับ รองศาสตราจารย์ ดร.อาคม ใจแก้ว และ ดร.เอกฤทธิ์ แก้วประพันธ์ที่ได้ช่วยกรุณาดูแลมาตลอดอย่างดียิ่ง

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ คณะวิทยาการจัดการที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการศึกษา รวมทั้งการไปทำวิจัยในต่างประเทศ

ขอขอบคุณพี่น้องปรีณญาเอกทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือคอยให้กำลังใจเคียงข้างกันเสมอมา

ขอขอบคุณครอบครัวที่แสนอบอุ่น และสามีที่คอยให้ทั้งกำลังใจ ความเข้าใจ การช่วยเหลือทั้งร่างกายและแรงใจ รวมถึงการเป็นผู้สนับสนุนในการให้ทุนเสริมในการศึกษาต่อและการเก็บข้อมูล ขอบคุณญาติๆที่คอยเป็นกำลังใจให้ด้วย รวมถึงขอขอบคุณพี่น้องในสกุลดุริวิวัฒน์ ที่คอยถามไถ่และให้กำลังใจเสมอมา และสุดท้ายขอกราบขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณแม่ ที่คอยเป็นทั้งหลักยึดเหนี่ยว คอยให้ทั้งกำลังใจ ทูมเทร่างกาย ช่วยเหลือดูแลเสมอมา แม้ในช่วงหลังที่ท่านป่วย ไม่สามารถพูดได้และต้องนอนอยู่แต่บนเตียง ท่านก็ยังคงทำหน้าที่เป็นกำลังใจอย่างเงียบๆ ส่งเสริมสนับสนุน ให้กำลังใจดูยามเหนื่อยล้าจนสามารถฟันฝ่าอุปสรรคทุกอย่าง ทำธุระกิจของคุณแม่ที่บอกให้ลูกผู้จะเป็นภาพที่ชีวิตนี้ลูกจะจดจำไว้อย่างไม่ลืมเลือนอย่างแน่นอน

จุฑามณี ตระกูลมุกดา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(3)
กิตติกรรมประกาศ.....	(5)
สารบัญ.....	(6)
รายการตาราง.....	(10)
รายการภาพประกอบ.....	(13)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ปัญหาและความเป็นมาของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย.....	6
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	6
สมมติฐานการวิจัย.....	6
ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย.....	8
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	9
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	14
แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล.....	15
ความหมายและแนวคิดของธรรมาภิบาล.....	15
ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่ใช้ในต่างประเทศ.....	19
พัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย.....	20
กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในประเทศไทย.....	22
องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ถูกใช้ในประเทศไทย.....	25
การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทย ด้านต่าง ๆ กับประเทศในกลุ่มอาเซียนจากการวัดของธนาคารโลก.....	31
การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดของธรรมาภิบาลของประเทศไทย.....	35

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
แนวคิดเรื่องสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	48
ตัวแบบของแวน มิเตอร์และแวนฮอร์น.....	49
ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของเฮ็คเวิร์ดส์.....	51
ตัวแบบการกระจายอำนาจของซีมาและรอนคินเนลตี.....	53
ตัวแบบกระบวนการของอเล็กซานเดอร์.....	55
ตัวแบบทั่วไปของพอล เซบาเทียและ คาเนียล แมชมาเนียน.....	57
ตัวแบบเชิงบูรณาการของวรเชช จันทรร.....	58
ธรรมาภิบาลในมุมมองนโยบายสาธารณะ.....	66
แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	68
ความหมายการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	68
พัฒนาการแนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	69
กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	73
แนวคิดเรื่องการตระหนักถึงความเป็นธรรมในองค์การ.....	78
ทฤษฎีความเสมอภาค.....	78
ทฤษฎีความยุติธรรมของฟอล์เกอร์และ โครแพนซาโน.....	79
ทฤษฎีการให้ค้ำหาความยุติธรรมด้วยตนเอง.....	80
การกำหนดค่านิยมกลุ่ม	80
แนวคิดเรื่องภาวะผู้นำ.....	83
ความหมายของภาวะผู้นำ.....	83
ทฤษฎีต่างๆเกี่ยวกับภาวะผู้นำ.....	83
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	89
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	89
วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น.....	92
ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....	93
ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย.....	96
ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	96

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... 97
	ตัวแปรและกรอบแนวคิด..... 103
บทที่ 3	วิธีดำเนินการวิจัย..... 106
	การออกแบบวิจัย..... 106
	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง..... 107
	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย..... 110
	การเก็บรวบรวมข้อมูล..... 114
	การประมวลข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และอภิปรายผลการวิจัย..... 114
บทที่ 4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล..... 117
	การวิเคราะห์ผล โดยทั่วไปของข้อมูล..... 117
	ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง..... 117
	ผลคะแนนรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล..... 123
	การเปรียบเทียบผลคะแนนรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลกับ ปัจจัยพื้นฐานขององค์กร..... 126
	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล..... 140
	การวิเคราะห์ตัวแบบสำหรับรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล..... 143
	การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของตัวแปร..... 143
	การวิเคราะห์แบบจำลองการวัด..... 158
	การวิเคราะห์แบบจำลองสมการ โครงสร้าง..... 168
	การวิจัยเชิงคุณภาพ..... 190
บทที่ 5	สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ..... 198
	สรุปผล..... 198
	อภิปรายผล..... 211
	ข้อเสนอแนะ..... 217

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
บรรณานุกรม.....	219
ภาคผนวก	
ก แบบสอบถามสำหรับการวิจัย.....	227
ข ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	240
ประวัติผู้วิจัย	243

รายการตาราง

ตารางที่	หน้า
1	หลักธรรมาภิบาลพื้นฐานและหลักการเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง..... 15
2	คำเรียกใช้ธรรมาภิบาล..... 21
3	การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ(Percentile rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียน ด้านการมีสิทธิและภาระความรับผิดชอบและให้ตรวจสอบได้ (Voice and accountability)..... 32
4	การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ(Percentile Rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านเสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (Political Stability and Violence)... 32
5	การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านประสิทธิผลการทำงานของรัฐบาล (Government Effectiveness)..... 33
6	การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านคุณภาพการใช้กฎระเบียบอย่างมีแบบแผน(Regulation Quality)..... 33
7	การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านการเคารพหลักนิติธรรม (Rule of Law)..... 34
8	การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption).... 34
9	องค์ประกอบธรรมาภิบาลของสำนักงาน ก.พ..... 38
10	ดัชนีชี้วัดของสำนักงาน กพร..... 39
11	ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติที่ได้จากทฤษฎี..... 60
12	ดัชนีชี้วัดการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น..... 74
13	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง..... 108
14	ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาคของตัวแปรที่ได้ใช้ในการวิเคราะห์แบบจำลอง..... 113
15	เกณฑ์พิจารณาความสอดคล้องของแบบจำลองสมการ โครงสร้าง..... 116
16	ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามกลุ่มจังหวัดและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 118
17	ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามรายจังหวัดและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 119

รายการตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
18	ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามกลุ่มจังหวัดและช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	121
19	ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามรายจังหวัดและช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	121
20	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของมิติด้านต่างๆของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	123
21	ค่าความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามช่วงการตอบในความคิดเห็นที่มีต่อมิติต่างๆด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	124
22	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในมิติต่างๆของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจำแนกตามรายจังหวัด.....	125
23	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสำหรับกลุ่มจังหวัดกับมิติต่างๆของธรรมาภิบาลทรัพยากรบุคคล	127
24	ผลสรุปการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวสำหรับกลุ่มจังหวัด.....	128
25	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับขนาดต่างๆกับมิติด้านต่างๆของธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	130
26	ผลสรุปการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ	132
27	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงอายุต่างต่างกับมิติด้านต่างๆของธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	136
28	ผลสรุปการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในช่วงอายุต่างๆ.....	139
29	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	140
30	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	142
31	ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความเบ้ และค่าความโด่งของตัวแปรสังเกตได้ที่ใช้ในการวิเคราะห์แบบจำลองสมการ โครงสร้าง.....	143
32	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) ของตัวแปร.	149

รายการตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
33	ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของแบบจำลองการวัดที่ดี..... 158
3.4	ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของแบบจำลองการวัดที่ดีหลังปรับความสัมพันธ์..... 159
35	การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝง..... 160
36	ความเที่ยงตรงเชิงจำแนก(Discriminant validity)ของแบบจำลองในการวัด..... 166
37	ผลการวิจัยสมการ โครงสร้าง..... 168
38	ผลการวิจัยสมการ โครงสร้างหลังปรับความสัมพันธ์..... 169
39	ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรแฝงในการวิจัยสมการ โครงสร้าง..... 170
40	ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลของแต่ละตัวแปรแฝงในแบบจำลองสมการ โครงสร้าง..... 179
41	สรุปผลเชิงสถิติที่ได้จากการวิเคราะห์ตัวแบบสมการ โครงสร้างของธรรมาภิบาลด้าน การบริหารทรัพยากรบุคคล..... 185

รายการภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
1	คุณลักษณะของธรรมาภิบาลตามทัศนะของ UNESCAP.....	18
2	การคิดคะแนนธรรมาภิบาล.....	46
3	มิติของนโยบายที่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ.....	49
4	ตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแวน มิเตอร์และ แวน ฮอร์น.....	50
5	ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของเอ็ดเวิร์ดส์.....	52
6	ตัวแบบการกระจายอำนาจของซีมาและรอนคินลีย์.....	53
7	ตัวแบบกระบวนการของอเล็กซานเดอร์.....	56
8	ตัวแบบทั่วไปของพอล เซบาเทียและ คาเนียล แมชมาเนียน.....	57
9	ตัวแบบเชิงบูรณาการของวรเชช จันทรศร.....	59
10	ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆตามแนวคิดเรื่องการตระหนักถึงความเป็นธรรมในองค์การ	82
11	ตารางการจัดการ (The Managerial Grid).....	84
12	ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม.....	86
13	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	104
14	แบบจำลองการวัดธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	167
15	แบบจำลองสมการ โครงสร้างธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	177
16	แบบจำลองสมการ โครงสร้างพร้อมค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.....	178
17	แบบจำลองสมการ โครงสร้างแสดงอิทธิพลและน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน...	189
18	ค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านต่างๆ และโดยรวม.....	201
19	ค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้จำแนกตามกลุ่มจังหวัดและรายจังหวัด.....	201
20	ค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านต่างๆ และโดยรวม จำแนกตามกลุ่มจังหวัด.....	203

บทที่ 1

บทนำ

1. ปัญหาและความเป็นมาของปัญหา

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการกล่าวถึงในสังคมโลกเป็นครั้งแรกโดยธนาคารโลกในปี 2532 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: from crisis to sustainable growth เพื่ออธิบายว่า การพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นจะต้องอาศัยกลไกการบริหารจัดการที่ดีของรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมทั้งโครงสร้างทางการเมือง กระบวนการต่างๆที่ฝ่ายการเมืองใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนสมรรถนะในการวางแผน การนำไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงระบบต่างๆ ที่ใช้การบริหารประเทศ (World Bank, 1989) ซึ่งต่อมาจึงได้มีการกล่าวถึงเพื่อขยายความอีกหลายครั้งในเวทีระดับโลกเช่นโดย UNDP (UNDP, 1997) และ UNESCAP (<http://www.un-escap.org>) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิด “ธรรมาภิบาล” มาใช้กันอย่างแพร่หลาย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศพิจารณาว่าในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นให้ประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดความมั่นใจว่าองค์กรของรัฐบาลจะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความโปร่งใสและเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ดังนั้นแนวทางธรรมาภิบาลจึงได้ถูกนำมาเป็นประเด็นหนึ่งที่ใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน การปรับปรุงประสิทธิภาพต่างๆของรัฐบาลจึงอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดด้านธรรมาภิบาลนี้ โดยอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างไปบ้างเช่น ประชาธิรัฐ ธรรมรัฐ แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สุประศาสนการ เป็นต้น นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ.ร.(สำนักงาน กพร, 2552) ได้ระบุถึงการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ในประเทศไทยในปี พ.ศ.2540 นั้น ได้ส่งผลต่อทุกภาคส่วนของสังคมซึ่งได้มีการวิเคราะห์ว่าสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของการเกิดวิกฤตนั้นคือการบริหารจัดการในระดับประเทศ ที่มีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพรวมถึงการกระทำผิดทุจริตและขาดจริยธรรม จึงทำให้ประเทศไทยต้องมีการบังคับใช้และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม ซึ่งได้รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ต่อมาได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2547) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ได้อ้างอิงเพื่อเป็นนโยบาย และแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมและพัฒนาให้ระบบราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

อย่างไรก็ดี หากจะย้อนดูในประวัติศาสตร์ของสังคมไทย นั้นจะพบว่าแนวทางการบริหารราชการไม่ได้เป็นสิ่งใหม่เนื่องจากได้มีการกำหนดไว้เป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่ถูกถ่ายทอด และยึดเป็นหลักปฏิบัติกันมาเนิ่นนานนับตั้งแต่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ได้ กำหนดว่า พระเจ้าแผ่นดินที่เป็นที่ยกย่องควรต้องปกครองโดยยึดถือหลักของทศพิธราชธรรม ซึ่ง หมายถึง จริยวัตร 10 ประการที่พระเจ้าแผ่นดินทรงประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือ อาจเรียกได้ว่าเป็นคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมือง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและยัง ประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชน ซึ่งความจริงแล้วไม่ได้จำเพาะเจาะจงสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือ ผู้ปกครองแผ่นดินเท่านั้น บุคคลธรรมดาที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในทุกองค์กรก็อาจใช้หลักธรรม เหล่านี้เช่นกัน ซึ่งหลักทศพิธราชธรรมดังกล่าวจะประกอบด้วย การให้ (ทาน) ความประพฤติที่ดี งาม (ศีล) ทั้ง กาย วาจา และใจ การเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อความสุขส่วนรวม (บริจาคจะ) ความซื่อตรง (อาชชวะ) การมีความอ่อนโยน (มัททวะ) มีสัมมาคารวะ มีความอดสาหะในการ ปฏิบัติงาน การไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ (อักโกธะ) การไม่เบียดเบียน (อวิหิงสา) การมีความ อดทน ความหนักแน่น (ขันติ) ถือความถูกต้อง เทียงธรรมเป็นหลัก (อวิโรธนะ) (บวรศักดิ์ อูวรรณ โณ, 2542 ; วิภาส ทองสุทธิ, 2551)

ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบ ประชาธิปไตยก็ยังคงได้มีการกำหนดให้ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้ยึดถือระบบคุณธรรม (Merit system) เป็นแนวทางในการบริหารราชการ ซึ่งหลักสำคัญของระบบคุณธรรมที่ใช้ในระบบ บริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ หลักสมรรถนะ (Competency) ความเสมอภาคทางโอกาส (Equality of opportunity) ความมั่นคงในอาชีพ (Security of tenure) และความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) โดยจากหลักการของระบบคุณธรรมข้างต้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อการ บริหารงานบุคคลภาครัฐ ไว้ใน มาตรา 42 ดังนี้

มาตรา 42 การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึง ความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพของ องค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพและความประพฤติและจะ นำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

ทั้งนี้ จะเห็นว่าในรายละเอียดนั้นมีสาระส่วนใหญ่ที่ใกล้เคียงกับระบบธรรมเนียมปฏิบัติ หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั่นเอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติบทบาทของ รัฐที่เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้ระบบราชการขยายตัว และมีความซับซ้อนทำให้ขาด ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชน นอกจากนี้การขาดการตรวจสอบจากภายนอกส่งผลให้เกิดการ ละเมิดสิทธิเสรีภาพ และมีการทุจริตประทุมิชอบปรากฏขึ้นบ่อยครั้ง และเกิดผลต่อวิกฤต เศรษฐกิจในกลางปี พ.ศ.2540 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง (วิภาส ทองสุทธิ, 2551)

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นกลไกทางการปกครองที่มีความสำคัญต่อ การพัฒนาประเทศซึ่งแม้แต่รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศยัง ได้ให้ ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 274 ได้บัญญัติไว้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ ตนเองโดยเฉพาะ ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ ไว้ในมาตรา 283 ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การ บริหารการจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของ ตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็น ส่วนรวมด้วย ดังนั้นในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องให้ การดูแลข้าราชการหรือบุคลากรในส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นธรรมต่อประชาชนมากที่สุดเพื่อผลประโยชน์ในภาพรวมของประเทศ ความมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นธรรมที่จะเกิดจากการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือบุคลากรนั้น จะบังเกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่งย่อมเป็นผลมาจากการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่าง ๆ โดยเฉพาะการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับบุคคล เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ท่ามกลางสถานะที่มีการแข่งขันอย่างสูงในปัจจุบัน ทรัพยากรบุคคลคนย่อมถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดขององค์กร มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการช่วยให้องค์การหนึ่ง ๆ อยู่รอดได้ และช่วยให้สามารถแข่งขันกับองค์กรอื่น ๆ ได้อย่างยั่งยืน (Barney & Wright, 1997 ; Storey, 2007) สมรรถภาพของการทำงานขององค์กรมาจากการพัฒนาทักษะของบุคคลในองค์กรให้สูงขึ้น การรับรู้ถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กร กระบวนการจัดการตลอดจนระบบต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรการจัดการเพื่อเพิ่มคุณภาพของแรงงาน และช่วยให้องค์การสามารถประสบความสำเร็จในด้านการผลิต คุณภาพของการบริการ ความแตกต่างของสินค้า และนวัตกรรมทางด้านเทคโนโลยี (Dessler, 2006) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิผลจึงควรต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพและการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารและปฏิบัติงานอื่น ๆ ซึ่งต้องมีพร้อมทั้งวิสัยทัศน์ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องและกิจกรรมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงต้องคำนึงถึงทั้งนโยบาย การปฏิบัติกรต่าง ๆ และการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้เกิดประสิทธิผลทางการแข่งขันในปัจจุบัน อีกทั้งยังมีแรงผลักดันต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง เช่น เทคโนโลยีใหม่ กฎหมาย และการใส่ใจทางสังคม ที่องค์กรต้องเข้าใจ และตอบสนองเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิผลสำหรับการแข่งขันระยะยาว (Schuler, 2000) โดยในการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องให้ความใส่ใจกับความยุติธรรมเพราะจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้มนุษย์ได้รับรู้ถึงความมีคุณค่าในตนเอง และช่วยในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการยอมรับอำนาจตามหน้าที่ของสมาชิกในกลุ่มมากขึ้น ซึ่งบุคคลในทุกระดับขององค์กรจะให้ความร่วมมือในการทำงาน ให้การสนับสนุนในการตัดสินใจต่างๆ และความช่วยเหลือเมื่อองค์กรต้องการ (Tyler & Lind 1992 ; Tyler & Smith, 1998) แต่ในทางตรงกันข้ามหากบุคคลเหล่านั้นคิดว่าเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมเขาจะแสวงหาการแก้แค้น (Bies & Tripp, 2001) การฟ้องร้อง (Lind et al., 2001) การขโมย (Greenberg, 1997) และเริ่มใช้ความก้าวร้าว (Folger & Skarlicki, 1998) เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความยุติธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นสิ่งที่สามารถช่วยให้บุคคลในองค์กรเกิดความร่วมมือกัน ในขณะที่ความไม่ยุติธรรมสามารถที่จะดึงให้บุคคลในองค์กรต้องแตกแยกกัน (Cropanzano et al., 2001)

จากการประจักษ์ถึงความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์นี้เอง จึงทำให้รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญและบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านบุคคลที่เป็นของตนเองได้ โดยการให้อิสระดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือมีส่วนดีในการที่จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว สามารถกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมในการสร้างขวัญและกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานได้ แต่ก็อาจก่อให้เกิดผลเสียได้ใน

เชิงของการปฏิบัติที่อาจมีความเหลื่อมล้ำ ขาดความยุติธรรมและถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือที่สร้างอิทธิพลให้แก่ข้าราชการหรือนักการเมืองบางกลุ่มได้ ซึ่งกรณีเหล่านี้มักก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในแง่มุมต่างๆ มากบ้างน้อยบ้าง อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจมีความรุนแรงมากจนนำไปสู่การร้องเรียน หรือฟ้องร้องถึงความไม่ถูกต้องหรือเป็นธรรมต่อสถาบันต่างๆ ในส่วนที่เป็นราชการ รวมถึงสื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้หากจะพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 288 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ระบุว่า “ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้การบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารที่ยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย และมีระบบการบริหารจัดการที่ดี หรือมีธรรมาภิบาล นั่นเอง

อย่างไรก็ดี ได้ปรากฏหลักฐานที่ได้บ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาเหล่านี้ได้ โดยจากกรณีที่ได้มีการดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาระยะหนึ่งแล้วแต่ ก็ยังปรากฏว่ามีคดีที่มีการฟ้องร้องนำไปสู่คดีทางการปกครองเป็นจำนวนมาก โดยจากสถิติคดีปกครอง ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึง 31 ธันวาคม 2551 มีคดีที่มีการฟ้องร้องเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 48,290 คดี โดยคดีที่ฟ้องร้องกันมากที่สุดเป็นคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นคดีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องร้องผู้บังคับบัญชาของตนเองถึง 8,446 คดีคิดเป็นร้อยละ 17.49 ของคดีทั้งหมด และสำหรับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกฟ้องร้องมากที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบล 2,726 คดี กรุงเทพมหานคร 2,522 คดี และเทศบาล 2,121 คดี ส่วนคดีทางปกครองต่อจำนวนประชากรที่จำแนกตามภาคที่มูลคดีเกิดจะพบว่าหากไม่นับรวม กรุงเทพมหานครที่มีประชากรมาอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นแล้วพบว่า ภาคใต้จะมีจำนวนคดีที่ฟ้องร้องต่อจำนวนประชากร 100,000 คน สูงที่สุดถึง 53 คดี อันดับที่สองคือภาคกลาง 49 คดี อันดับสามได้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 46.89 คดี อันดับสี่คือภาคเหนือ 44.85 คดีและที่มีคดีที่ฟ้องร้องต่อจำนวนประชากรน้อยที่สุดคือภาคตะวันออกเหนือคิดเป็นจำนวน 36.14 คดี(สำนักงานศาลปกครอง, 2552) จึงเป็นที่น่าสนใจว่า กระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ได้ยึดหลักธรรมาภิบาลหรือไม่เพียงใด และปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อระดับธรรมาภิบาลในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ ทั้งนี้ในการทำวิจัยครั้งนี้ยังสอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่

มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และให้มีการศึกษาวิจัยพัฒนาองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมประชาธิปไตย วัฒนธรรมธรรมาภิบาล และ วัฒนธรรมสันติวิธีเพิ่มขึ้นในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 อีกด้วย

2. คำถามการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ได้กำหนดคำถามในการวิจัยว่า

1. กระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ยึดหลักธรรมาภิบาลหรือไม่เพียงใด
2. ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อระดับธรรมาภิบาล ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ คือ

1. เพื่อศึกษาการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ยึดหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. สมมติฐานการวิจัย

ในการวิจัยนี้ มีการกำหนดสมมติฐานดังนี้

1. การบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ยึดหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในเกณฑ์มาก
2. ปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร

3. ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร
4. ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
5. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร
6. ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
8. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
9. ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) มีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร
10. ปัจจัยด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
11. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
12. ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
13. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล
14. ปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้
15. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้

5. ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้ ได้แก่

1. ทราบระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ว่าอยู่ในระดับใด ซึ่งจะเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการพิจารณาเป็นส่งเสริมหรือ กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม

2. ทราบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมหรือพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้นำไปใช้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นได้

6. ขอบเขตของการวิจัย

1. การกำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ คือ ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ที่อยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ 14 จังหวัดภาคใต้ เนื่องจากภาคใต้นอกจากจะเป็นภาคที่มีสถิติการฟ้องร้องต่อจำนวนประชากรสูงที่สุดแล้ว ในเขตพื้นที่ดังกล่าวยังมีความหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรมซึ่งส่งผลต่อสถานการณ์ความไม่สงบในช่วงระยะ 9 ปีที่ผ่านมาด้วย

2. การกำหนดขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่อยู่ในเขตพื้นที่ 14 จังหวัดในภาคใต้ โดยไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

3. การกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา คือ จะเป็นการศึกษาระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งถือเป็นระดับธรรมาภิบาลภายในองค์กรเพื่อเสริมระดับความเข้มแข็งและเพิ่มสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานราชการ ตลอดจนเป็นการเสริมโครงสร้างทางธรรมาภิบาลในภาพรวมขององค์กรด้วย

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยนี้มีนิยามศัพท์ที่ต้องทำความเข้าใจดังนี้

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการโดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545) ซึ่งในการวิจัยฉบับนี้จะเน้นที่ธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบ 6 องค์ประกอบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐในการบริหารงานบุคคลด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนรวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดคชชนี้ไว้ว่า

- มีการกำหนดระเบียบ หรือข้อบังคับในการปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลไว้อย่างชัดเจน

- มีการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้

2. หลักคุณธรรม (Ethics) การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และหลักคุณธรรม (Merit System) ที่ใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และมีจรรยาบรรณ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดคชชนี้ไว้ว่า

- ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ยึดหลักความสามารถในการปฏิบัติงาน

- ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ยึดหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติงาน

- ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ยึดหลักความเป็นกลางในการปฏิบัติงาน

- ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ยึดหลักความมั่นคงในการปฏิบัติงาน

- ปลอดจากการทำผิดวินัยเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล

- ปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณทางการ

บริหารทรัพยากรบุคคล

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงกระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งแจ้งได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ มีการสื่อสารที่ดีภายใน และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดคดัชนีชี้วัดว่า

- หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความโปร่งใสในการทำงาน
- หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความโปร่งใสในการให้ทุน
- หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความโปร่งใสในการให้โทษ
- หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูล

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีการวางระบบให้ข้าราชการและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดหาแนวทางร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมในกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดคดัชนีชี้วัดว่า

- หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในกระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นรูปธรรม

5. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของส่วนรวม รวมถึงการแสดงถึงความสำนึกในความรับผิดชอบต่อปัญหาดังกล่าว และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของคนด้วย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดคดัชนีชี้วัดว่า

- มีกระบวนการให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน (ของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคล) จากผู้ได้รับบริการ (ข้าราชการ โดยทั่วไปในหน่วยงาน)

- มีกระบวนการในการให้ทุนให้โทษต่อผลการดำเนินการทางด้านการบริหาร
ทรัพยากรบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน

6. หลักความคุ้มค่า (Value for money) หมายถึงการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่
ส่วนรวมในการบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจอย่าง
ดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของทรัพยากร ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดดัชนีชี้วัดว่า

- หน่วยงานมีความประหยัดในด้านกระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคล
- หน่วยงานมีการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ช่วยเสริมศักยภาพในการแข่งขัน

การบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง การจัดการด้านบุคคลในองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นทุนมนุษย์ที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร โดยแบ่งเป็น 4 ด้านคือ

1. การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย การ
วางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งานการออกแบบงานการสรรหาการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง
2. การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย
การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงานการโยกย้าย การโอน การจูงใจ
3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย
การพัฒนา การศึกษาต่อ การวางแผนพัฒนาอาชีพ การดำเนินการทางวินัย
4. การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง
ประกอบด้วย พักงานสัมพันธ์ ด้านสุขภาพความปลอดภัย ด้านการพ้นจากตำแหน่ง

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล และองค์การบริหาร
ส่วนตำบลในเขตพื้นที่ 14 จังหวัดในภาคใต้ซึ่งได้แก่

- กลุ่มจังหวัดฝั่งอ่าวไทยซึ่งมี 4 จังหวัด ได้แก่จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี
นครศรีธรรมราช และพัทลุง
- กลุ่มจังหวัดฝั่งอันดามัน 5 จังหวัด ได้แก่จังหวัดระนอง ภูเก็ต พังงา กระบี่
และตรัง
- กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนมี 5 จังหวัด ได้แก่จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี
ยะลา และนราธิวาส

โดยมีขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ขนาดของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่

ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง มีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติ กำหนดเป้าหมายและหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการด้านบริหารงานทรัพยากรบุคคลอย่างมีธรรมาภิบาลเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นคู่มือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ โดยมีทั้งรายละเอียดของแนวทางปฏิบัติ เป้าหมายที่ต้องการมีแผนการปฏิบัติการ ตัวชี้วัดความสำเร็จ เกณฑ์ในการให้คะแนน

การช่วยเหลือและสนับสนุนทรัพยากร หมายถึง การคำนึงค่านิยมธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรต่างๆ (งบประมาณ กำลังคน เวลา) รวมถึงการให้ความร่วมมือ และข้อมูลสารสนเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ

รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบายภายในองค์การ หมายถึง หมายถึงการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความชัดเจนในงานที่ได้รับมอบหมาย และสิ่งที่ต้องปฏิบัติ ดังนั้นการสั่งการหรือคำชี้แจง การสื่อสารต่างๆจากส่วนกลางไปสู่ระดับปฏิบัติควรมีความถูกต้อง ชัดเจน และไม่ถูกบิดเบือน โดยการตีความของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ทั้งองค์การที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติจึงรวมถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงสถานภาพของหน่วยงานภายในองค์การ

การยอมรับและให้ความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การที่ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการยอมรับในวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคล และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติเป็นอย่างดีจนบรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนี้

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติด้านบวกจะเอื้อประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะจะส่งผลถึงความ
เต็มใจ ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หมายถึง การที่นโยบายรัฐจะกำหนด
ออกมานั้น ได้มีการคำนึงถึงและส่งผลในทางบวกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อผู้ที่ได้รับ
ผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) หมายถึง
การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่รู้สึกว่าเป็นกลุ่มเดียวกับผู้นำซึ่งจะมีการรวมกลุ่มกัน โดยพิจารณา
พื้นฐานจาก บุคลิกภาพ ความสามารถของลูกน้องและความเข้ากันได้เป็นส่วนตัว ก็จะรู้สึกถึงความ
เป็นกลุ่มเดียวกันซึ่งกลุ่มนี้มักได้รับการประเมินผลงานสูงกว่า มีอัตราการออกจากงานต่ำกว่า และมี
ความพึงพอใจในงานมากกว่า โดยกลุ่มนี้ก็จะมีความตั้งใจในการทำงานและทุ่มเทในการทำงาน
มากกว่าและถูกคาดหวังว่าจะจงรักภักดีต่อผู้นำอีกด้วย

การรับรู้ในเรื่องความเป็นธรรมของบุคลากรในองค์การ หมายถึง การที่บุคคลใน
องค์การมีการรับรู้ในด้านความเป็นธรรมที่ได้รับ ทั้งความเป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับในองค์การ
และระหว่างองค์การซึ่งการรับรู้ความเป็นธรรมนี้จะส่งผลถึงความยอมรับและให้ความร่วมมือของ
ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษเพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดและออกแบบวิธีการศึกษาเพื่อตอบคำถามในการวิจัย ดังรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล

- 1.1 ความหมายและแนวคิดของธรรมาภิบาล
- 1.2 ค่านิยมธรรมาภิบาลที่ใช้ในต่างประเทศ
- 1.3 พัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย
- 1.4 กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในประเทศไทย
- 1.5 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ถูกใช้ในประเทศไทย
- 1.6 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยด้านต่าง ๆ

กับประเทศในกลุ่มอาเซียนจากการวัดของธนาคารโลก

- 1.7 การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของประเทศไทย

2. แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- 2.1 ตัวแบบต่าง ๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.2 ธรรมาภิบาลในมุมมองนโยบายสาธารณะ

3. แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

- 3.1 ความหมายการบริหารทรัพยากรบุคคล
- 3.2 พัฒนาการแนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล
- 3.3 กระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคล

4. แนวคิดเรื่องการตระหนักถึงความเป็นธรรมในองค์การ

5. แนวคิดเรื่องภาวะผู้นำแบบภาวะแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม

- 5.1 ความหมายของภาวะผู้นำ
- 5.2 ทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับภาวะผู้นำ

6. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

6.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

6.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

6.4 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

6.5 ข้อมูลจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

8. ตัวแปรและกรอบแนวคิด

1. แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลที่มีการอ้างถึงครั้งแรกโดยธนาคารโลก (World Bank, 1989) ในรายงาน Sub Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth โดยกล่าวถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลว่าเป็น ลักษณะและวิถีทางการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งการบริหารจัดการภาครัฐ การระดมความคิดเห็น กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ไม่ได้ชี้ชัดว่าระบบการเมืองการปกครองที่ประเทศนั้น ๆ ใช้จะต้องมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงอย่างไร แม้ว่าอาจแปลถึงสิ่งแฝงเร้นได้ว่าน่าจะหมายถึงระบอบประชาธิปไตยก็ตาม (สมบูรณ์ สิริประชัย, 2550) ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเทศต่าง ๆ ที่ให้กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจพบว่า ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศได้แก่ การที่ประเทศนั้นมีธรรมาภิบาล ซึ่งในระยะต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจึงได้ถูกกล่าวถึงโดยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) สำนักโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น

1.1 ความหมายและแนวคิดของธรรมาภิบาล

ธนาคารโลก (World Bank, 1989) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็น การบริหารจัดการที่ดีของกลไกของรัฐในการบริหารทรัพยากรทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งธรรมาภิบาลถูกใช้ในขอบเขต 3 ด้านได้แก่ โครงสร้างทางการเมือง กระบวนการที่

อำนาจทางการเมืองใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงศักยภาพในการใช้อำนาจเหล่านั้นเพื่อการวางแผน การดำเนินการตามนโยบายและเพื่อการพัฒนาปรับปรุงการบริหาร โดยได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐเพื่อให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ มีความพร้อมในการยอมรับความผิดและต้องมีความสามารถที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง (วิภาส ทองสุทธิ, 2551)

สำนักโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP, 1997) ได้ขยายความหมายของธรรมาภิบาลด้วยการให้ความหมายกับการขาดธรรมาภิบาลว่าหมายถึงความล้มเหลวของรัฐบาลในการแจกจ่ายผลประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริการ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการปัญหาการคลังการงบประมาณของประเทศ ตลอดจนความล้มเหลวในการปกป้องการคอร์รัปชันในระบบราชการและการเมือง ซึ่งมีการยอมรับกันว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การสร้างความมั่นใจในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและพร้อมให้ตรวจสอบได้ ความชอบธรรมทางการเมือง มีความยุติธรรมตามกรอบแห่งกฎหมาย มีความสามารถในการพยากรณ์ การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

โดยเกรแฮมและคณะ (Graham et. al. 2003) ได้วิเคราะห์เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลพื้นฐาน 5 ประการของสำนักโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ว่าหลักธรรมาภิบาลพื้นฐานแต่ละด้านและหลักการเนื้อหาที่เกี่ยวข้องนั้นมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างไร ดังตาราง 1 แสดงหลักธรรมาภิบาลพื้นฐานและหลักการเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง

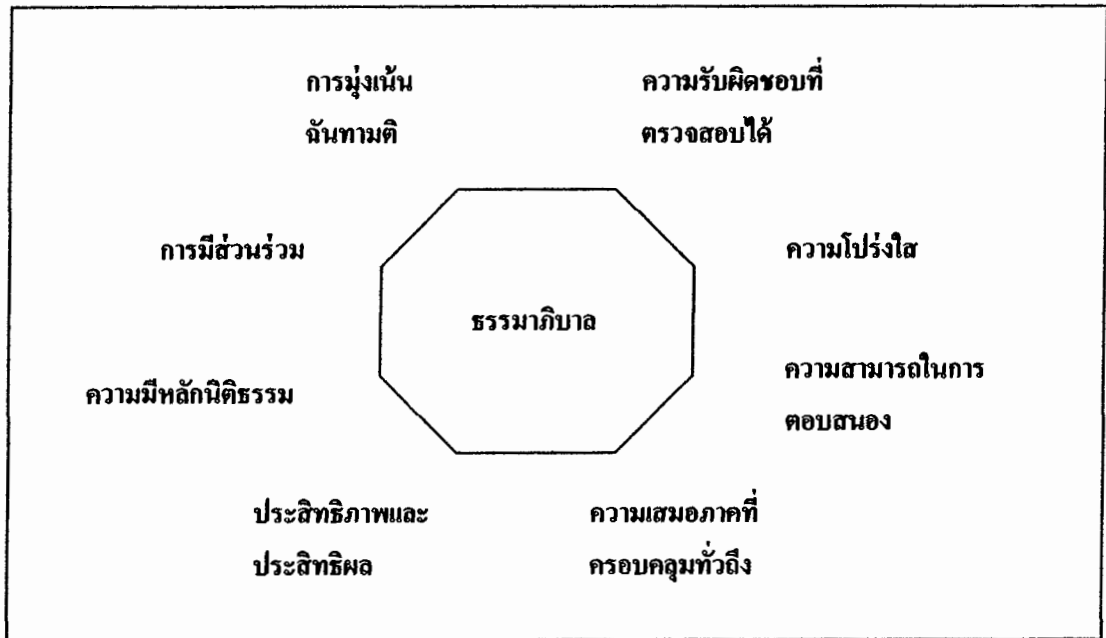
ตาราง 1 หลักธรรมาภิบาลพื้นฐานและหลักการเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง

หลักธรรมาภิบาลพื้นฐาน	หลักการและเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
1. หลักความชอบธรรมและสิทธิในการแสดงความคิดเห็น (Legitimacy and Voice)	- การมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีสิทธิในการตัดสินใจทั้ง โดยตรงและผ่านสถาบันสื่อกลางโดยอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการพูด การรวมตัวและร่วมอย่างสร้างสรรค์ - การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus oriented) เป็นสื่อกลางในการประสานความเห็นต่างในการกำหนดนโยบายเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของส่วนรวม

ตาราง 1 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาลพื้นฐาน	หลักการและเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง
2. ทิศทาง (Direction)	<ul style="list-style-type: none"> - วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) ผู้นำและภาคสังคมมีความคิดกว้างไกล ครอบคลุมถึงธรรมาภิบาลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงมีความเข้าใจความซับซ้อนทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมที่แท้จริง
3. ผลการดำเนินงาน (Performance)	<ul style="list-style-type: none"> - สนองความต้องการ (Responsiveness) โดยสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ มุ่งสนองตอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) มุ่งตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
4. ความรับผิดชอบและพร้อมให้ตรวจสอบได้ (Accountability)	<ul style="list-style-type: none"> - ความรับผิดชอบและพร้อมให้ตรวจสอบได้ (Accountability) การที่ผู้ตัดสินใจทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาสังคมพร้อมแสดงความรับผิดชอบและยอมรับการตรวจสอบทั้งจากสังคม สถาบันและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร - มีความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งเกิดจากการเปิดเผยของข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เข้าถึงทั้งใน ส่วนสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ
5. ความเป็นธรรม (Fairness)	<ul style="list-style-type: none"> - ความเสมอภาค (Equity) ทุกคนมีโอกาสที่จะได้รับการปรับปรุงและรักษาความเป็นอยู่ที่ดี - หลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้กฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมและยุติธรรม โดยเฉพาะ คำนึงสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง กระบวนการในการตัดสินใจและกระบวนการในการทำให้สำเร็จตามที่การตัดสินใจนั้น ๆ กำหนด การวิเคราะห์รัฐบาลที่เน้นทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการตัดสินใจและการทำให้สำเร็จนั้น ซึ่งสามารถแบ่งธรรมาภิบาลออกเป็น 8 คุณลักษณะซึ่งได้แก่การมีส่วนร่วม การเน้นจรรยาบรรณ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความโปร่งใส ความสามารถในการตอบสนอง การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเสมอภาคที่ครอบคลุมทั่วถึง ความมีหลักนิติธรรม และต้องสร้างความมั่นใจว่าการคอร์รัปชันเกิดขึ้นน้อยที่สุด และเสียงกลุ่มน้อยในสังคมได้รับการดูแลเอาใจใส่และคำนึงถึงในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจ รวมถึงต้องมีความรับผิดชอบต่อความจำเป็นของสังคมในปัจจุบันและอนาคตด้วย



ภาพประกอบ 1 คุณลักษณะของธรรมาภิบาลตามทัศนะของ UNESCAP
(ที่มา: <http://www.un-escap.org>)

ส่วนองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าหมายถึง 3 ส่วนคือ สถาบัน การตัดสินใจในนโยบาย และการมีส่วนร่วมร่วมกันของภาคประชาสังคม

ในขณะที่องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐ (USAID) ได้ให้ความหมาย ธรรมาภิบาลโดยเน้นที่ผลลัพธ์ของธรรมาภิบาลว่าเป็นการที่รัฐบาลสามารถสร้างความสงบสุขของสังคม สร้างหลักประกันของกฎหมายและรักษากฎหมาย ส่งเสริมและเสริมสร้าง

เงื่อนไขที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้หลักประกันขั้นต่ำในการประกันสังคม ซึ่งหากต้องการผลเช่นนี้ภาครัฐจำเป็นต้องมีสถาบันที่มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งจากความหมายเหล่านี้ทำให้พิจารณาธรรมาภิบาลได้ในลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. ความสามารถของระบบราชการในการดูแล การคาดการณ์ และความน่าเชื่อถือในการตัดสินใจต่าง ๆ
2. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผลประกอบการของรัฐบาล ซึ่งจะรวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการเคารพต่อกฎหมาย

1.2 คำนีชีวัคธรรมาภิบาลที่ใช้ในต่างประเทศ

เนื่องจากธรรมาภิบาลมีลักษณะที่มีความเป็นนามธรรมมากและยังมีลักษณะที่เป็นพลวัตร ซึ่งนักวิชาการต่างๆ ได้ระบุคำนีชีวัคธรรมาภิบาลที่สามารถแยกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ คำนีชีที่เป็นภาวะวิสัย (Objectives) และอัตวิสัย (Subjective) ซึ่งทั้ง 2 กลุ่มมีการใช้ตัวแปรที่ใกล้เคียงกัน

การศึกษาของวิลเลียมส์และซิดดิก (William & Siddique, 2007) ได้แบ่งคำนีชีวัคธรรมาภิบาลที่มีลักษณะเป็นแบบอัตวิสัยและมักชี้ถึงคุณภาพของสถาบัน ซึ่งประกอบด้วย

1. หลักนิติธรรม (Rule of law)
2. การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption in government)
3. คุณภาพของระบบข้าราชการ (The quality of bureaucracy)
4. ความเสี่ยงในการถูกยึดกิจการ โดยรัฐบาล (Risk of expropriation of assets by government)
5. ความล้มเหลวของรัฐในการรักษาสัญญา (Repudiation of contracts by government)

คอปมัน และคณะ (Kaufmann et. al., 2005) ซึ่งได้ดำเนินโครงการ The Worldwide Governance Indicators (WGI) ของ The World Bank Institute ซึ่งศึกษาการดำเนินงานของรัฐบาลประเทศต่างๆ จำนวน 212 ประเทศในช่วงระหว่างปี 1996- 2006 และได้สรุปเป็นรายงานเปรียบเทียบ ประสิทธิภาพของธรรมาภิบาลของรัฐบาลเหล่านั้น ซึ่งในการวิจัยนั้นเขาได้ใช้ตัวชีวัคธรรมาภิบาลที่ครอบคลุมมิติ 6 ด้าน ได้แก่

1. การรับฟังและหลักการรับผิดชอบ ใช้วิถีชีวิตทางการเมือง พลเมืองและสิทธิมนุษยชน
2. เสถียรภาพทางการเมืองและการใช้ความรุนแรง ใช้ประเมินความเป็นไปได้ของความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือการก่อการร้าย
3. ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล เป็นการวัดความสามารถของระบบข้าราชการและคุณภาพการบริการของรัฐบาล
4. ภาวะตามควบคุมบังคับเป็นการวัดภาระของนโยบายรัฐบาลที่ไม่เป็นผลดีต่อระบบตลาด
5. หลักนิติธรรมเป็นการวัดคุณภาพของระบบกระบวนการยุติธรรม และการจัดการเกี่ยวกับเรื่องอาชญากรรมและความรุนแรง
6. การควบคุมการคอร์รัปชันเป็นการวัดการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ดังนั้นเห็นได้ว่าการศึกษาระบบการเมืองเหล่านั้นจะมีขอบเขตในการอธิบายที่ครอบคลุม 3 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ ซึ่งครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจ
2. ระดับโลก ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับองค์การ โลกาภิวัตน์ กฎ ระเบียบระหว่างประเทศว่าด้วยเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ เงินทุนและสินค้า
3. ระดับองค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของชุมชน องค์การ ธุรกิจต่างๆ หรือ หน่วยงานทางเศรษฐกิจ (วิภาส ทองสุทธิ, 2551)

โดยการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ล้วนเชื่อว่าการมีธรรมาภิบาลจะช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการลงทุนรวมถึงการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ และนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ ตลอดจนการลดความยากจนด้วย

1.3 พัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้กันอย่างแพร่หลายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้อง

สร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นผลส่วนหนึ่งที่เกิดจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม นอกจากนี้ การบริหารงานของราชการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็ว แต่โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความยืดหยุ่น ข้าราชการไม่สามารถปรับกระบวนการทัศน์ ค่านิยมและวัฒนธรรม ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งระดับโครงสร้าง ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ จึงทำให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้และปรับแก้กฎหมายต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐทุกภาคส่วนภายในประเทศอย่างต่อเนื่องตามลำดับ

เดิมคำว่า “ธรรมาภิบาล” ในประเทศไทยได้ถูกเรียกแตกต่างกัน เช่น ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ประชาธิปไตย การปกครองที่ดี ฯลฯ ดังที่ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี, 2544) ได้สรุปเป็นตาราง 2 ดังนี้

ตาราง 2 คำเรียกใช้ธรรมาภิบาล

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรม	(TDRI 2541; นฤมล ทับจุมพล 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542; ประสิทธิ์ คำราชย์; 2542)
ธรรมรัฐ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม	(อานันท์ ปันยารชุน 2541; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2540; ประเวศ วะสี 2541; ลิขิต ชีรเวคิน 2541)
	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	(ธีรยุทธ บุญมี 2541)
ธรรมราชฎ์	การกำกับดูแลที่ดี	(อมรา พงศาพิชญ์, 2541)
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	(วรภัทร โทษณะเกษม 2541; พูนิจ ปิยะอนันต์ 2541)

ตาราง 2 (ต่อ)

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี
รัฐบาล		ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2541)
การปกครองที่ดี		ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ชูวบูรณ์ 2543,3-12; อภินันท์ วังวานนท์ 2543)
การบริหารจัดการบ้านเมือง และสังคมที่ดี		(สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน 2542)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่ อำนาจได้ถูกใช้ไปในการ จัดการทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere 2000); JICA, UN และ ADB (สขุมพร ปุณณาคม 2541)

ที่มา : บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544)

ในการศึกษาดังกล่าวได้สรุปความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล คือ กลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

1.4 กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในประเทศไทย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่การสร้าง ความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับประเทศ ท้องถิ่น ชุมชนและทุกระดับตั้งแต่การร่วมรับรู้ ไปจนถึงการร่วมทำ และร่วมรับผล

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549) ได้กำหนดว่าการบริหารประเทศต้องเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เข้มแข็งเพื่อให้เกิดระบบบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สะสมจนถึงขั้นวิกฤตทั้งในภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องส่งเสริมค่านิยมและวิถีปฏิบัติที่ซื่อสัตย์ รับผิดชอบ ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชนอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขจัดปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบหรือคอร์รัปชัน โดยจะต้องมีกฎระเบียบที่เป็นกติกา กำหนดบังคับไว้ และจะต้องปลูกฝังลงในระบบการสร้างคนรุ่นใหม่ตั้งแต่เด็ก

3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 และมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา และได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการ โดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ระเบียบนี้ได้ใช้มาระยะหนึ่งจนสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2547 เพื่อยกเลิกระเบียบฯ ฉบับนี้

4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 มีเจตนารมณ์ว่า การบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดความสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรแก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน

5. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในภาพรวมซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ

5.1 เกิดประโยชน์สุขประชาชน

5.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

5.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

5.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

5.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

5.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

5.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

หมวด 4 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง บุคคลผู้เป็นข้าราชการ ข้าราชการลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และ ให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

7. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) ได้ผลักดันให้เกิดการสร้างระบบราชการไทยเป็นกลไกของรัฐที่สำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยเพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการสามารถเรียนรู้ ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนได้อย่างทันกาล ทั้งนี้ต้องยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาลโดยการสร้างระบบธรรมาภิบาลสำหรับการกำกับดูแลตนเองที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้องเป็นธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้องค์การมีความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติราชการบรรลุเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

8. นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี (Organization Governance ซื่อย่อคือ OG) เป็นการกำกับดูแลองค์กรและส่วนราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน และมีความเป็นสากลเทียบเท่าหน่วยงานในต่างประเทศและภาคเอกชน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งส่วนราชการและจังหวัดต่าง ๆ จะต้องจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีให้มึนโยบายที่ครอบคลุมองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังนี้

8.1 นโยบายด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม

8.2 นโยบายด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

8.3 นโยบายด้านองค์กร

8.4 นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน

9. แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือที่มีชื่อย่อว่า NPM) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award หรือที่มีชื่อย่อว่า PMQA) ซึ่งได้ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐใน 7 หมวด ได้แก่

หมวด 1 การนำองค์กร

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

หมวด 6 การจัดการกระบวนการ

หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

1.5 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ถูกใช้ในประเทศไทย

จากกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในประเทศไทยนั้นสามารถสรุปเป็นองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่ถูกใช้ในประเทศไทยได้ ดังนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542) โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในวาระแห่งชาติในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้

กำหนดหลักสำคัญของธรรมนูญ 6 หลักเพื่อเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยราชการเพื่อถือปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม เพื่อให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรดาคณะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าโดยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบเป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรดาคณะให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

หลักธรรมนูญของสำนักงาน ก.พ. (สำนักงาน ก.พ., 2542) เป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. ในวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ โดยองค์ประกอบเหล่านี้มีความสอดคล้องกับสำนักงานกฤษฎมนตรี แต่มีความหมายที่มีความสามารถในการชี้วัดได้มากขึ้น คือ

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วย

- 1.1 กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดีได้
- 1.2 มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- 1.3 การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ ตลอดจนได้รับการยอมรับจากประชาชน
- 1.4 ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย

- 2.1 การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ราชการ
- 2.2 จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2.3 เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
- 2.4 ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลงานที่เน้นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
- 2.5 หลักความรับผิดชอบ
- 2.6 การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
- 2.7 การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
- 2.8 คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับมีจำนวนน้อย

4. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย

- 4.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
- 4.2 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

- 5.1 ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
- 5.2 ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
- 5.3 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม ประกอบด้วย

- 6.1 การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆทั้งในและนอกองค์กรลดลง
- 6.2 คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการทรัพยากรและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
- 6.3 สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงนั้น ประกอบด้วย 11 องค์ประกอบ ดังนี้คือ (กระทรวงมหาดไทย, 2545)

1. การมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคึกครื้น และพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการให้บริการแก่ประชาชน
2. ความยั่งยืน โดยมีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ
3. ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม และให้การยอมรับ โดยการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
4. มีความโปร่งใส ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย มีความชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้
5. ส่งเสริมความยุติธรรมและความเสมอภาค มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึงเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งต้องมีการเปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การออกนอกคกั๊นและการยอมรับ คอทัศนะที่หลากหลายรวมถึงต้องสามารถยุติข้อขัดแย้งคัวยเหตุผล หากจตุร่วที่ทุกฝัายยอมรับร่วกัน ได้

9. การค้ำเนินการตามหลักนิติธรรม โดยพัฒนา ปรับปรุง แก่ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย และเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล แทนการควบคุม โดยการโอนงานบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน หรืองานบางอย่างก็ใช้การแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ได้จัดประชุมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้ในภาครัฐ โดยได้กำหนดไว้ในคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งมี 10 องค์ประกอบได้แก่ (สำนักงาน ก.พ.ร, 2551)

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการรวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมในองค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิด

ประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงการตอบสนองตามความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและแตกต่าง

4. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งแจ้งได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่ข้าราชการประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจและดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8. หลักนิติธรรม (Rule of law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชนชาติ เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ

สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรมและอื่นๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไป ภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหา ข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นสำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็นความเห็นพ้อง โดยเอกฉันท์

โดยสำนักงาน กพร. ได้จัดทำเป็นคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำหรับให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้ เป็นคู่มือในการนำไปปฏิบัติงานอีกด้วย

1.6 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมาภิบาลของรัฐบาล ไทยด้านต่างๆกับประเทศในกลุ่มอาเซียนจากการวัดของธนาคารโลก

ธนาคารโลก (World Bank, 1989) ได้ทำการศึกษาข้อมูลของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการจัดอันดับด้านธรรมาภิบาลของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีข้อมูลที่น่าสนใจซึ่งผู้วิจัยขอ นำเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องคือธรรมาภิบาลของรัฐบาลไทยกับประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน ดัง ตาราง 3-8 ดังนี้

ตาราง 3 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile rank) ธรรมชาติของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านการมีสิทธิและภาระความรับผิดชอบและให้ตรวจสอบได้ (Voice and accountability)

ประเทศ	ปีพุทธศักราช				
	2547	2545	2543	2541	2539
สิงคโปร์	43.2	65.2	49.2	51.8	63.4
มาเลเซีย	37.6	42.9	42.4	42.9	51.8
บรูไน	17.5	23.2	17.3	14.7	22.5
ไทย	52.4	57.1	57.6	55.2	52.9
ฟิลิปปินส์	47.6	54.0	60.2	63.4	57.6
เวียดนาม	7.3	10.6	6.8	4.2	11.5
อินโดนีเซีย	35.9	34.3	32.5	12.0	16.2
กัมพูชา	24.8	29.8	38.2	24.1	27.6
ลาว	6.8	3.5	8.9	13.1	17.8
เมียนมาร์	0.0	1.0	0.0	1.0	1.6

ตาราง 4 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมชาติของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านเสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (Political Stability and Violence)

ประเทศ	ปีพุทธศักราช				
	2547	2545	2543	2541	2539
สิงคโปร์	96.6	91.9	97.0	90.3	96.3
มาเลเซีย	58.7	57.8	61.8	64.2	81.7
บรูไน	85.4	84.3	90.3	94.5	86.6
ไทย	41.9	61.1	57.6	59.4	53.0
ฟิลิปปินส์	15.0	24.1	37.6	48.5	41.5
เวียดนาม	44.2	47.3	43.0	49.2	57.0
อินโดนีเซีย	9.2	11.4	3.6	9.1	28.0
กัมพูชา	30.6	36.1	22.4	12.7	14.0
ลาว	24.8	40.0	51.1	70.3	90.2
เมียนมาร์	12.1	15.1	71.9	13.3	15.2

ตาราง 5 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมชาติของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านประสิทธิผลการดำเนินงานของรัฐบาล (Government Effectiveness)

ประเทศ	ปีพุทธศักราช				
	2547	2545	2543	2541	2539
สิงคโปร์	99.5	100.0	100.0	100.0	100.0
มาเลเซีย	81.2	82.1	74.2	80.9	83.2
บรูไน	74.0	80.6	83.3	63.4	84.9
ไทย	41.7	61.1	57.6	62.8	74.3
ฟิลิปปินส์	46.2	58.2	58.6	97.8	68.2
เวียดนาม	27.6	24.5	21.9	24.5	25.4
อินโดนีเซีย	40.9	31.8	38.7	30.1	66.5
กัมพูชา	18.8	34.3	37.6	7.7	27.4
ลาว	14.4	34.8	21.5	42.6	60.9
เมียนมาร์	2.9	6.5	7.5	3.3	11.7

ตาราง 6 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมชาติของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านคุณภาพการใช้อำนาจอย่างมีแบบแผน (Regulation Quality)

ประเทศ	ปีพุทธศักราช				
	2547	2545	2543	2541	2539
สิงคโปร์	99.0	99.0	100.0	100.0	99.4
มาเลเซีย	64.5	69.4	64.2	70.1	82.9
บรูไน	84.2	81.1	56.7	44.6	40.0
ไทย	51.2	64.8	77.5	56.0	69.6
ฟิลิปปินส์	49.38	54.6	63.1	72.8	68.5
เวียดนาม	27.6	24.5	21.9	24.5	25.4
อินโดนีเซีย	36.9	25.0	33.7	46.2	64.1
กัมพูชา	44.3	37.2	43.9	37.0	33.1
ลาว	9.9	9.2	10.7	11.4	10.5
เมียนมาร์	0.5	2.6	7.0	9.2	11.6

ตาราง 7 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมชาติของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านการเคารพหลักนิติธรรม (Rule of Law)

ประเทศ	ปีพุทธศักราช				
	2547	2545	2543	2541	2539
สิงคโปร์	95.7	92.3	98.9	99.5	99.4
มาเลเซีย	77.8	78.6	79.1	84.9	84.3
บรูไน	65.2	69.4	80.7	80.0	80.5
ไทย	51.7	60.2	69.0	69.2	71.1
ฟิลิปปินส์	32.4	33.7	40.6	59.5	55.4
เวียดนาม	35.7	42.3	25.1	20.5	34.3
อินโดนีเซีย	20.8	20.4	13.9	14.1	39.2
กัมพูชา	17.4	19.9	23.0	24.9	16.9
ลาว	8.2	16.3	9.6	9.2	4.8
เมียนมาร์	2.9	3.1	7.0	9.7	5.4

ตาราง 8 การเปรียบเทียบอันดับร้อยละ (Percentile Rank) ธรรมชาติของรัฐบาลไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน (Control of Corruption)

ประเทศ	ปีพุทธศักราช				
	2547	2545	2543	2541	2539
สิงคโปร์	99.5	99.5	99.5	96.7	97.3
มาเลเซีย	64.5	66.8	66.8	80.9	76.0
บรูไน	63.1	65.3	55.9	66.7	66.0
ไทย	49.3	47.4	47.8	54.6	42.0
ฟิลิปปินส์	36.5	38.3	39.2	54.6	38.0
เวียดนาม	27.1	34.2	27.4	29.5	30.7
อินโดนีเซีย	17.7	8.2	11.3	8.7	35.3
กัมพูชา	13.3	16.8	26.3	2.7	18.7
ลาว	6.9	15.3	22.0	24.0	18.7
เมียนมาร์	1.0	2.6	3.8	2.2	6.0

ซึ่งจากผลการสำรวจของธนาคารโลกจะเห็นได้ว่าค่าธรรมภิบาลจาก 6 คัดชี้ชี้วัด นั้นปรากฏว่าในปี พ.ศ.2547 ของประเทศไทยมีค่าคะแนนต่ำกว่าในปีพ.ศ.2545 ในทุกข้อยกเว้น เรื่องการควบคุมการคอร์รัปชัน ที่ได้ค่าเพิ่มจาก 47.4 ในปี พ.ศ. 2545 เป็น 49.3 แต่ก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าประเทศหลายประเทศในกลุ่มนี้เช่น สิงคโปร์ มาเลเซียและบรูไน

อย่างไรก็ตามสำหรับค่าตัวชี้วัดอีก 5 ตัวได้แก่การมีสิทธิและการระดมความคิดชอบ และให้ตรวจสอบได้ ปรากฏว่าได้คะแนนต่ำกว่าปี พ.ศ. 2543 ที่ได้ 57.6 เหลือเพียง 57.1 ในปี 2545 และเหลือ 52.4 ในปี พ.ศ. 2547 แสดงว่าสิทธิของประชาชนในการเรียกร้อง การมีส่วนร่วมในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ลดลง เพราะรัฐบาลมีความพยายามเข้าไปปิดกั้นแทรกแซง โดยเฉพาะการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ในส่วนของประสิทธิผลการทำงานของรัฐบาล ผลการทำงานของรัฐบาลไทย ลดลงจาก 57.6 ในปี พ.ศ. 2543 และได้เพิ่มเป็น 61.1 ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งต่อมาได้ลดลงเหลือเพียง 41.7 ในปี พ.ศ. 2547 และในเรื่องการใช้อำนาจระเบียบอย่างมีแบบแผนก็ลดลงจากปี พ.ศ. 2543 ที่ได้ 77.5 มาเป็น 64.8 ในปีพ.ศ. 2545 และเหลือเพียง 51.2 ในปีพ.ศ. 2547 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐบาลมีการออกนโยบายที่ไม่เอื้อต่อสาธารณะประโยชน์แต่เอื้อต่อผลประโยชน์ของนายทุนและกลุ่มทุนที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หรือความเสมอภาคชอบธรรมในการใช้กฎหมายที่รัฐบาลได้เพียง 51.7 ในปี พ.ศ. 2547 ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2543 ได้ 69.0

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ทำให้พิจารณาได้ว่าการที่จะสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในสังคมไทยได้นั้นจึงควรมีการควบคุมด้านการทุจริต คอร์รัปชันให้มากขึ้นรวมถึงควรมีการเพิ่มการสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบอีกด้วย ส่วนในด้านประสิทธิผลการทำงานของรัฐบาลก็เป็นปัจจัยที่ต้องให้ความสนใจเนื่องจากการทำงานของหน่วยงานรัฐจะส่งผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในหลายด้านทั้งในส่วนกระบวนการและผลลัพธ์สุดท้าย ซึ่งหากเราสามารถเสริมสร้างในประเด็นเหล่านี้ได้แล้ว ก็น่าจะส่งผลต่อธรรมาภิบาลในภาพรวมของประเทศได้

1.7 การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลให้เกิดความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันรวมถึงเป็นการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ที่ทันสมัยมุ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยต้องการแสดงให้เห็นว่าแม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องหลักการ แต่ก็ไม่ได้เป็นเฉพาะหลักการ

ในทางทฤษฎีเท่านั้นหากแต่เป็นหลักการในทางปฏิบัติด้วย โดยหากได้มีการนำมาใช้แล้วจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545)

แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้ถูกนำไปใช้และให้ความสำคัญหลากหลายบริบททั้งในระดับประเทศ และระดับองค์กร ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยได้ใช้หลักการทั้งที่เหมือนและแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดไว้เพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 รัฐบาล โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการมอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้า เป็นผู้ศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และการบริหารจัดการที่ดีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ในภาคราชการและประชาชน ซึ่งได้มีการพัฒนาดัชนีชี้วัด และวางแนวทางการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำดัชนีชี้วัดการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีทั้งในส่วนข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ โดยมีระยะเวลาการศึกษาระหว่างเดือนกันยายน 2544 - 2545 ซึ่งในการวิจัยดังกล่าวได้กำหนดกรอบการศึกษาหลักการธรรมาภิบาล 6 หลักการได้แก่

1. หลักนิคธรรม ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 7 ประการ คือ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

1.3 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน

1.4 การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

ของหน่วยงาน

1.5 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

1.6 หน่วยงานยึดหลัก ไม่มีผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย

1.7 หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด

2. หลักคุณธรรม ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ

2.1 การปลอดคอร์รัปชั่น

2.2 การปลอดจากการทำผิดวินัย

2.3 การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

3. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ประการคือ
 - 3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน
 - 3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน
 - 3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
 - 3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน
4. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ประการ คือ
 - 4.1 การให้ข้อมูล
 - 4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 - 4.3 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
 - 4.4 การพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม
5. หลักสำนึกรับผิดชอบ ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 6 ประการคือ
 - 5.1 หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน
 - 5.2 หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน
 - 5.3 หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 5.4 หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล
 - 5.5 หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
 - 5.6 หน่วยงานมีแผนสำรอง
6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ
 - 6.1 การประหยัด
 - 6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 - 6.3 ความสามารถในการแข่งขัน

ต่อมาในช่วงหลัง พ.ศ. 2546 ได้มีการขยายกรอบแนวคิดของธรรมาภิบาลเพิ่มเติม
 ดังในการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าในเรื่องจับชีพจรประเทศไทย-ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและ
 ธรรมาภิบาล ภายใต้โครงการวิจัยการวัดระดับธรรมาภิบาล (สถาบันพระปกเกล้า, 2547) งานวิจัย
 ชี้นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดระดับความเป็นธรรมาภิบาลของประเทศไทยในภาพกว้าง โดยมองมิติ
 ของระบบการบริหารงานของรัฐบาลและผลที่ได้รับต่อสังคมจากการนำนโยบายด้านการบริหารไป
 ปฏิบัติผ่านดัชนีชี้วัด 13 ตัวชี้วัด ได้แก่

1. กระบวนการประชาธิปไตย
2. หลักนิติธรรม

3. หลักความพร้อมรับผิดชอบ
4. ความโปร่งใส
5. การกระจายอำนาจ
6. การมีส่วนร่วมของประชาชน
7. ความเชื่อมั่นในรัฐบาลและองค์กรต่างๆ
8. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
9. ความเป็นธรรมหรือความเสมอภาค
10. ความปลอดภัย
11. การสนับสนุนทางสังคม
12. สังคมแห่งการเรียนรู้
13. สิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีหลายภาคส่วนที่ได้กำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลขึ้นเช่น สำนักงาน กพ. และสำนักงาน กพร. ซึ่งเป็นไปตามตาราง 9 – ตาราง10 ดังนี้

ตาราง 9 องค์กรประกอบธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการและพลเรือน

หลักการ	ตัวชี้วัด
1. หลักนิติธรรม	1.1 กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
	1.2 กฎหมายต่าง ๆ ได้รับการปฏิรู้อย่างสม่ำเสมอให้เหมาะกับสภาพที่เปลี่ยนไป
	1.3 กระบวนการยุติธรรมมีการดำเนินงานอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน
	1.4 ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ
2. หลักความโปร่งใส	2.1 รัฐทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่
	2.2 ส่วนราชการมีเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	2.3 ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
3. หลักความพร้อมรับผิดชอบ	3.1 ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้องให้การยอมรับและความพอใจ
	3.2 งานที่ปฏิบัติบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
	3.3 คุณภาพของงานทั้งปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนกล่าวหาที่ได้รับ

ตาราง 9 (ต่อ)

หลักการ	ตัวชี้วัด
4. หลักความคุ้มค่า	4.1 ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ
	4.2 การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
	4.3 ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงความประหยัดงบประมาณ
5. หลักการมีส่วนร่วม	5.1 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบได้รับความพึงพอใจ
	5.2 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพการเข้ามามีส่วนร่วม
6. หลักคุณธรรม	6.1 การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์การลดลง
	6.2 คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
	6.3 สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ที่มา : สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542)

ตาราง 10 คำนวณชี้วัดของสำนักงาน กพร.

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	ตัวชี้วัดความสำเร็จ	น้ำหนัก
1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness)	1.1 การมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์และการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ	- การมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์และการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ	70
	1.2 การบริหารทรัพยากรบุคคล	- การบริหารทรัพยากรบุคคล	15
	1.3 การบริหารจัดการสารสนเทศ	- การบริหารจัดการสารสนเทศ	15
2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)	2.1 การบริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ	- การบริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ	50
	2.2 การดำเนินการภารกิจภาครัฐด้วยความคุ้มค่า	- การดำเนินการภารกิจภาครัฐด้วยความคุ้มค่า	50
3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness)	3.1 การรับรู้ความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	- ความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ	16

ตาราง 10 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	ตัวชี้วัดความสำเร็จ	น้ำหนัก
	3.2 การตอบสนองการให้บริการและการแก้ไขข้อร้องเรียน	- ความสำเร็จในการปฏิบัติตามมาตรฐานระยะเวลา การให้บริการที่ครบถ้วนสมบูรณ์	20
		- การจัดให้มีช่องทาง/ เครือข่าย การให้บริการที่มีความครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ	16
		- การนำนวัตกรรมมาพัฒนามาตรฐานคุณภาพการให้บริการ	16
		- ระบบการจัดการข้อร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ	16
	3.3 ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญและมีใจให้บริการ	- พัฒนาผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการที่มีความรู้ความสามารถและมีใจให้บริการ (Service mind)	16
4. หลักการระ รับ ผิด ชอบ (Accountability)	4.1 การกำหนดให้มีระบบประเมินผลและตัวชี้วัดที่ชัดเจน	- การจัดทำตำแหน่งงานและคำบรรยายลักษณะงานขององค์กรได้ครบถ้วน	15
		- การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์กรสู่ระดับบุคคล	20
	4.2 การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง	- การจัดให้มีการบริหารจัดการด้านควบคุมภายในที่ดี	15
- การจัดให้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร		15	

ตาราง 10 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	ตัวชี้วัดความสำเร็จ	น้ำหนัก
	4.3 ระบบการให้ทุนให้โทษ	- การจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยมีการเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจและระบบการให้โทษอย่างเป็นรูปธรรม	15
	4.4 ความรับผิดชอบต่อสังคม	- การจัดให้มีกระบวนการสร้างความตระหนักในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	20
5. หลักความโปร่งใส (Transparency)	5.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	30
	5.2 ระบบการตรวจสอบภายใน	- ระบบการตรวจสอบภายในที่ครบถ้วน	30
		- การร่วมตรวจสอบของสมาคมวิชาชีพ/ สื่อมวลชน	15
5.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริต	- การดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ครบถ้วน	25	
6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)	6.1 ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	- การเปิดเผยและให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	25
	6.2 ระบบรับฟังข้อคิดเห็น	- การรับฟังและบริหารจัดการข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	25

ตาราง 10 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	ตัวชี้วัดความสำเร็จ	น้ำหนัก
	6.3 กลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการกับส่วนราชการ/ จังหวัด	- การร่วมบริหารราชการและติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการ/ จังหวัดโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	30
	6.4 ระบบการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการบริหารราชการของส่วนราชการ/ จังหวัด	- กลไกสนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	20
7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) : การกระจายอำนาจ	7.1 กลไกกระจายอำนาจ	- การบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน	25
	7.2 กลไกสนับสนุนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ	- กลไกสนับสนุนการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ	12.5
	7.3 กลไกการมอบอำนาจ	-การบริหารราชการตามหลักการมอบอำนาจที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน	25
	7.4 กลไกสนับสนุนเพื่อรองรับการมอบอำนาจ	- กลไกสนับสนุนการบริหารราชการตามหลักการมอบอำนาจ	12.5
	7.5 ระบบติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติราชการ	- การติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากการมอบอำนาจ	25

ตาราง 10 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	ตัวชี้วัดความสำเร็จ	น้ำหนัก
8. นิติธรรม (Rule of law)	8.1 สิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	- การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการใช้สิทธิ	10
		- กิจกรรมการส่งเสริมพัฒนาความรู้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ	5
	8.2 เนื้อหาของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ	- การศึกษา ทบทวน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงาน	10
	8.3 ผู้ใช้อำนาจ	- ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คุณพินิจในการปฏิบัติงาน	40
		- การพัฒนาคุณภาพบุคลากรในการใช้อำนาจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	15
		- ความเป็นอิสระของผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย	15
		- กระบวนการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ	5
9. ความเสมอภาค/เที่ยงธรรม (Equity)	9.1 การสร้างกลไกด้านความเสมอภาค	- การสร้างกลไกด้านความเสมอภาคและจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค	20
		- การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านความเสมอภาค	10
		- การจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนด้านความเสมอภาค	
		- การจัดกิจกรรมส่งเสริมความเสมอภาค	10
	9.2 มาตรการด้านความเสมอภาคภายในและภายนอกองค์กร	- การบูรณาการความเสมอภาคเข้ากับการกำหนดมาตรฐานของกระบวนการทำงานและการให้บริการ	40

จากดัชนีชี้วัดดังกล่าว สำนักงาน กพร. ได้นำไปคิดค่าคะแนน โดยมีรายละเอียด

กำหนดไว้ดังนี้

แนวทางการให้คะแนนการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล

กำหนดแบ่งการให้คะแนนออกเป็น 5 ระดับ โดยเรียงจากระดับ 1 ซึ่งเป็นระดับคะแนนต่ำสุดสู่ระดับ 5 ซึ่งเป็นระดับคะแนนสูงสุด คือ

ระดับ 1 ไม่มีระบบ หลักการ แนวทาง ระเบียบข้อบังคับต่างๆ (Approach=A)

ระดับ 2 มีระบบ หลักการ แนวทาง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แต่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

ระดับ 3 มีระบบ หลักการ แนวทาง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ครบถ้วนสมบูรณ์

ระดับ 4 มีระบบ หลักการ แนวทาง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ครบถ้วนสมบูรณ์

- มีการนำไปปฏิบัติ (Deployment = D) อย่างทั่วถึง ถูกต้องตามแนวทางหรือหลักการที่กำหนดประกาศหรือระบุไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ระดับ 5 มีระบบ หลักการ แนวทาง ระเบียบข้อบังคับต่างๆครบถ้วนสมบูรณ์

- มีการนำไปปฏิบัติอย่างทั่วถึง ถูกต้องตามแนวทางหรือหลักการที่กำหนดประกาศหรือระบุไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

- มีผลที่เกิดขึ้น (Results =R) เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป้าหมาย/ ความคาดหวัง และแนวปฏิบัติที่ดีที่เป็นที่ยอมรับ โดยผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวสามารถสะท้อน ผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา

ซึ่งการให้คะแนนในแต่ละระดับนั้นพิจารณาจาก

- หากส่วนราชการมีระบบ หลักการ แนวทาง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ (Approach=A) อย่างครบถ้วนสมบูรณ์จะมีคะแนน = 3 คะแนน

- หากส่วนราชการมีการนำไปปฏิบัติอย่างทั่วถึง ถูกต้องตามแนวทางหรือหลักการ (Deployment = D) อย่างครบถ้วนสมบูรณ์จะมีคะแนน = 1 คะแนน

- หากส่วนราชการมีผลที่เกิดขึ้น (Results = R) อย่างครบถ้วน สมบูรณ์จะมีคะแนน = 1 คะแนน

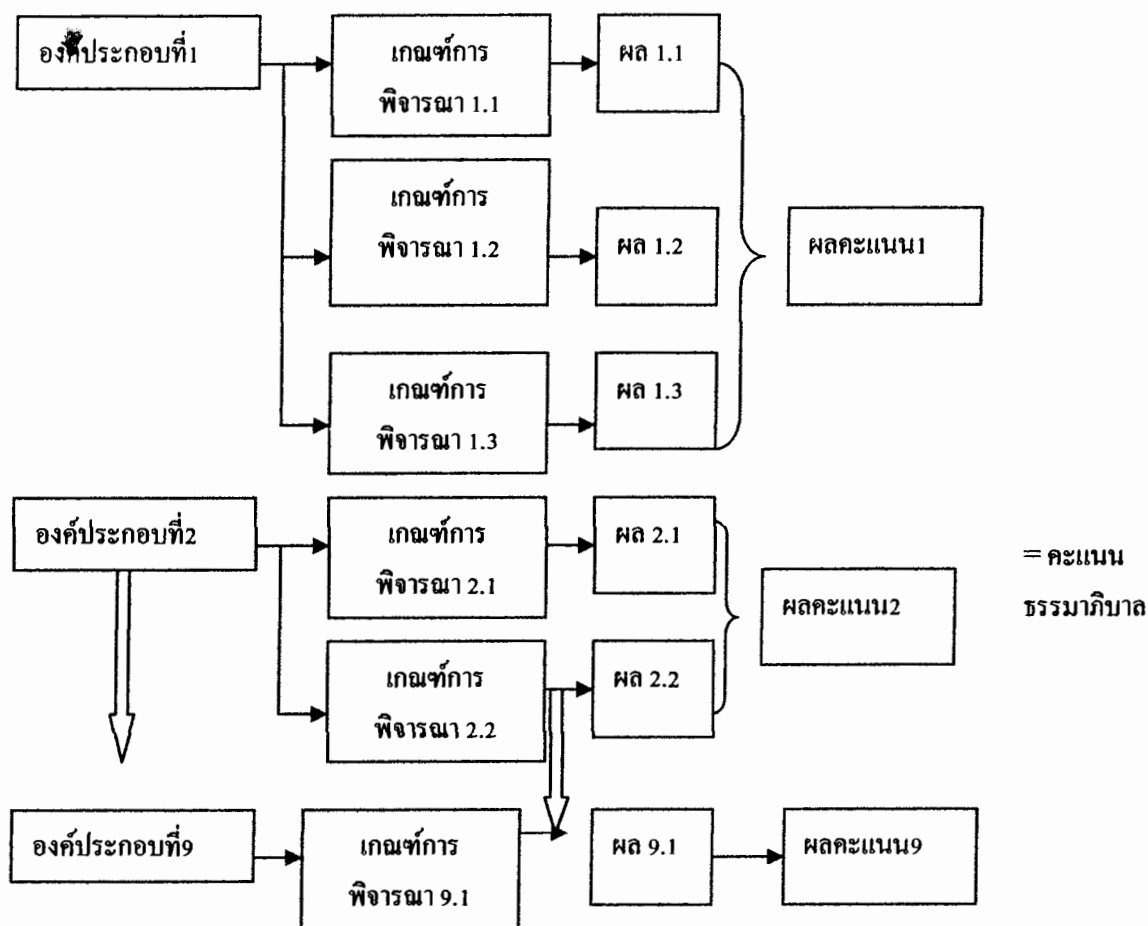
- หากส่วนราชการมีระบบ หลักการ แนวทาง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ หรือการนำไปปฏิบัติอย่างไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ในการพิจารณา ผลคะแนนในระดับถัดไปจะกำหนดให้คะแนนไม่เกินร้อยละ 50 ของคะแนนระดับนั้น (หาร2)

- ระดับถัดไปหลังจากที่มีการหักคะแนนข้างต้นจะแยกออกเป็น 2 กรณี
- ระดับก่อนหน้ามีความครบถ้วน ให้หักในระดับนั้น โดยกำหนดให้คะแนนไม่เกินร้อยละ 25 ของคะแนนระดับนั้น (หาร 4)
- ระดับก่อนหน้าไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ให้หักในระดับนั้น โดยกำหนดให้คะแนนไม่เกินร้อยละ 12.5 ของคะแนนระดับนั้น (หาร 8)

การปรับลดคะแนน มีการกำหนดเงื่อนไขการปรับลดคะแนนเพิ่มเติมจากคะแนนรวมข้างต้น ในกรณีที่ส่วนราชการมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อ การให้บริการสิทธิเสรีภาพ คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งเกิดจากการกำกับดูแลองค์การ และการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดของส่วนราชการ โดยมีแนวทางการปรับลดคะแนนดังนี้

1. กรณีถ้ามีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง (Major Incident) กำหนดให้ปรับลดคะแนนรวมด้านการกำกับดูแลองค์การที่ลดลงให้น้อยกว่า 3 คะแนน (<3.00 คะแนน)
2. กรณีถ้ามีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อไม่รุนแรง (Minor Incident) กำหนดให้ปรับลดคะแนนรวมด้านการกำกับดูแลองค์การที่ลดลง 0.50-1.00 คะแนนแล้วแต่ระดับความรุนแรง

โดยผลคะแนนจากการประเมินหลักการกำกับดูแลองค์การที่ดีทั้ง 9 หลักการตามแนวทางข้างต้น จะนำไปสู่ผลคะแนนรวมด้านการกำกับดูแลองค์การที่ดีของส่วนราชการในขั้นสุดท้าย



ภาพประกอบ 2 การคิดคะแนนธรรมชาติ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ กำหนดเกณฑ์ชี้วัดด้านธรรมชาติเพื่อใช้ประเมินระดับการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วน ตำบลตามหลักธรรมชาติ ในการพิจารณาปรับขนาดองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยกำหนด คะแนนส่วนนี้ไว้ 300 คะแนน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้

หมวดที่ 1 หลักนิติธรรม มี 5 ตัวชี้วัด (50 คะแนน)

หมวดที่ 2 หลักคุณธรรม มี 7 ตัวชี้วัด (70 คะแนน)

หมวดที่ 3 หลักความโปร่งใส มี 5 ตัวชี้วัด (50 คะแนน)

หมวดที่ 4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 6 ตัวชี้วัด (60 คะแนน)

หมวดที่ 5 หลักความรับผิดชอบ มี 3 ตัวชี้วัด (30 คะแนน)

หมวดที่ 6 หลักความคุ้มค่า มี 4 ตัวชี้วัด (40 คะแนน)

นอกจากนี้ในการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี เพื่อพิจารณาให้ค่าตอบแทนพิเศษประจำปี (โบนัส) ได้ใช้หลักเกณฑ์ประเมิน 7 หัวข้อตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน มี 6 ตัวชี้วัด (30 คะแนน)
2. การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 9 ตัวชี้วัด (45 คะแนน)
3. การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ มี 5 ตัวชี้วัด (25 คะแนน)
4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มี 3 ตัวชี้วัด (15 คะแนน)
5. การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 1 ตัวชี้วัด (5 คะแนน)
6. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนมี 4 ตัวชี้วัด (20 คะแนน)
7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน มี 2 ตัวชี้วัด (10 คะแนน)

จากภาพรวมของดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้น ความสนใจในประเด็นหรือหลักธรรมาภิบาลอาจมีความแตกต่างกันไปในระดับโลกหรือระหว่างประเทศ ระดับประเทศ จนถึงระดับองค์กร เฉพาะในประเทศไทย มีหน่วยงานราชการที่พยายามเสนอให้มีการนำดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลไปใช้ คือ สำนักงาน กพร. กำหนดไว้ 9 หลัก และสำนักงาน ก.พ. เห็นว่าบางหลักยังมีปัญหาในการปฏิบัติจึงกำหนดไว้เพียง 6 หลัก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก เช่นเดียวกับที่ ก.พ.กำหนด เป็นหลักในการขอปรับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาธรรมาภิบาลในระดับองค์กร โดยมีการเน้นเฉพาะธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อหาคำตอบในด้านระดับธรรมาภิบาล และปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาล ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยง สภาพที่กลุ่มของตัวแปรอิสระในสมการมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Multicollinearity) ผู้วิจัยจึงเลือกยี่ดองค์ประกอบตามที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด 6 องค์ประกอบซึ่งได้แก่หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม เนื่องจากมีความครอบคลุมแนวคิดทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลได้อย่างเหมาะสม

2. แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรม เป็นแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติต่างๆที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (วรเดช จันทรศร, 2548) ซึ่งจากประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าเรื่องธรรมาภิบาลถือเป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลได้จัดทำขึ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดในเรื่องความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเพื่อมาปรับใช้เป็นทฤษฎีพื้นฐาน (Grounded Theory) สำหรับเป็นกรอบการศึกษาในภาพรวมของงานวิจัยนี้ด้วย

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เริ่มมีขึ้นราวทศวรรษที่ 1970 (Hill and Huye, 2002) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในสามองค์ประกอบที่สำคัญของการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ กล่าวคือ ประกอบด้วยกระบวนการของการกำหนดนโยบายสาธารณะ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือการตอบคำถามว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย หรือในทางตรงข้ามมีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดความล้มเหลวไม่แน่ใจไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย ซึ่งมีวิธีการศึกษาได้ 2 แนวทาง คือวิธีการเชิงนิรนัย (Deductive Method) หรือวิธีการเชิงอุปนัย (Inductive Method) การศึกษาเชิงนิรนัยเป็นการศึกษาจากทฤษฎี หรือข้อความจริงไปสู่ข้อสรุปเป็นรายกรณี อาทิเช่น ทุกคนเกิดมาต้องตายตามหลักอริยสัจสี่ นาย ก เป็นคน ดังนั้นนาย ก ต้องตาย ตรงข้ามกับการศึกษาเชิงอุปนัย เป็นการศึกษาจากเฉพาะกรณี (Case Study) ไปสู่ข้อสรุป ที่เป็นหลักการทั่วไปหรือทฤษฎี เช่น นาย ก เกิดมาแล้วต้องตาย นาย ข เกิดมาแล้วตาย นาย ค เกิดมาแล้วตาย คนอื่น ๆ เกิดมาแล้วตายเช่นกัน จึงสรุปได้ว่าทุกคนเกิดมาแล้วต้องตาย

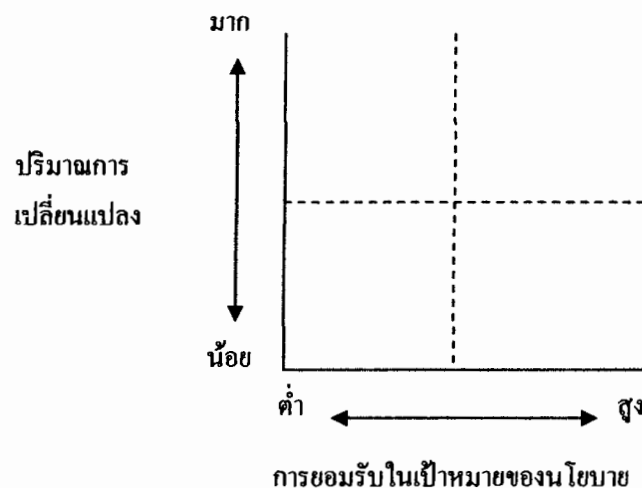
ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงนิรนัยมักให้ความสนใจกับตัวแบบสำคัญที่นักวิชาการได้ศึกษาไว้ และมุมมองที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลเพื่อนำไปใช้เป็นกรอบในการค้นคว้าวิจัยพัฒนาความรู้ต่อไป ซึ่งมีผลงานนักวิชาการหลายคน พอสรุปได้ดังนี้

2.1 ตัวแบบต่างๆของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.1 ตัวแบบของแวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น

ตัวแบบนี้บางครั้งเรียกตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) โดยตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะจะเป็นสิ่งที่ตัดสินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการวัดผลการปฏิบัติจึงต้องเลือกเกณฑ์ที่เหมาะสมว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ ตัวแบบนี้จึงมุ่งอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ

แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ได้แบ่งนโยบายออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 2 เกณฑ์คือ ปริมาณการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและระดับการยอมรับในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้การยอมรับ (พิจารณาภาพประกอบ 3 มิติของนโยบายที่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ)



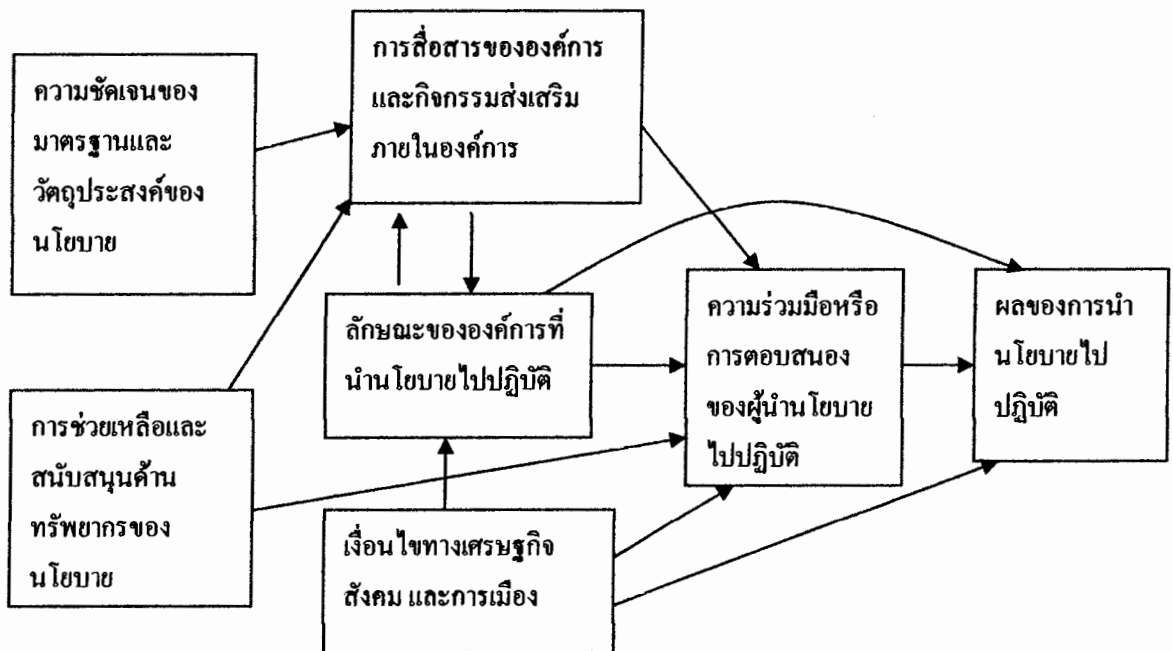
ภาพประกอบ 3 มิติของนโยบายที่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญ 2 ประการคือแนวทางของนโยบายใหม่อาจแตกต่างจากนโยบายเก่าซึ่งทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีที่ใช้ในการปฏิบัติ ดังนั้นหากนโยบายใหม่ได้รับการยอมรับก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์การทั้งในแง่ของโครงสร้างการบริหาร ขั้นตอนการดำเนินงานด้วย โดยจากภาพประกอบจะทำให้เกิดนโยบาย 4 แบบคือ

- แบบที่ 1 นโยบายที่เปลี่ยนแปลงมาก และได้รับการยอมรับน้อย
- แบบที่ 2 นโยบายที่เปลี่ยนแปลงน้อยและได้รับการยอมรับมาก
- แบบที่ 3 นโยบายที่เปลี่ยนแปลงน้อยและได้รับการยอมรับน้อย
- แบบที่ 4 นโยบายที่เปลี่ยนแปลงมากและได้รับการยอมรับมาก

โดยที่นโยบายส่วนใหญ่มักพบใน 2 แบบแรกคือ นโยบายที่เปลี่ยนแปลงมากและได้รับการยอมรับน้อย ตลอดจนนโยบายที่เปลี่ยนแปลงน้อยและได้รับการยอมรับมาก อย่างไรก็ตามนโยบายอีก 2 แบบที่เหลือนั้นก็อาจพบได้เช่นกัน

แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter และ Van Horn, 1975) ได้ทำการทดสอบปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีขึ้น โดยประกอบด้วย ตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (performance) ซึ่งตัวแบบได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (independent variables) ที่มีต่อกันและความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม (dependent variable) ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 ตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดย แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น

ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดของตัวแปรต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึงรายละเอียดของวัตถุประสงค์ในแบบที่เป็นเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ซึ่งมาตรฐานนี้ควรเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน โดยส่วนมากนโยบายจะกำหนดมาตรฐานไว้ในกฎ ระเบียบของแผนงานและกฎหมาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับเข้าใจ

เป็นแนวทางเดียวกันว่าควรปฏิบัติงานเช่นไร ตัวแปรนี้จึงมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล

2. การช่วยเหลือและสนับสนุนด้านทรัพยากรของนโยบาย ซึ่งได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ รวมถึง ข้อมูลสารสนเทศที่นำมาใช้ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรดังกล่าวต้องมีปริมาณเพียงพอและมีคุณภาพตามที่ต้องการ เช่น ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ มีงบประมาณสนับสนุน และการดำเนินการด้านสารสนเทศถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลต่อการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ

3. การสื่อสารขององค์การและกิจกรรมส่งเสริมภายในขององค์การ หมายถึงการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความชัดเจนในงานที่ได้รับมอบหมายและสิ่งที่ต้องปฏิบัติ ดังนั้นการสั่งการหรือคำชี้แจง การสื่อสารต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ระดับปฏิบัติควรมีความถูกต้อง ชัดเจนและไม่ถูกบิดเบือนโดยการตีความของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

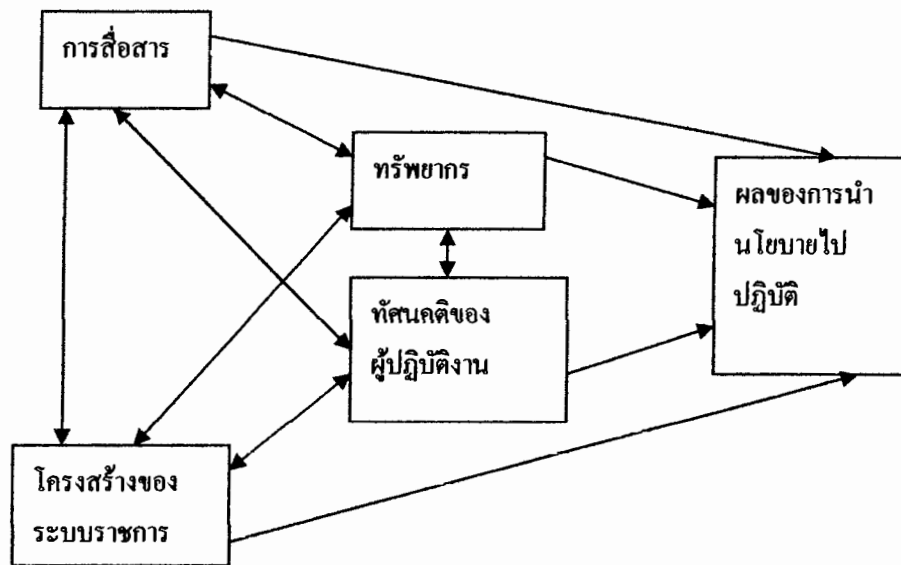
4. ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงองค์การที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการจะมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ จึงรวมถึง คุณภาพ ประสิทธิภาพ และความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ความหมายนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงสถานภาพของหน่วยงานภายในองค์การ

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หมายถึงการที่นโยบายที่รัฐจะกำหนดออกมานั้น ควรต้องมีการคำนึงถึงและส่งผลในทางบวกต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการที่ผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายอาจมีทัศนคติด้านบวกหรือลบต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติด้านบวกจะเอื้อประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะจะส่งผลถึงความเต็มใจ ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

2.1.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ของเอ็ดเวิร์ดส์

ตัวแบบนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญได้แก่ การสื่อสารข้อความ ทรัพยากร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน และโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งตัวแปรดังกล่าวจะส่งผลต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของการดำเนินงานตามนโยบาย โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามภาพประกอบ 5 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ของเอ็ดเวิร์ดส์ (Edwards, 1980) ดังนี้



ภาพประกอบ 5 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของเอ็ดเวิร์ดส์

จากภาพประกอบ สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

1. ตัวแปรการสื่อสาร หมายถึง วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานนโยบายมีความชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน และคงเส้นคงวา ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจถึงความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนด และขณะเดียวกันยังอาจเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ดุลยพินิจของตน ที่อาจต่างจากผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งการสื่อสารดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ซึ่งหมายความว่า การสื่อสารนี้มีความสัมพันธ์กับตัวแปรทรัพยากรในการดำเนินงาน ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน และโครงสร้างของระบบราชการ

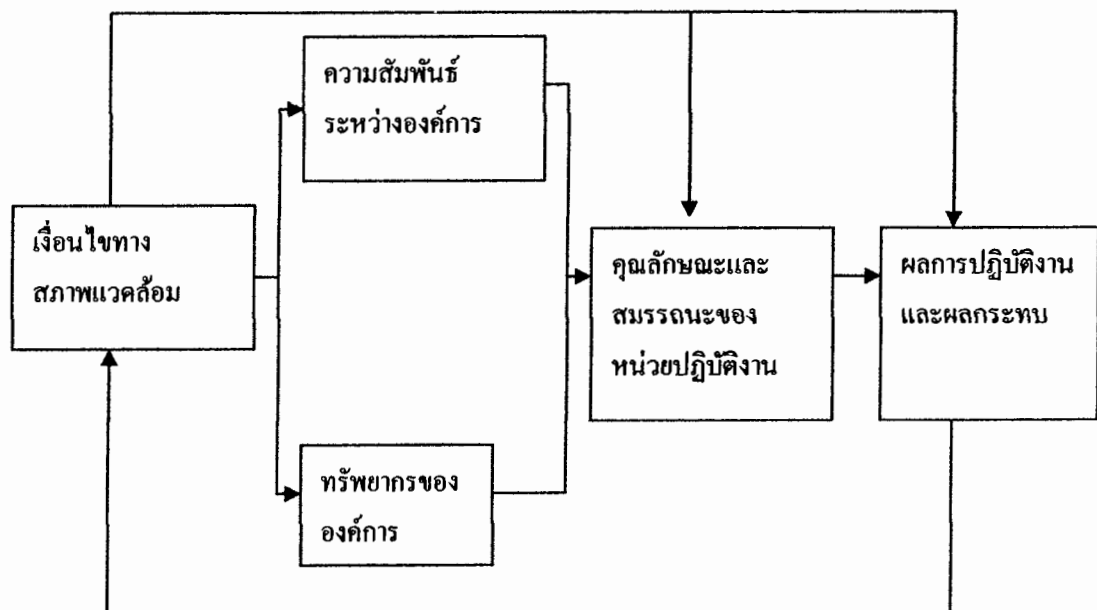
2. ทรัพยากรขององค์กร หมายถึง ผู้ปฏิบัติงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และสารสนเทศ ต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะจะเป็นปัจจัยที่สำคัญทางการบริหาร ผู้บริหารจึงต้องมีการจัดหาทรัพยากรดังกล่าวให้พร้อมตามความต้องการในช่วงเวลาหนึ่งๆ

3. ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน มีความสำคัญต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ผู้ปฏิบัติอาจใช้ส่วนที่ต้องพิจารณาตามดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจ ซึ่งอาจส่งผลที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์และแนวทางของนโยบาย ดังนั้น ทักษะคติของผู้ปฏิบัติจึงส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. โครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งหมายถึงระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานหรือแบบแผนการปฏิบัติงาน การแบ่งส่วนงานขององค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในองค์กร และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

2.1.3 ตัวแบบการกระจายอำนาจของชีมาและรอนดิเนลลี

ตัวแบบนี้ได้พัฒนาเพื่อศึกษาแผนการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท ซึ่งจากการศึกษาพบปัจจัย 4 กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานและผลการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ได้แก่ เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับทรัพยากรขององค์กรที่นำแผนงานไปปฏิบัติ และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน โดยมีความสัมพันธ์ดังรายละเอียดในภาพประกอบ 6 ตัวแบบการกระจายอำนาจของ ชีมาและรอนดิเนลลี (Cheema และ Rondinelli, 1983) ดังนี้



ภาพประกอบ 6 ตัวแบบการกระจายอำนาจของชีมาและรอนดิเนลลี

ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

1. เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ในที่นี้ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม หมายถึง รูปแบบทางการเมือง โครงสร้างการกำหนดนโยบาย ข้อจำกัดทางทรัพยากร ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ผลประโยชน์ของแผนงานต่อองค์กร และความพอใจเพียงของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น การติดต่อสื่อสาร ความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรและการจัดการเชิงบูรณาการ ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์ต่อยังปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตามตัวแบบนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทรัพยากร คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ มีความสัมพันธ์และผลกระทบต่อสังคม โดยตรงและโดยอ้อม ยิ่งกว่านี้ผลกระทบของนโยบายยังส่งผลสะท้อนกลับไปสู่เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมอีกทีหนึ่ง โดยเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมนี้อาจเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของนโยบายก็ได้

2. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร นั้นหมายถึงการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานหลายๆหน่วยงานต้องมีการปฏิสัมพันธ์และประสานงานกันไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น และหน่วยงานภาคประชาชน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้อาจถูกควบคุม ประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจึงมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบของนโยบายโดยผ่านปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนี้เกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การประเมินผล การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร การได้รับการสนับสนุนด้านกิจกรรมจากผู้บริหาร ในขณะที่ดำเนินการตามนโยบาย

3. ทรัพยากรขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับการดำเนินการ การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการถ่ายโอนอำนาจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มักเกิดกรณีการต่อต้านจากหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติที่เคยรับผิดชอบงานเหล่านั้นมาก่อน รวมถึงผู้ปฏิบัติงานหรือหน่วยงานซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่อาจไม่มีความพร้อมด้านทรัพยากรที่ทำให้เกิดปัญหาที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้

4. คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงานเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่

4.1 ทักษะของผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการเทคนิคและมนุษย์สัมพันธ์

4.2 การประสานงาน การควบคุมและการตัดสินใจเชิงบูรณาการของผู้ปฏิบัติงาน

4.3 ความผูกพันของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงาน

4.4 ภาวะผู้นำในการบริหารงาน

4.5 ตำแหน่งของหน่วยงานปฏิบัติในลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา

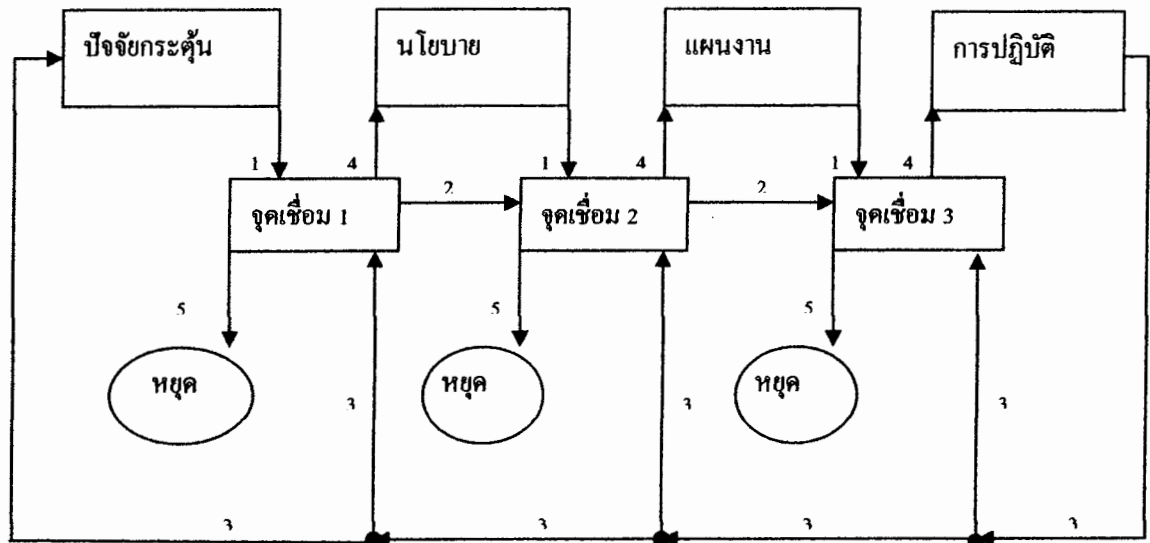
4.6 ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ของหน่วยงานปฏิบัติกับกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกับหน่วยปฏิบัติงานอื่นภายในองค์กร และกับหน่วยงานภาคประชาชนหรือเอกชนภายนอกองค์กร

4.7 การสื่อข้อความภายในองค์กรและการสนับสนุนจากผู้บริหารและนักการเมือง

โดยการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติทำได้ 2 วิธีการ คือ วิธีการประเมินโดยอิงวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และวิธีการประเมินผลกระทบทางสังคม และผลการพัฒนาโดยอิงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยอมรับกันทั่วไป ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมานั้นทั้ง 4 ปัจจัยจะเป็นตัวแปรต้นที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของนโยบายซึ่งเป็นตัวแปรตาม ดังนั้นในการประเมินผลจะต้องสร้างตัวชี้วัดของผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบดังกล่าวด้วย

2.1.4 ตัวแบบกระบวนการของอเล็กซานเดอร์

ตัวแบบนี้ได้เกิดจากความพยายามในการปรับตัวแบบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆที่มีบริบทที่หลากหลายในการปฏิบัติตามนโยบาย รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ในขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบาย การกำหนดนโยบายที่มีผลต่อเนื่องถึงตัวนโยบาย ระเบียบกฎเกณฑ์ แผนงาน โครงการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านั้นจะมีความสัมพันธ์กันดังภาพประกอบ 7 ตัวแบบกระบวนการของอเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985) ดังนี้



ภาพประกอบ 7 ตัวแบบกระบวนการของอเล็กซานเดอร์

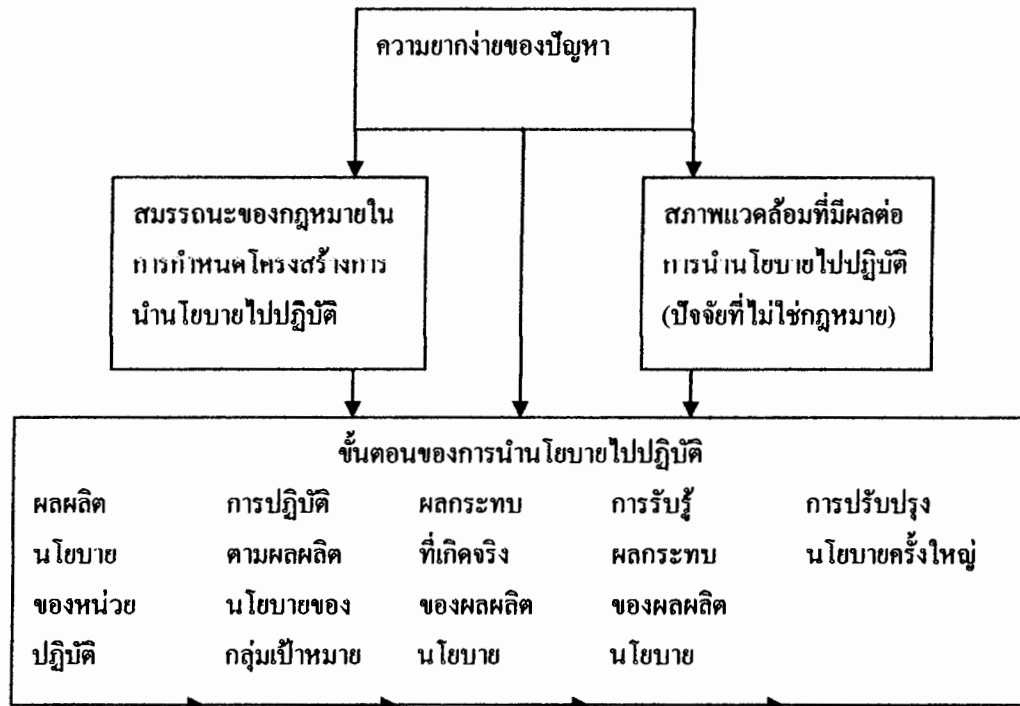
จากภาพประกอบ 7 ปัจจัยต่าง ๆ ในตัวแบบมีความสัมพันธ์กัน ดังนี้

1. ปัจจัยกระตุ้น หมายถึง การตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการยกร่าง ต้องการปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์เดิมของนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่
2. นโยบาย เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์แล้วจะทำการกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น
3. แผนงาน ได้แก่ชุดของกิจกรรม ทรัพยากร สถานที่ดำเนินการ เพื่อดำเนินการกับประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรม
4. การปฏิบัติ คือกลุ่มของกิจกรรมเพื่อกำหนดงานให้วัตถุประสงค์ของแผนงานสำเร็จตามที่กำหนดไว้

ขั้นตอนต่าง ๆ ในตัวแบบนี้ได้รับผลกระทบจากลักษณะบางประการ และแต่ละขั้นตอนไม่ได้เสร็จสิ้นเฉพาะในขั้นตอนนั้น ๆ และอาจถูกกั้นด้วยปัจจัยต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์นโยบายในรายละเอียดอาจใช้เทคนิคบางอย่างมาใช้กับหลายกระบวนการเช่น เทคนิคเดลฟาย (Delphi) เป็นต้น ซึ่งความซับซ้อนเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อนโยบายโดยรวม โดยตัวแบบนี้จะช่วยให้เห็นความเชื่อมโยงในกระบวนการ ความซับซ้อนและการพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้

2.1.5 ตัวแบบทั่วไปของพอล เซบาเทียและคานีเยล แมซมานเนียน

ตัวแบบนี้ได้พัฒนาโดยจำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ความยากง่ายของปัญหา สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อม หรือปัจจัยที่ไม่ใช่กฎหมาย ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแบบนี้ได้แสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวประกอบ 8 ตัวแบบทั่วไปของ พอล เซบาเทียและคานีเยล แมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1989) ดังนี้



ภาพประกอบ 8 ตัวแบบทั่วไปของพอล เซบาเทียและคานีเยล แมซมานเนียน

ซึ่งจากตัวแบบได้อธิบายปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

1. ความยากง่ายของปัญหา ว่าเป็นอย่างไรมีวัตถุประสงค์มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานหรือปัญหาที่มีความซับซ้อน ซึ่งความยากง่ายของปัญหาเหล่านี้จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกฎหมายต่างๆ คำสั่งของฝ่ายบริหาร ที่สามารถนำไปกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผ่านกลไกต่าง ๆ เช่นกรอบวัตถุประสงค์ของนโยบายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยให้ผู้ได้รับผลได้หรือผลเสียจากนโยบายเข้ามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

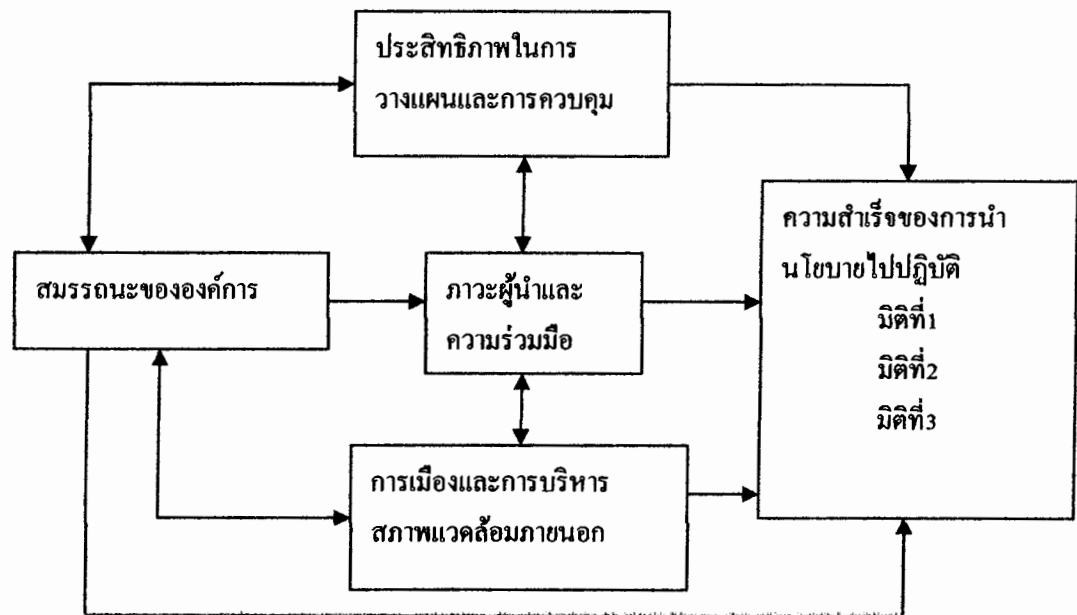
3. สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งไม่เกี่ยวกับกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ความร่วมมือสนับสนุนจากประชาชน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยปัจจัยดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม ซึ่งได้แก่ ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วย ผลผลิตนโยบายของหน่วยปฏิบัติ เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายและกระบวนการทางการเมือง กฎหมายที่ดีจะเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติ และหากได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรภายใต้สภาพแวดล้อมที่อำนวยความสะดวกจากรัฐบาลจากผู้กำหนดนโยบาย และประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่มีความผูกพันต่อนโยบาย จะมีอิทธิพลสัมพันธ์ต่อผลผลิตจากนโยบายของหน่วยงาน

4. ขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนได้แก่ การตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติงาน การปฏิบัติตามผลผลิตนโยบาย ซึ่งเป็นการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ การรับรู้ของผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับผลกระทบ และการประเมินผลกฎหมายที่นำมากำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมาย

2.1.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการของวรเชษฐ จันทรศร

วรเชษฐ จันทรศร (2548) ได้พัฒนาตัวแบบเชิงบูรณาการเป็นตัวแบบที่ผสมผสานจากหลายตัวแบบ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่งคือ การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สามเป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นประกอบด้วย 4 ปัจจัยด้วยกันคือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ ตลอดจนการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม



ภาพประกอบ 9 ตัวแบบเชิงบูรณาการของวาระเขต จันทรศร

จากภาพประกอบ 9 ตัวแปรต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

1. ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญในการก่อให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบด้วยความชัดเจนและเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และการประเมินผลนโยบาย ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ
2. ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบด้วยปัจจัยย่อยอีก 5 ประการคือ โครงสร้างขององค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่งนโยบายจะสำเร็จได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี คือต้องมีโครงสร้างทั้งภายนอกและภายในองค์กรที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างกะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร บุคลากรมีความรู้ความสามารถ และจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณและการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว
3. ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ คือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมรู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงานเช่น มีการให้รางวัลหรือการชมเชยให้สมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแปรนี้จะประกอบด้วยปัจจัยย่อยหลายประการเช่น ระดับการสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกและเนื้อหาของกรณีศึกษาที่เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

จากตัวแบบต่าง ๆ ที่พบในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ จะเห็นว่า มีปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยแฝงและปัจจัยสังเกตที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของการศึกษาวิจัยทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย ซึ่งบางตัวแบบอาจมีปัจจัยที่คล้ายคลึงและบางปัจจัยที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถรวบรวมเป็นปัจจัยแฝง ปัจจัยสังเกตและตัวชี้วัดความสำเร็จที่นักวิจัยได้ใช้ดังต่อไปนี้

ตาราง 11 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้จากทฤษฎี

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกต	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
1. นโยบาย	1.1 ความแตกต่างในประเภทของนโยบาย	- ไม่มีความแตกต่างคือเป็นนโยบายเก่าหรือเคยทำมาก่อน
	1.2 ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย	- มีการระบุแนวทางในการแก้ปัญหอย่างชัดเจน
	1.3 ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน	- นโยบายช่วยให้กำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานได้ง่าย
	1.4 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย	- มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน
	1.5 นโยบายมีทฤษฎีที่เหมาะสมรองรับ	- มีทฤษฎีรองรับแนวคิดของนโยบาย
	1.6 นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย	- มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
	1.7 นโยบายสอดคล้องกับนโยบายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง	- มีความสอดคล้องกับนโยบายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
	1.8 นโยบายสอดคล้องกับความเป็นจริง	- มีความนโยบายสอดคล้องความจริง

ตาราง 11 (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกต	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	1.9 มีการกำหนดตัวชี้วัดและมาตรฐานของการบรรลุผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจน	- ตัวชี้วัดมีความชัดเจนและได้มาตรฐาน
	1.10 การปฏิบัติตามนโยบายสามารถทำให้เกิดการบรรลุผลตามเป้าหมาย	- นโยบายช่วยให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน
	1.11 การนำนโยบายมาใช้ในกลุ่มเป้าหมายบางส่วน	- มีการทดลองนำมาใช้ในกลุ่มเป้าหมายบางส่วนก่อน
2. การกำหนดภารกิจและกรมอบหมายงาน (การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ)	2.1 ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความชัดเจน	- ขั้นตอนในการปฏิบัติงานมีความชัดเจน
	2.2 มีความสอดคล้องของโครงการกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก	- โครงการมีความสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก
	2.3 วิธีการปฏิบัติงานสามารถเข้าใจง่าย	- แนวทางการปฏิบัติมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย
	2.4 การกำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติงาน	- มีกฎระเบียบการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและมีความยืดหยุ่น
	2.5 การกำหนดคบทลงโทษและการให้รางวัล	- มีการกำหนดคบทลงโทษและการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ
	2.6 การจัดสรรอำนาจหน้าที่	- มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
	3. ทรัพยากร	3.1 ความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงิน
3.2 ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และสถานที่		- มีความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และสถานที่
3.3 ความเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน		- การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินมีความเหมาะสม
3.4 การกระจายทรัพยากรไปยังหน่วยงานต่างๆ		- มีการกระจายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ตาราง 11 (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกต	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
4. หน่วยงาน / องค์การ ที่ นำนโยบายไปปฏิบัติ	4.1 ลักษณะโครงสร้างองค์กร	- องค์กรมีโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อน
	4.2 ความสามารถในการขึ้นหยัด หรือ ความคงทนขององค์กร	- องค์กรมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ดี
	4.3 ความซับซ้อนของการปฏิสัมพันธ์ หรือเครือข่ายภายในองค์กร	- ไม่มีความซับซ้อนของการปฏิสัมพันธ์หรือเครือข่ายภายในองค์กร
	4.4 ความยืดหยุ่นของการปฏิบัติงาน	- มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน
	4.5 กฎ ระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร	- มีกฎระเบียบที่พอเหมาะไม่มากจนเกินไป
	4.6 จำนวนบุคลากร	- จำนวนบุคลากรมีพอเหมาะไม่มากจนเกินไป
	4.7 ลักษณะและการเป็นทางการของกระบวนการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร	- กระบวนการติดต่อสื่อสารเป็นระบบและไม่เป็นทางการ
	4.8 สมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอดีต	- มีประสบการณ์ความสำเร็จในการนำนโยบายในอดีตไปปฏิบัติ
	4.9 หน่วยงาน/องค์กรมีระบบการสื่อสารแบบเปิด	- มีระบบการสื่อสารแบบเปิด
	4.10 ลักษณะการเรียนรู้ขององค์กร	- เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
	4.11 การกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงาน	- มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ตาราง 11 (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกต	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
5. ผู้บริหารและ ผู้กำหนดนโยบาย	5.1 ภาวะผู้นำของผู้บริหาร	- ผู้บริหารมีความเป็นผู้นำ
	5.2 ทักษะและความเข้าใจด้านการ บริหารงาน	- มีทักษะและความสามารถด้าน การบริหารงาน
	5.3 อำนาจหน้าที่	- รู้จักการใช้อำนาจ
	5.4 ความซับซ้อนของกระบวนการ ตัดสินใจ	- กระบวนการในการตัดสินใจไม่ ซับซ้อน
	5.5 การสนับสนุนของผู้บริหาร	- ผู้บริหารให้ความสนับสนุนใน นโยบาย
	5.6 การเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้บริหาร	- ผู้บริหารมีส่วนร่วมกับนโยบาย
	5.7 ระดับความเข้าใจในสภาพความเป็น จริงในการปฏิบัติงานของผู้กำหนด นโยบาย	- ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจสภาพ การปฏิบัติงานตามความเป็นจริง
	5.8 ความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ ผู้ปฏิบัติงาน	- มีความสามารถในการสร้าง แรงจูงใจ
	5.9 การสร้างให้เกิดความผูกพันต่อ สมาชิกในองค์กรด้วยกัน	- สามารถสร้างให้เกิดความผูกพัน ต่อสมาชิกด้วยกัน
	5.10 ความสามารถในการแก้ไขปัญหา ความล่าช้าที่เกิดขึ้น	- สามารถแก้ไขปัญหาล่าช้า ให้รวดเร็วขึ้น
6. บุคลากรผู้ ปฏิบัติงาน	6.1 การคัดสรรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	- มีการคัดสรรเจ้าหน้าที่ให้ เหมาะสมกับงาน
	6.2 บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงาน	- ผู้ปฏิบัติงานมีบุคลิกภาพที่ดี
	6.3 ทักษะที่มีต่อนโยบาย	- ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีต่อ นโยบาย
	6.4 ทักษะการดำเนินงาน ความรู้ ความสามารถ	- ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะการ ดำเนินงาน ความรู้ ความสามารถ

ตาราง 11 (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกต	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	6.5 ระดับการยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	- มีการยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
	6.6 ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน	- มีความเต็มใจและพอใจในการปฏิบัติงาน
	6.7 ทิศทางในการตอบสนองค่านโยบายของผู้ปฏิบัติงาน	- การตอบสนองเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบาย
	6.8 ความสามารถในการทำงานเป็นทีม	- มีการทำงานเป็นทีม
	6.9 ความจงรักภักดีต่อองค์กร	- ผู้ปฏิบัติงานมีความจงรักภักดีต่อองค์กร
	6.10 ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงาน	- มีขอบเขตการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานน้อย
	6.11 ความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบาย	- ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี
	6.12 ความสามารถในการเจรจาต่อรอง	- มีความสามารถในการเจรจาต่อรอง
	6.13 ความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์	- มีประสบการณ์และเรียนรู้ได้เร็ว
	6.14 การฝึกอบรมให้แก่บุคลากร	- บุคลากรได้รับการฝึกอบรม
7. สภาพแวดล้อม	7.1 ผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี	- สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงน้อย
	7.2 ผลกระทบจากการต่อต้านและคัดค้านนโยบายจากฝ่ายต่าง ๆ	- ไม่มีการต่อต้านหรือคัดค้าน

ตาราง 11 (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกต	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
7. สภาพแวดล้อม (ต่อ)	7.3 ผลกระทบต่อศีลธรรมของสังคม	- ไม่มีผลกระทบต่อศีลธรรม
	7.4 การสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย	- ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย
	7.5 การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น	- ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น
	7.6 การเข้าไปมีส่วนร่วมของบุคคลจากภายนอก	- บุคคลภายนอกสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ตามสมควร
	7.7 ความสนใจของสื่อมวลชนต่อปัญหาที่เกิดขึ้น	- สื่อมวลชนให้ความสนใจต่อปัญหา
	7.8 ทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ	- สภาพแวดล้อมของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกัน
8. กลุ่มเป้าหมาย / ประชาชน ผู้รับบริการ	8.1 ทักษะที่มีก่อนนโยบาย	- กลุ่มเป้าหมายมีทักษะที่ดีก่อนนโยบาย
	8.2 การสนับสนุนจากประชาชน	- ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
	8.3 ความเข้าใจในประโยชน์ที่ได้รับและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น	- ประชาชนเข้าใจในประโยชน์และผลเสียที่ตามมา
9. การประสานงานและความร่วมมือ	9.1 ความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ หรือองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	- การประสานงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว
	9.2 ความเที่ยงตรง สม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างองค์การ	- มีการสื่อสารที่เที่ยงตรง และสม่ำเสมอ
	9.3 จำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง	- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องน้อย
	9.4 ระดับของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	- ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีประสิทธิภาพ

ตาราง 11 (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	ตัวแปรสังเกต	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
10. การ ประชาสัมพันธ	10.1 รูปแบบของสื่อที่ใช้ในการ ประชาสัมพันธและการติดต่อสื่อสาร	รูปแบบของสื่อมีความครอบคลุม ทันสมัยและเข้าถึงประชาชน หรือ กลุ่มเป้าหมาย
	10.2 ผลกระทบจากการประชาสัมพันธที่ มีต่อการปฏิบัติงานและกลุ่มเป้าหมาย	- ส่งเสริมการดำเนินงานให้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
11. การวางแผน และการควบคุม	11.1 ประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุม	- การควบคุมมีประสิทธิภาพ
	11.2 วิธีการควบคุมดูแลและประเมินผล การปฏิบัติงาน	- มีมาตรฐานในการควบคุมและ ประเมินผลการปฏิบัติงาน
	11.3 มาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม	- มีการกระตุ้น ส่งเสริม
12. มาตรการใน การตรวจตราและ ประเมินผล	12.1 การประเมินผลสะท้อนกลับที่อยู่ใน กระบวนการวางแผน และการออกแบบ แผนงาน/โครงการ	- มีการประเมินผลสะท้อนกลับเพื่อ ใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงต่อไป
	12.2 การประเมินผลโครงการหรือ นโยบายที่กำลังดำเนินอยู่	- มีการประเมินผลระหว่างการ ดำเนินการ
	12.3 ผลกระทบต่อนุคลากรผู้ปฏิบัติงาน	- การประเมินผลไม่ส่งผลกระทบต่อ บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

2.2 ธรรมชาติของนโยบายสาธารณะ

ธรรมชาติของนโยบายสาธารณะเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่ทุกรัฐบาลต้องถือปฏิบัติ โดยเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (4) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนว นโยบายด้วยการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ (5) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

ดังนั้นรัฐบาลทุกรัฐบาลจึงต้องถือปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในกรอบ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเห็นได้จากตัวอย่างนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ก็ได้กำหนดไว้ในนโยบายที่ 8 นโยบายการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีประเด็นที่สำคัญ คือ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้ยึดหลักธรรมาภิบาลและปรับระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองความ ต้องการของประชาชน ความรับผิดชอบต่อชุมชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยให้ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการทำงาน ตลอดจนจัดบริการ สาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น สร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจ ของประชาชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความ ซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องชอบธรรมและส่งเสริมเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำนองเดียวกับนโยบายของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ก็ได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนที่จะ เริ่มดำเนินการในปีแรก

ข้อ 1.3 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในภาครัฐอย่าง จริงจัง โดยยึดหลักความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลที่เป็นสากลเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการ พัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ขยายการ บังคับใช้บทบัญญัติเรื่องกาห้ามการกระทำที่เป็นการขัดแย้งผลประโยชน์ให้ครอบคลุมผู้ใช้อำนาจ รัฐในตำแหน่งสำคัญและตำแหน่งระดับสูงอย่างทั่วถึง เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไข ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของบุคลากรภาครัฐตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่น ในความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องชอบธรรม

จะเห็นว่าการบริหารราชการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดให้ ทุกหน่วยงาน ราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตาม และแปลง นโยบายให้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ในทุกระดับองค์กรตั้งแต่ระดับบนไปสู่ระดับล่าง ไม่ว่าจะเป็งานระดับใหญ่หรือระดับย่อย ไม่ว่าจะเป็งานความมั่นคงหรือระบบบริหารงานบุคคล คำถามที่ตามมา คือ จะทราบได้อย่างไรว่าองค์กรเหล่านั้นได้ประสบความสำเร็จในการนำหลัก

ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นตัวชี้วัดว่านโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด และมีปัจจัยใดที่ทำให้ผลการปฏิบัติดังกล่าวประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว แต่เนื่องจากธรรมาภิบาลในการบริหารงานของภาครัฐมีขอบข่ายที่กว้างขวางมากยากที่จะศึกษาครอบคลุมได้ในเวลาจำกัด ผู้วิจัยจึงจำกัดขอบข่ายการศึกษาให้แคบลงเท่าที่เวลาจะอำนวย โดยศึกษาเฉพาะกรณีธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลเท่านั้น ซึ่งเป็นสาขาที่อยู่ในความสนใจของผู้วิจัย ดังจะได้เสนอรายละเอียดในลำดับต่อไป

อนึ่ง จากการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าตัวแบบของ แวน มิเตอร์และ แวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) น่าจะใช้เป็นกรอบทฤษฎีพื้นฐานในการวิจัยครั้งนี้ได้ดีที่สุด เนื่องจากมุมมองที่ว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีถือเป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องถือปฏิบัติให้บังเกิดผลเพราะได้กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและนำไปเป็นหลักในการบริหารจัดการในการบริหารราชการแผ่นดินของทุกหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทุกลักษณะงาน ดังนั้นหากมีการถือปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลก็ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายด้านธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ในทางกลับกันหากผลการปฏิบัติงานมีระดับธรรมาภิบาลน้อย ก็ย่อมส่งผลต่อความล้มเหลวของนโยบายเช่นกัน

อย่างไรก็ตามปัจจัยทั้ง 6 ตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์และ แวน ฮอร์น นั้นผู้วิจัยเห็นว่ายังมีปัจจัยสำคัญที่ควรเพิ่มเข้ามาคือ ภาวะผู้นำและการรับรู้ด้านความยุติธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยที่นักทฤษฎีองค์การให้ความสำคัญมากในกระบวนการบริหารงานตามแนวทางธรรมาภิบาล ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

3. แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

3.1 ความหมายการบริหารทรัพยากรบุคคล

ชูเลอร์ (Schuler, 2000) ได้ให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรบุคคลว่าหมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ในการบริหารจัดการทุกอย่างที่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและพนักงาน ซึ่งรวมถึงการพัฒนาในทุกด้านในบริบทขององค์กร โดยการบริหารจัดการดังกล่าวจะต้องมีการคำนึงถึงว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กร ซึ่งการบริหารทรัพยากรบุคคลจะช่วยปรับปรุงผลผลิตให้กับองค์กร ช่วยตอบสนองกับความต้องการของพนักงาน และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม และช่วยเพิ่มความพึงพอใจให้กับคนในระดับต่าง ๆ

เดสเลอร์ (Dessler, 2006) ได้ให้ความหมายว่าการบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง นโยบายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับคนในการทำงาน โดยเฉพาะในเรื่องการสรรหา การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้รางวัล การเตรียมพร้อมด้านความปลอดภัย จริยธรรม และความเป็นธรรมให้กับพนักงานในองค์กร ซึ่งนโยบายและการดำเนินการดังกล่าวจะครอบคลุมในเรื่อง การวิเคราะห์งาน การวางแผนกำลังคน และการสรรหาพนักงาน การคัดเลือกพนักงาน การปฐมนิเทศและฝึกอบรมพนักงานใหม่ การจัดการด้านค่าตอบแทนและเงินเดือน การสร้างแรงจูงใจและผลประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสาร (การสัมภาษณ์ การให้คำปรึกษา และวินัยการทำงาน) การฝึกอบรมและพัฒนา การสร้างความความผูกพันทุ่มเทกับงานให้กับพนักงาน

การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญมากในองค์กรเพราะจะเกี่ยวข้องกับทุกคน ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้เวลา การบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพและความร่วมมือร่วมใจของผู้บริหารและพนักงานอื่น ๆ ด้วย ซึ่งจะต้องมีมุมมองที่ยาวไกลมีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและกิจกรรมที่สร้างให้เกิดผลที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นการบริหารทรัพยากรบุคคลจึงรวมถึง การบริหารจัดการที่กิจกรรม นโยบาย การปฏิบัติที่กิจการจะใช้เพื่อการแข่งขันให้เกิดประสิทธิภาพในปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลงแรงผลักดันเช่น เทคโนโลยีใหม่ กฎหมาย และการใส่ใจทางสังคม ที่องค์กรมีความจำเป็นต้องเข้าใจ และตอบสนองเพื่อสร้างความมั่นใจในประสิทธิภาพในการแข่งขันในระยะยาว (Schuler, 2000)

3.2 พัฒนาการแนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ช่วงแรกของการบริหารงานบุคคล

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการคน ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระหว่างศตวรรษที่ 20 นี้ โดยในช่วงเริ่มต้นการศึกษาของ เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick Taylor) ได้เน้นการจัดการคนในองค์กรด้วยการพัฒนาอย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์การคัดเลือกและการให้รางวัลบุคคล การเน้นที่วัตถุประสงค์ของการจูงใจ การควบคุม การปรับปรุงผลผลิตด้วยการบันทึกระดับของพนักงาน ในช่วงทศวรรษ 1920 การทำงานด้วยแบบแผนการวิเคราะห์ช่วยเพิ่มประดีนในการประเมิน การฝึกอบรม โดยเฉพาะในวัตถุประสงค์เดียวกัน

ในขณะที่จุดเน้นในช่วงแรกของศตวรรษเน้นอยู่ที่พนักงาน ในช่วงที่สองจึงเพิ่มความเกี่ยวข้องกับกลุ่ม การทำงานของเอลตัน เมโย (Elton Mayo) ที่ฮอเทอร์เน้นการพัฒนาผลผลิตของบุคคลด้วยการทดลองกลุ่ม การศึกษาจะรวมถึงการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบกลุ่ม และ

แรงจูงใจ และรวมถึงการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสภาพแวดล้อมต่างๆ ความรู้ในเรื่องกลุ่มและผลกระทบที่มีต่อบุคคลได้ถูกศึกษาต่อด้วยงานของเคิร์ต เลวิน (Kurt Lewin) และมุซาเฟอร์ เซรีฟ (Muzafer Sherif) และแคโรลีน เซรีฟ (Carolyn Sherif) ระหว่าง ทศวรรษที่ 1930 ถึง 1940 แต่มีเพียงจำนวนน้อยที่ได้รับการยอมรับ เช่นงานของเชสเตอร์ บานาร์ด (Chester Barnard) ในเรื่อง CEOs

ต่อมาความต้องการของบุคคลและแรงจูงใจ การศึกษาได้ถูกขยายไปถึงการคัดเลือกและการพัฒนา ในสงครามโลกครั้งที่สองศูนย์กลางการประเมินได้ขยายไปที่ภาคเอกชน ด้วยงานของ ดักลาส เบร (Douglas Bray) และเพื่อนร่วมงานที่เอทีแอนด์ที (AT&T) และการพัฒนาแบบทดสอบการคัดเลือกและการแต่งตั้ง ได้ถูกดำเนินการต่อรวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานและการฝึกอบรมและงานโดยส่วนใหญ่ได้ปรากฏในการทำงานในองค์กร อย่างไรก็ตามการนำไปใช้ในงานในขอบเขตนี้ จะเกี่ยวพันกับการบริหารจัดการและการจูงใจ ซึ่งได้มาเป็นกรอบเบื้องต้นของจิตวิทยาบุคคล จิตวิทยาอุตสาหกรรม และจิตวิทยาองค์กร ซึ่งทฤษฎีในงานภายใต้กรอบใหม่ในพฤติกรรมองค์กร

ยุคการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ช่วงทศวรรษ 1970 แนวทางอื่น ๆ ได้ปรากฏออกมาในชื่อของการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือ การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเป็นการรวมแนวทางดั้งเดิมของการบริหารงานบุคคลและจิตวิทยาอุตสาหกรรม จิตวิทยาองค์กร และกรอบการทำงานของพฤติกรรมองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้มีจุดเน้นที่ขยายกว้างขึ้นกว่าในช่วงแรก ซึ่งรวมถึงการตระหนักถึงเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพของพนักงานเช่นเดียวกับเรื่องความพึงพอใจและผลการปฏิบัติงานของพนักงาน อุตสาหกรรมสัมพันธ์และการวางแผนสำหรับความต้องการของบุคคลได้กลายมาเป็นกรอบของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ปลายทศวรรษ 1970 และช่วง 1980 แนวทางกลยุทธ์ขององค์กรได้เริ่มส่งผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อม ที่รู้จักกันในชื่อของการแข่งขันระหว่างองค์กรทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ อิทธิพลจากการแข่งขันโลกาภิวัตน์ และแรงงานที่สามารถหาได้ง่ายจากทั่วโลก จริยธรรมในการทำธุรกิจ ตลอดจนสภาพแวดล้อมก็ล้วนได้รับความสนใจจากการศึกษาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ อิทธิพลเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อทฤษฎีและแนวทางของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และได้ทำให้ตระหนักว่าคุณลักษณะส่วนใหญ่ขององค์กร โดยทั่วไปไม่ได้ถูกกล่าวถึง ซึ่งรวมถึงผลกระทบที่สำคัญที่มีต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เช่นคุณลักษณะขององค์กรเช่น โครงสร้าง กลยุทธ์ ขนาด วัฒนธรรม และผลผลิตตลอดจนวงจรชีวิตขององค์กร ประเด็นเหล่านี้จึงได้เริ่มเข้ามามีบทบาทกับงานการบริหารทรัพยากรมนุษย์

แน่นอนว่าไม่ใช่ว่าประเด็นสำคัญในปี 1970 และ 1980 จะถูกลืม ในทางตรงกันข้ามทั้งหมดได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น ทำให้งานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความท้าทาย และน่าสนใจมากขึ้น โดยจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ช่วยอธิบายแนวการศึกษาการบริหารงานบุคคลสู่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เคยเน้นจุดสนใจในกิจกรรมหลักการบริหารบุคคลในเรื่อง การจัดการบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทน การฝึกอบรม ความปลอดภัย อุดสาหกรรมสัมพันธ์แตกต่างกันอย่างไร

การอธิบายถึงความแตกต่าง ระหว่างบุคคลและอุตสาหกรรมสัมพันธ์และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ชูเลอร์ (Schuler, 2000) โดยได้แบ่งออกเป็น 3 หมวดคือ หมวดความเชื่อและสมมติฐาน, หมวดมุมมองกลยุทธ์ และหมวดจุดขัดแย้งสำคัญ โดยได้ให้การอธิบายว่า แม้ขณะที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ก็ตามแต่การบริหารงานบุคคลได้เปลี่ยนจุดเน้น จากในประเทศเป็นระดับนานาชาติและระดับโลก และมีการใส่ใจกับสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์ สุขภาพ และอัตราการรู้หนังสือมากขึ้น ในระดับองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้เปลี่ยนจากการใส่ใจในกระบวนการปฏิบัติงานทางด้านบุคคล เป็นการเน้นในเรื่องกลยุทธ์ในระดับกิจการมากขึ้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้หันมาใส่ใจการปฏิบัติที่เกี่ยวกับผู้สนับสนุนและลูกค้าหลัก ในทางการจัดการ มืออาชีพด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะทำงานใกล้ชิดกับผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งได้ทำให้เป้าหมายในการปฏิบัติในระดับการบริหารบุคคลเปลี่ยนจากรักษาไว้และจงใจผู้ปฏิบัติงานเท่านั้นเป็นการใส่ใจกับผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง การแข่งขัน กำไร การอยู่รอดขององค์การความสามารถในการแข่งขัน และความยืดหยุ่นในการทำงานเพิ่มขึ้น โดยยังคงเป้าหมายเดิมไว้เพื่อเป็นแนวทางในการ ไปถึงและพัฒนาเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งการปฏิบัติเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญกับหน้าที่ที่ใส่ใจกับการพัฒนาผลผลิตและบริการมากกว่ามาเป็นการทำความเข้าใจสิ่งที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและผู้จัดการ ซึ่งทำให้มีลักษณะเป็นการทำงานแบบทั่วไปและมีอาชีพก็จะใช้ทักษะแบบหลากหลายมากกว่าเฉพาะเจาะจง ส่วนการทำงานในระดับแผนกของ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ก็ได้เปลี่ยนแปลงพนักงานสัมพันธ์จากรูปแบบที่ให้ความสนใจกับความคิดที่สร้างความขัดแย้งและความแตกต่างเป็นความผสมกลมกลืนและความเสมอภาค

ในขอบเขตด้านการปฏิบัติ การบริหารงานบุคคลจึงมีการผสมผสานกับเป้าหมายแคบๆและการเน้นปัจเจกบุคคล ในขณะที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะผสมผสานกับการปฏิบัติที่มีความเชื่อที่กว้างกว่าและเน้นการทำงานเป็นทีม

ยุคปัจจุบัน

เมื่อเวลาเปลี่ยนไปการจัดลำดับความสำคัญในงานการจัดการทรัพยากรมนุษย์ก็มีการแปรเปลี่ยนไป เพราะงานการจัดการทรัพยากรมนุษย์ต้องการความสอดคล้องและมีความเป็นไปได้กับทิศทางเชิงกลยุทธ์ขององค์กร ดังนั้นสิ่งที่ท้าทายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ก็คือการเตรียมการบริการต่าง ๆ ที่จะช่วยนำพากลยุทธ์ขององค์กรไปสู่ความสำเร็จ

จากการที่มีการยอมรับกันว่าบุคคลในองค์กรเป็นศูนย์กลางความสำเร็จของการแข่งขันทำให้องค์กรต่าง ๆ มุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์มากขึ้น ดังนั้นจึงมีการเชื่อมโยงเป้าหมายกลยุทธ์ขององค์กรและวัตถุประสงค์ขององค์กรเพื่อจะปรับปรุงผลการปฏิบัติและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งจะทำให้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมและมีความยืดหยุ่นสูงขึ้น และจากผลของการเพิ่มด้านผลการปฏิบัติงาน และด้วยมุมมองด้านทรัพยากรของกิจการนี้ จึงทำให้มีการเสนอแนะว่าองค์กรสามารถสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันจากภายในองค์กรได้ โดยการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์จะช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนาทุนมนุษย์ที่มีเอกลักษณ์และคุณค่าได้ (Barney & Wright, 1997)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคนี้ ได้ถูกอธิบายใน 2 มุมมอง ที่เรียกว่าเป็น ส่วนแข็ง (Hard) และส่วนอ่อน (Soft) โดยมุมมองในส่วนแข็ง จะมีจุดเน้นที่การบริหารจัดการที่สามารถคำนวณต้นทุนได้ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัว ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับปัจจัยทางการผลิตอื่น ๆ ซึ่งจะวิเคราะห์ทรัพยากรและผลตอบแทน มีการใช้แบบทดสอบทางจิตวิทยาเพื่อเป็นเครื่องมือในการเลือกสรรบุคคลในการเข้าทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง หรือการออกจากงาน ซึ่งส่วนนี้จะช่วยขับเคลื่อนกระบวนการต่างๆที่ถูกกฎหมาย ซึ่งส่วนนี้ก็จะช่วยสะท้อนกลยุทธ์ขององค์กรด้วย ในขณะที่ส่วนอ่อน จะเป็นส่วนที่สร้างความสัมพันธ์ ใช้การสื่อสาร การฝึกอบรม และการพัฒนาแรงจูงใจ วัฒนธรรม ค่านิยม และความผูกพัน ส่วนนี้จะช่วยพยากรณ์ และเป็นการเลียนแบบตัวแบบที่ยึดทรัพยากรเป็นฐานขององค์กร โดยข้อเสนอแนะต่างๆที่สร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันนี้ อาจไม่ช่วยลดค่าใช้จ่ายในระยะสั้น แต่จะเน้นการสร้างความสามารถและความทุ่มเทผูกพันที่สร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันที่ยั่งยืนกว่าให้กับองค์กร (John Storey, 2007)

3.3 กระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคล

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงการเน้นกลยุทธ์มากขึ้น โดยในหลายองค์การอาจมีการปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ในบางส่วนแทน แต่อย่างไรก็ตามการทำงานทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลยังคงมีกระบวนการทำงานที่ครอบคลุมเป็นกรอบในการดูแลผู้ปฏิบัติงานแบบกว้าง ๆ (Dessler, 2006) คือ

1. การสรรหา โดยทำหน้าที่ติดต่อกับชุมชนและค้นหาผู้สมัครที่เหมาะสมกับตำแหน่ง
2. การวิเคราะห์งาน เป็นการเก็บรวบรวมและตรวจสอบรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับภาระงานเพื่อการจัดทำคำพรรณนาลักษณะงาน
3. ค่าตอบแทน เป็นการพัฒนาแผนงานด้านค่าตอบแทนและดูแลผลประโยชน์เกื้อกูลของพนักงาน
4. การฝึกอบรม วางแผน จัดการ และดำเนินกิจกรรมด้านการฝึกอบรม
5. พนักงานสัมพันธ์ เป็นการให้คำแนะนำเกี่ยวกับทุกๆ เรื่องเกี่ยวกับเรื่องพนักงานสัมพันธ์ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์

บุญศรี พรหมพันธุ์ และคณะ (2547) ได้สร้างกรอบแนวคิดการวิจัย สำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์และการธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ คือหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยสร้างดัชนีชี้วัดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังนี้

3.3 กระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคล

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงการเน้นกลยุทธ์มากขึ้น โดยในหลายองค์การอาจมีการปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ในบางส่วนแทน แต่อย่างไรก็ตามการทำงานทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลยังคงมีกระบวนการทำงานที่ครอบคลุมเป็นกรอบในการดูแลผู้ปฏิบัติงานแบบกว้าง ๆ (Dessler, 2006) คือ

1. การสรรหา โดยทำหน้าที่ติดต่อกับชุมชนและค้นหาผู้สมัครที่เหมาะสมกับตำแหน่ง
2. การวิเคราะห์งาน เป็นการเก็บรวบรวมและตรวจสอบรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับภาระงานเพื่อการจัดทำคำพรรณนาลักษณะงาน
3. คำตอบแทน เป็นการพัฒนาแผนงานด้านคำตอบแทนและดูแลผลประโยชน์ของผู้ดูแลของพนักงาน
4. การฝึกอบรม วางแผน จัดการ และดำเนินกิจกรรมด้านการฝึกอบรม
5. พนักงานสัมพันธ์ เป็นการให้คำแนะนำเกี่ยวกับทุกๆ เรื่องเกี่ยวกับเรื่องพนักงานสัมพันธ์ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์

บุญศรี พรหมพันธุ์ และคณะ (2547) ได้สร้างกรอบแนวคิดการวิจัย สำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์และการธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ คือหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยสร้างดัชนีชี้วัดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังนี้

ตาราง 12 คำนีชี้วัดการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
1. การจัดการทรัพยากรมนุษย์	1.1 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์	1.1.1 มีการวางแผนกลยุทธ์ขององค์การร่วมกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงานส่วนท้องถิ่น
		1.1.2 มีการศึกษาความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต
		1.1.3 มีการสำรวจทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน
		1.1.4 มีการนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่า
	1.2 การวิเคราะห์งาน	1.2.1 มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอย่างสมเหตุผล
	1.3 การออกแบบงาน	1.3.1 มีการเพิ่มความรับผิดชอบจากงานเดิมเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า
		1.3.2 บุคลากรมีความสุขและสนุกกับงาน
	1.4 การสรรหา	1.4.1 ใช้วิธีการสรรหามูลากรทั้งจากภายในและภายนอกองค์การอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้
		1.4.2 มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทราบอย่างทั่วถึง
		1.4.3 มีกระบวนการในการสรรหาเรื่องการวางแผน การพัฒนากลยุทธ์ การดำเนินการ และการประเมินผลการสรรหา

ตาราง 12 คณิตชี้วัดการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
1. การจัดการทรัพยากรมนุษย์	1.1 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์	1.1.1 มีการวางแผนกลยุทธ์ขององค์การร่วมกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงานส่วนท้องถิ่น
		1.1.2 มีการศึกษาความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต
		1.1.3 มีการสำรวจทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน
		1.1.4 มีการนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่า
	1.2 การวิเคราะห์งาน	1.2.1 มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอย่างสมเหตุผล
	1.3 การออกแบบงาน	1.3.1 มีการเพิ่มความรับผิดชอบจากงานเดิมเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า
		1.3.2 บุคลากรมีความสุขและสนุกกับงาน
	1.4 การสรรหา	1.4.1 ใช้วิธีการสรรหาบุคลากรทั้งจากภายในและภายนอกองค์การอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้
		1.4.2 มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทราบอย่างทั่วถึง
		1.4.3 มีกระบวนการในการสรรหาเรื่องการวางแผน การพัฒนากลยุทธ์ การดำเนินการ และการประเมินผลการสรรหา

ตาราง 12 (ต่อ)

องค์ประกอบ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
1. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)	1.5 การคัดเลือก	1.5.1 มีการใช้ระบบคุณธรรมในการคัดเลือกบุคลากร
		1.5.2 มีกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมและเชื่อถือได้
		1.5.3 มีนโยบายและวิธีการคัดเลือกที่มีมาตรฐาน เทียบตรงและเชื่อถือได้
	1.6 การแต่งตั้ง	1.6.1 มีวิธีการทดลองและการบรรจุที่โปร่งใสและตรวจสอบได้
		1.6.2 มีวิธีการรับโอนที่เป็นธรรม
		1.6.3 มีวิธีการย้ายที่เป็นธรรม
		1.6.4 มีวิธีการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นธรรม
		1.6.5 มีวิธีการรักษาราชการแทนตามหลักอาวุโส ผลงาน และความรู้ความสามารถ
		1.6.6 มีวิธีการรักษาราชการในตำแหน่งที่ว่างตามหลักอาวุโส ผลงาน และความรู้ความสามารถ
	2. การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์	2.1 การเลื่อนตำแหน่ง
2.1.2 มีวิธีการเลื่อนตำแหน่งอย่างชัดเจนและยุติธรรม		
2.1.3 มีการกำหนดเกณฑ์การเพิ่มระดับที่ชัดเจน		
2.1.4 มีวิธีการเพิ่มระดับอย่างชัดเจนและยุติธรรม		

ตาราง 12 (ต่อ)

องค์ประกอบ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
2. การให้รางวัล ทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)	2.2 การเลื่อนขั้น เงินเดือน	2.2.1 มีระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เป็น ทางการชัดเจน มีเกณฑ์มาตรฐาน
		2.2.2 มีการกำหนดผู้ประเมินหลากหลาย เพื่อความยุติธรรมและเป็นธรรม
	2.3 การประเมินผลการ ปฏิบัติงาน	2.3.1 มีหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ ชัดเจน โปร่งใส
		2.3.2 มีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากร
	2.4 ค่าตอบแทน	2.4.1 มีวิธีการกำหนดค่าตอบแทนที่ชัดเจน เป็นธรรม และจูงใจให้ปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ
	2.5 การ โยกย้าย	2.5.1 มีหลักเกณฑ์การ โยกย้ายที่ชัดเจน โปร่งใส
		2.5.2 มีวิธีการ โยกย้ายที่ยุติธรรม
	2.6 การจูงใจ	2.6.1 มีวิธีการจูงใจในการทำงานที่ชัดเจน
3. การพัฒนาทรัพยากร มนุษย์	3.1 การฝึกอบรม	3.1.1 มีกระบวนการฝึกอบรมที่ครบถ้วน ถูกต้อง และก่อให้เกิดผลคุ้มค่าต่อองค์กร
		3.1.2 มีเทคนิคการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับ วัตถุประสงค์และเนื้อหาสาระ
	3.2 การศึกษา	3.2.1 มีการส่งเสริมให้บุคลากรเพิ่มพูน ความรู้โดยการศึกษา
		3.2.2 มีการเตรียมบุคลากรให้มี ความสามารถในอนาคตโดยการศึกษาใน ระบบ การศึกษานอกระบบหรือการศึกษา ตามอัธยาศัย

ตาราง 12 (ต่อ)

องค์ประกอบ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)	3.3 การวางแผนและพัฒนาอาชีพ	3.3.1 มีวิธีการวางแผนและพัฒนาอาชีพเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าและมั่นคง
	3.4 การดำเนินการทางวินัย	3.4.1 มีระบบการดำเนินการทางวินัยเพื่อเสริมสร้าง กำกับ ควบคุมพฤติกรรมบุคลากรให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
		3.4.2 มีการดำเนินการลงโทษอย่างยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้
		3.4.3 มีการดำเนินการอุทธรณ์ที่เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้
		3.4.4 มีการดำเนินการร้องทุกข์ที่เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้
4. การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์	4.1 พนักงานสัมพันธ์	4.1.1 มีระบบและกลไกการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงานส่วนท้องถิ่น
		4.1.2 มีระบบกลไกการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างพนักงานกับพนักงาน
	4.2 สุขภาพและความปลอดภัย	4.2.1 มีระบบการสร้างสุขภาพและความปลอดภัยให้แก่บุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างคุ้มค่า
	4.3 การพ้นจากตำแหน่ง	4.3.1 มีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยการโอนอย่างยุติธรรม
		4.3.2 มีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยการย้ายอย่างยุติธรรม

ตาราง 12 (ต่อ)

องค์ประกอบ	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
4. การชำระรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)		4.3.3 มีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยการเลื่อนตำแหน่งอย่างยุติธรรม
		4.3.4 มีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยการออกจากราชการอย่างยุติธรรม
5. ผลลัพธ์	5.1 ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์	5.1 มีการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างมีประสิทธิภาพ
		5.2 มีการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4. แนวคิดเรื่องการตระหนักถึงความเป็นธรรมในองค์การ

กรอบแนวคิดเรื่องนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีด้านแรงจูงใจในการทำงานซึ่งมีเนื้อหาที่พอจะสรุปได้ดังนี้

4.1 ทฤษฎีความเสมอภาค

ทฤษฎีความเสมอภาค (Adam, 1965 อ้างถึงใน Kulick & Ambrose, 1992) ซึ่งนับเป็นทฤษฎีที่แพร่หลาย และเชื่อว่าหากคนใดวิเคราะห์ว่าตนได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม (โดยพิจารณาจากการลงแรง เวลา การใช้พลังความคิด) เมื่อเทียบกับผลลัพธ์ที่ได้ (ค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง โอกาสในการพัฒนาทางอาชีพ) ซึ่งการวิเคราะห์ว่ายุติธรรมหรือไม่นี้จะทำโดยเปรียบเทียบกับผู้อื่นว่าการได้รับผลลัพธ์ของคนเหล่านั้นเมื่อเทียบกับการลงแรงของเขา เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งคนทฤษฎีนี้ ผู้ปฏิบัติงานจะนำมาใช้ตัดสินความเป็นธรรมว่ามีหรือไม่อย่างไร

อย่างไรก็ตามแม้ว่าทฤษฎีความเสมอภาคจะสร้างแนวทางที่มีคุณค่าให้แก่การวิจัยต่าง ๆ ก็ตาม แต่การวิเคราะห์ผลที่ได้นั้นยังค่อนข้างแคบไม่เพียงพอที่จะอธิบายว่าความยุติธรรมถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างไร ซึ่งประการแรกได้มีการระบุโดยโฟลเกอร์และโครแพนซา (Folger & Cropanzano, 2001) ว่าทฤษฎีนี้คำนึงถึงแต่ผลลัพธ์ที่บุคคลได้รับ ซึ่งตามปกติมักเป็นเรื่องของวัตถุและเกี่ยวกับเรื่องเงิน แต่ไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากวิธีปฏิบัติในการประเมินความ

ยุติธรรมและได้กล่าวไว้น้อยมากเกี่ยวกับลักษณะการโต้ตอบเมื่อได้รับความไม่ยุติธรรม ยิ่งกว่านั้น ล็อกและเฮนน์ (Lock & Henne, 1986 อ้างถึงใน Cropanzano et. al. 2001) ได้ชี้ว่าทฤษฎีความเสมอภาคนี้มีข้อจำกัดด้วยการขาดรูปแบบของการกระทำซึ่งเป็นผลจากการเปรียบเทียบในระดับที่แตกต่างกันด้วย

4.2 ทฤษฎีความยุติธรรมของ โฟลเกอร์และโครแพนซาโน

ทฤษฎีความยุติธรรมของ โฟลเกอร์และโครแพนซาโน (Folger & Cropanzano, 1998; 2001) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการที่สำคัญ 3 ประการก่อนที่สถานการณ์จะถูกตีความว่าเกิดความไม่ยุติธรรม คือ

1. เงื่อนไขที่ไม่ชอบถูกแสดงออกมา ซึ่งได้แก่ ความแค้นหรือความโกรธเกิดขึ้นในสายตาของเหยื่อ กระบวนการนี้จะเกี่ยวกับการที่บุคคลประเมินว่าหากเป็นสถานการณ์อื่น ๆ เขาจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นการง่ายที่บุคคลจะจินตนาการทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นบวกต่อสถานการณ์ ซึ่งยิ่งการจินตนาการเหล่านี้มีมากเท่าไรก็ยิ่งทำให้เหยื่อรู้สึกเครียดขึ้นเท่านั้น ซึ่งความเครียดเหล่านี้จะส่งผลต่อความแรงในผลตอบโต้ต่อสถานการณ์ ยิ่งกว่านั้นบุคคลยังพิจารณาทั้งปัจจัยทางวัตถุหรือเงิน ควบคู่ไปกับปัจจัยทางสังคมเมื่อมีการประเมินระดับของความแค้นหรือความโกรธในสถานการณ์นั้น ๆ นอกจากนี้มุมมองในทฤษฎีความยุติธรรมได้รวมองค์ประกอบของขั้นตอน การกระจาย และตัดสินใจในปฏิสัมพันธ์ต่อความยุติธรรมเมื่อได้รับผลกระทบต่อสถานการณ์ที่เป็นลบ

2. บุคคลจะตัดสินใจว่าใครจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความไม่ยุติธรรม ในกระบวนการ บุคคลจะประเมินเป้าหมาย (บุคคลหรือสิ่งที่รับผิดชอบต่อสถานการณ์) ที่มีพฤติกรรมต่าง ๆ กัน กระบวนการนี้จะแบ่งประเภทพฤติกรรมที่สามารถจะกระทำได้ในทฤษฎีความยุติธรรม ซึ่งการวิจัยพบว่า การตัดสินใจที่เฉพาะเจาะจงเหล่านี้จะได้รับอิทธิพลอย่างมากมาจากการประเมินค่าทางสังคมของเป้าหมาย (Bies, 2001) ถ้าเป้าหมายยอมรับว่าสิ่งที่เกิดขึ้นควรจะดีกว่านี้ แต่เป็นเพราะสภาพแวดล้อมไม่อำนวยเนื่องจากมีข้อจำกัดต่าง ๆ บุคคลที่เผชิญกับสถานการณ์ที่เป็นลบนี้จะไม่ตีความว่าไม่ยุติธรรม นั่นเป็นเพราะถ้าเป้าหมายสามารถแสดงพฤติกรรมที่แตกต่างกันได้ เขาก็จะทำทฤษฎีความยุติธรรมนี้ยอมรับการที่รูปแบบความยุติธรรมที่มาจากหลายแหล่งด้วยซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าอาจเป็นไปได้ทั้งที่เป็นตัวบุคคลและองค์การ

3. กระบวนการในทฤษฎีความยุติธรรม เป็นองค์ประกอบที่ควรได้รับการใส่ใจ ในประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญมาก และเป็นกระบวนการที่ไม่ได้ระบุในการตัดสินใจความยุติธรรม ซึ่งจะถูกนำเข้าสู่การประเมินถ้าพฤติกรรมนั้นถูกมองว่าเป็นอันตรายและเป็นการละเมิดต่อกฎทางจริยธรรม การเพิ่มปัจจัยนี้ในทฤษฎีความยุติธรรมจะอธิบายว่าทำไมคนจึงร่วมกันตอบโต้

สถานการณ์ไม่เป็นธรรมที่ผู้อื่นเผชิญแม้ว่าเราจะไม่มีการติดต่อกับเขาก็ตาม ความยุติธรรมจัดเป็นความถูกต้องทางศีลธรรมที่ชี้ให้เห็นว่าคนควรมีพฤติกรรมในการแสดงออกกับผู้อื่นในแบบใด

4.3 ทฤษฎีการให้ค้ำหาความยุติธรรมด้วยตนเอง

ทฤษฎีการให้ค้ำหาความยุติธรรมด้วยตนเอง (Lind, 2001) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ช่วยทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนว่าการประเมินความยุติธรรมเกิดขึ้นได้อย่างไร ทฤษฎีนี้ได้แย้งว่าคนมักยอมให้กับอำนาจและยอมผู้อื่นที่มีโอกาสที่จะสร้างความสำเร็จ ซึ่งสถานการณ์นี้ทำให้มีการอ้างอิงว่าเป็นสถานการณ์ที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางสังคม นั่นคือการทำให้บุคคลหนึ่ง ๆ กับสังคมช่วยกันในการหาทางบรรลุเป้าหมายและรักษาเอกลักษณ์ทางสังคม อย่างไรก็ตามในขณะที่เดียวกันก็อาจทำให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดการยินยอม การปฏิเสธ และการสูญเสียเอกลักษณ์ได้เช่นกัน

โดยผลของการที่อาจเกิดกรณีที่มีการยินยอมได้นี้ ทำให้บุคคลมักมีความสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอนกับอำนาจในองค์กร ซึ่งความไม่แน่นอนนี้จะทำให้คนตั้งคำถามเกี่ยวกับความเชื่อถือในอำนาจ และคิดว่าอำนาจจะทำให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่มีอคติกับพวกเขาหรือไม่ อำนาจจะมองพวกเขาอย่างผู้ที่เป็นสมาชิกที่ถูกต้องทางสังคม องค์กร หรือกลุ่มงานหรือไม่ ซึ่งงานวิจัยต่าง ๆ ได้สนับสนุนว่าทฤษฎีนี้ได้ช่วยอธิบายความรู้สึกว่าความยุติธรรมถูกสร้างขึ้นมาอย่างไร ซึ่งทฤษฎีนี้ได้อธิบายว่าการตัดสินใจความยุติธรรมถูกสร้างผ่านข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่ และทำให้เกิดการตัดสินใจอย่างรวดเร็วอีกทั้งใช้เป็นแนวทางในการปรับพฤติกรรมของคนในสถานการณ์ต่าง ๆ ตามระดับของความยุติธรรมที่คนผู้นั้นรับรู้ด้วย

4.4 การกำหนดค่านิยมกลุ่ม

การกำหนดค่านิยมกลุ่ม (Group-value)/รูปแบบการใช้เหตุผล (Rational Model) แนวคิดนี้ให้การอธิบายว่าทำไมคนจึงใส่ใจในเรื่องความยุติธรรมค่านิยมกลุ่ม (Group-value) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเรียกเป็นรูปแบบการใช้เหตุผล (Rational Model) ได้วิเคราะห์ว่าภายในกลุ่มจะสามารถสร้างความรู้สึกถึงคุณค่าของคนและควมมีตัวตน การกระทำต่อผู้อื่นที่ยุติธรรมมีความสำคัญเพราะช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผู้หนึ่งกับผู้มีอำนาจของกลุ่มและสมาชิกอื่น ๆ โดยทั่วไปรูปแบบการใช้เหตุผลที่มีการดำเนินงานที่ถูกรับรู้ว่ามีความยุติธรรมจะชี้ถึงความสัมพันธ์ที่เป็นบวก และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีอำนาจ ซึ่งหากมีความสัมพันธ์ที่เป็นลบและบุคคลนั้นรู้สึกว่ามีสถานะที่ด้อยต่ำก็จะรับรู้ว่าการดำเนินการต่างๆที่ได้รับนั้นว่าไม่ยุติธรรม ด้วยความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มนี้ จะเป็นสิ่งเชื่อมโยงระหว่างความสัมพันธ์ในการตัดสินใจ

ยุติธรรมและแนวโน้มของพฤติกรรมกลุ่ม หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้มีอำนาจหากไม่มีอคติและอคติเชื่อในการตัดสินใจ รวมถึงเป็นผู้ที่สามารถสร้างความเชื่อถืออย่างสูงด้วยการเอาใจใส่ผู้อื่น เป็นผู้ที่สุภาพ และแสดงออกต่อผู้อื่นอย่างมีศักดิ์ศรี และเพิ่มความภาคภูมิใจในการเป็นสมาชิกกลุ่ม ก็จะทำให้เกิดผลดีต่อกลุ่มนั่นเอง (Schuler, 2000)

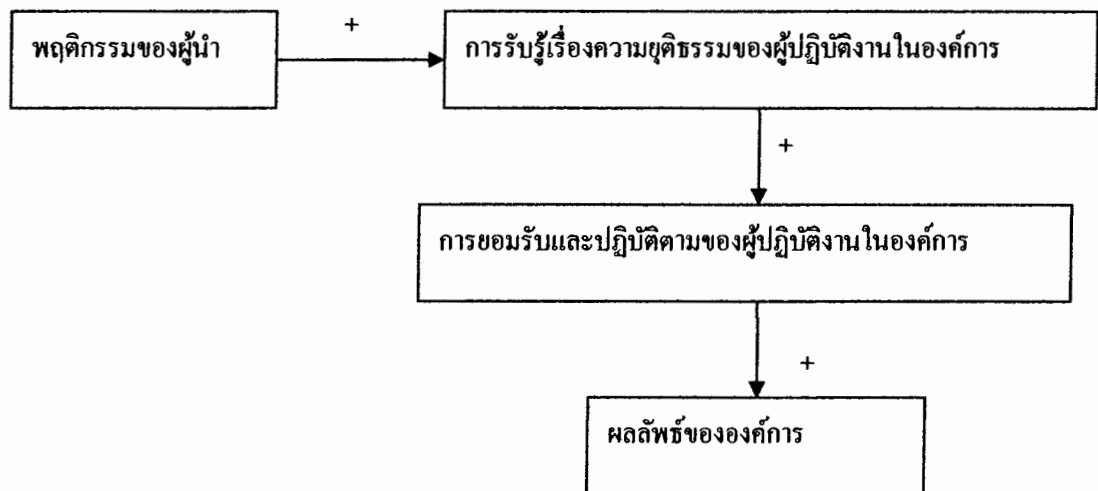
ดังนั้น ยังมีการสร้างคุณประโยชน์ด้วยการเพิ่มความรู้สึที่ยุติธรรมให้กับบุคคลในองค์กรได้มากเท่าใดนั้นก็ยิ่งทำให้เกิดความร่วมมือ การสนับสนุนการตัดสินใจ และยอมให้ความช่วยเหลือกับผู้อื่นเมื่อมีความต้องการ (Tyler & Smith, 1998) แต่ในทางตรงกันข้ามหากบุคคลเหล่านั้นคิดว่าเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมเขาจะแสวงหาการแก้แค้น (Bies & Tripp, 2001) การฟ้องร้อง (Lind et al., 2001) การขโมย (Greenberg, 1997) และเริ่มใช้ความก้าวร้าว (Folger & Skarlicki, 1998) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ความยุติธรรมสามารถช่วยให้คนร่วมมือกัน ในขณะที่ความไม่ยุติธรรมจะดึงให้คนในองค์กรต้องแยกจากกัน (Corpanzano et al., 2001) นั่นเอง

มัวร์แมน (Moorman, 1991) ได้ชี้ว่า วิธีการปฏิบัติในเรื่องความยุติธรรมจะเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมของวิธีการในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของพนักงาน ซึ่งวิธีการปฏิบัติในเรื่องความยุติธรรมจะเกี่ยวข้องกับทั้งวิธีการปฏิบัติโดยทั่วไปขององค์กรและปฏิริยาโต้ตอบของพนักงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งจากผลงานวิจัยหลายชิ้นพบว่าการรับรู้เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติที่ให้ความยุติธรรมจะมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ต่าง ๆ ขององค์กร (Alexander & Ruderman, 1987; Folger & Konovsky, 1989; Williams, 1999) อย่างไรก็ตามมัวร์แมน พบเพียงการที่พนักงานรับรู้ว่าคุณได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมเท่านั้นที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรซึ่งเป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าการจัดสรร กระบวนการโดยทั่วไป แม้ว่าความยุติธรรมองค์กรจะมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร โดยในการศึกษาได้เน้นถึงความเป็นธรรมที่พนักงานได้รับจากผู้บังคับบัญชาและจากการได้รับค่าตอบแทน ซึ่งมัวร์แมน ได้อธิบายว่าการดูแลและปฏิบัติในเรื่องความยุติธรรมด้วยตนเองของผู้บังคับบัญชาจะช่วยส่งข้อมูลด้านความยุติธรรมไปยังผู้ได้บังคับบัญชามากกว่ากระบวนการในการทำการประเมินในภาพรวมโดยทั่วไป ซึ่งการที่พนักงานได้รับรู้ในการที่ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญกับความยุติธรรมนี้ทำให้พวกเขารู้สึกว่าคุณค่าและความสำคัญโดยเป็นการพิจารณาในระดับบุคคล ในขณะที่การรับรู้เกี่ยวกับความยุติธรรมในขั้นตอนการประเมินจะเป็นการเน้นที่องค์กร ซึ่งในมุมมองของพนักงาน ขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุติธรรมก็จะเป็นสิ่งที่ควรเป็นอยู่แล้วในขณะที่การปฏิบัติเกี่ยวกับความยุติธรรมโดยผู้บังคับบัญชาจะแสดงถึงความยุติธรรมที่เป็นความจริง

ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยจึงได้นำความรู้ในเรื่องนี้มาปรับเป็นปัจจัยอิสระในเรื่องการเรียนรู้ขององค์การเกี่ยวกับประสบการณ์ด้านความยุติธรรมขององค์การเพราะสิ่งเหล่านี้สามารถส่งผ่านข้อมูลด้านความยุติธรรมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ขององค์การด้วย

อย่างไรก็ตามแคเรล แชนก์ และบาเบโร (Shank & Barbero, 2009) ได้ทำการศึกษาเรื่องปทัสถานของความยุติธรรมกับการเจรจาต่อรอง (Fairness Norms in Negotiation: A Study of American and European Perspectives) ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอว่ารูปแบบปทัสถานในการรับรู้ความยุติธรรมมีรูปแบบหลักอยู่ 4 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็นรูปแบบของความยุติธรรมแบบเสมอภาคคือการรับรู้ว่ายุติธรรมเมื่อมีการแบ่งส่วนที่เท่า ๆ กัน รูปแบบที่สองคือยุติธรรมเมื่อมีการแบ่งโดยพิจารณาจากปทัสถานที่ว่าทำน้อยได้น้อย ทำมากได้มาก รูปแบบที่สามคือความยุติธรรมเมื่อพิจารณาถึงความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ประกอบด้วย ส่วนรูปแบบที่สี่ให้ทุกอย่างดำเนินไปแบบเดิมเพราะสภาพที่เป็นอยู่ยุติธรรมแล้ว และพบว่า ระหว่างคนยุโรปและคนอเมริกันมีการใช้ปทัสถานด้านความยุติธรรมในการเจรจาต่อรองที่แตกต่างกัน โดยคนยุโรปจะรับรู้ว่ายุติธรรมแบบเสมอภาค แบบทำน้อยได้น้อยทำมากได้มาก และแบบความยุติธรรมที่พิจารณาถึงความต้องการจะมีความยุติธรรมมากกว่าความยุติธรรมแบบให้คงตามสภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่ และหากต้องใช้การเจรจาต่อรองจะนิยมใช้ปทัสถานของความยุติธรรมที่พิจารณาถึงความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ในการเจรจาต่อรอง ในขณะที่คนอเมริกันรับรู้ว่าการให้เป็นไปตามสภาพปัจจุบันยุติธรรมมากกว่าความยุติธรรมอื่น ๆ แต่มักใช้ความยุติธรรมในรูปแบบการแบ่งส่วนเท่า ๆ กันในการเจรจาต่อรอง ซึ่งจากการศึกษานี้ผู้วิจัยเสนอให้การเจรจาต่อรองที่เป็นการข้ามวัฒนธรรมนั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจปทัสถานทางสังคมก่อนที่จะทำการเจรจาต่อรองกันก็จะเป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรองมากกว่า

ซึ่งจากแนวความคิดดังกล่าวนี้สามารถสรุปเป็นภาพประกอบแสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้



ภาพประกอบ 10 ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ตามแนวคิดเรื่องการตระหนักถึงความเป็นธรรมในองค์กร

โดยในประเด็นดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยนำมาปรับกับกรอบแนวคิดของตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ต่อไป

5. แนวคิดเรื่องภาวะผู้นำ

5.1 ความหมายของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่มีอิทธิพลต่อพนักงานในการเป็นอาสาสมัครเพื่อปฏิบัติตามเป้าหมายขององค์กร (Kinicki & Williams, 2006) โดยที่ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งสามารถแบ่งตามกลุ่มแนวคิดต่างๆ 9 กลุ่ม (Craimer, 1998) ได้ดังนี้

5.2 ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ

แนวคิดของทฤษฎีนี้ได้เริ่มขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 และยังคงความสนใจอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยแนวคิดนี้เชื่อว่าผู้นำที่ยิ่งใหญ่มักมีคุณสมบัติส่วนตัวบางประการที่แตกต่างจากบุคคลทั่ว ๆ ไป มาตั้งแต่กำเนิดเช่นมีความทะเยอทะยานและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนถึงสิ่งที่ต้องการกระทำ ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้ได้สร้างความแตกต่างจากบุคคลอื่นให้กับเขา และความแตกต่างนี้ถูกมองว่าเป็นแหล่งของอำนาจ โดยคุณลักษณะดังกล่าวนี้จะมีความคงที่ไม่ขึ้นกับเวลาและยังสามารถใช้กับกลุ่มที่ต่างกันด้วย ซึ่งในช่วงแรกนั้นโดยมากจะเน้นทำการศึกษาเกี่ยวกับ

ผู้นำที่เป็นชาย แต่ในช่วงหลังก็มีการศึกษากับผู้นำที่เป็นหญิงด้วย บางครั้งจึงมีการเรียกทฤษฎีนี้ว่า ทฤษฎีผู้ยิ่งใหญ่ (Great Person Theory)

ทฤษฎีคุณลักษณะ (Trait Theory)

เป็นแนวความคิดในการศึกษาบุคลิกภาพ และพฤติกรรมของผู้นำเพื่อนำมาพัฒนา เป็นคุณลักษณะเฉพาะให้แก่ผู้นำ ซึ่งตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ได้เสนอ บุคลิกภาพ ทักษะและความสามารถของคน ซึ่งมีลักษณะที่โดดเด่นเป็นพิเศษต่างจากบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำเหล่านั้นมีสหสัมพันธ์ในระดับที่ต่ำมาก (Crainer, 1998) ซึ่งประกอบด้วย

1. ความทะเยอทะยานและมีพลัง (Ambition and Energy)
2. ความซื่อสัตย์และกตัญญู (Honesty and Integrity)
3. ความปรารถนาที่จะชักนำ (Desire to Lead)
4. ความเชื่อมั่นในตนเอง (self-Confidence)
5. ความสามารถด้านสติปัญญาที่ฉลาด (Intelligence)
6. ความรู้เกี่ยวกับงานที่ทำ (Job-Relevant Knowledge)
7. มีความอดทนต่อภาวะความเครียด (Tolerance for Stress)
8. มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ (Emotional Maturity)

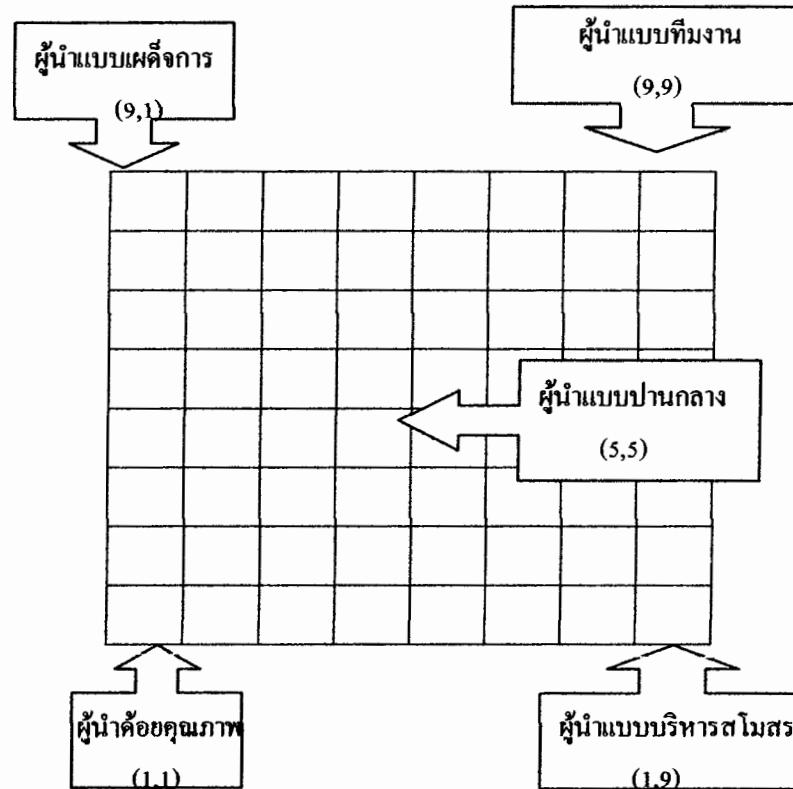
ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพล (Power and Influence Theory)

เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับเครือข่ายของอำนาจและอิทธิพลของผู้นำ โดยการศึกษาจะมีการเน้นให้ผู้นำเป็นศูนย์กลาง อย่างไรก็ตามแนวทางนี้ปฏิเสธบทบาทของผู้นับและอิทธิพลของวัฒนธรรมองค์การ

ทฤษฎีพฤติกรรมนิยม (Behavioral Theory)

แนวความคิดกลุ่มนี้จะสนใจศึกษาพฤติกรรมที่เป็นการปฏิบัติของผู้นำมากกว่า คุณลักษณะเฉพาะของผู้นำ ดังนั้นกลุ่มนี้จะพยายามสร้างสรรค์แบบพฤติกรรมให้กับบุคคลที่ต้องการเป็นผู้นำที่ประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งนักคิดกลุ่มนี้ได้แก่เบลค และมูตัน (Blake & Mouton, 1968) และแดนเซอร์ กรีน และฮาเกา (Dansereau, Grean, & Haga, 1975)

1. ตาข่ายการจัดการ The Managerial Grid โดยเบลคและมูตัน (Blake & Mouton, 1968)



ภาพประกอบ 11 ตารางการจัดการ (The Managerial Grid)

งานไม่สนใจ (1,1) คนไม่ยุ่ง ผู้นำที่ค้อยคุณภาพ การบริหารก็ค้อยคุณภาพ : ผลงานต่ำสุด พนักงานไม่มีขวัญและกำลังใจ

งานไม่ยุ่ง มุ่งแต่คน (1,9) ผู้นำบริหารแบบสโมสรการบริหารแบบสโมสร : มุ่งคนมากกว่างาน สนใจแต่ความต้องการของคน พนักงานมีขวัญกำลังใจสูง บรรยากาศทำงานดี แต่ผลงานต่ำ

คนไม่ยุ่ง มุ่งแต่งาน (9,1) ผู้นำแบบเผด็จการ การบริหารแบบเน้นงาน : มุ่งงานให้สำเร็จแต่พนักงานมีขวัญและกำลังใจต่ำ

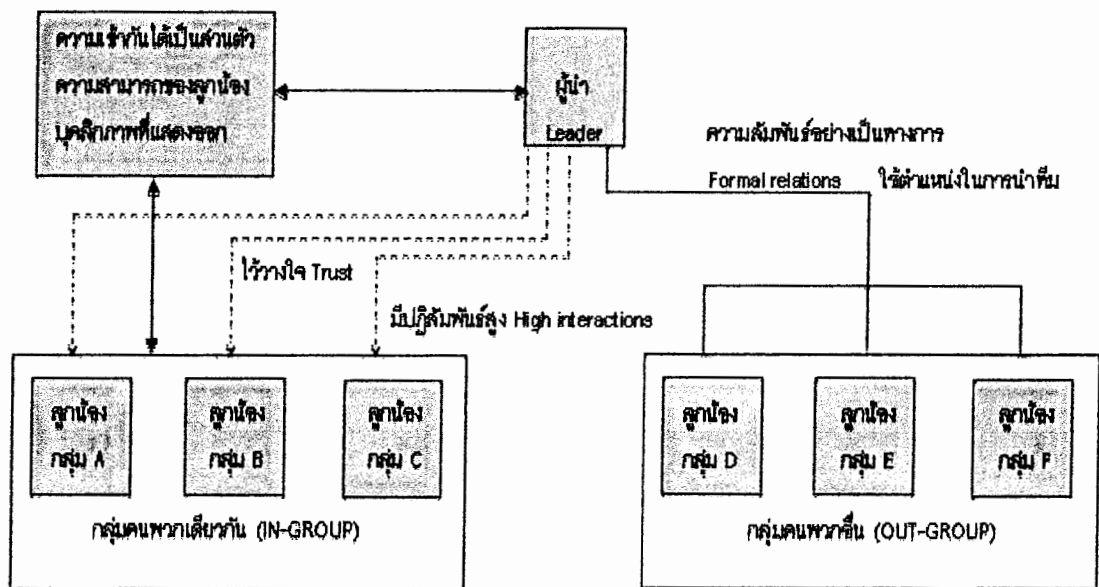
งานก็สนใจ คนก็ยุ่ง (9,9) ผู้นำที่เป็นหัวหน้าทีม การบริหารแบบทีม : ผลงานสูง ให้เกียรติซึ่งกันและกัน

ผู้นำที่บริหารแบบปานกลางทั้ง 2 ด้าน (5,5) : งานสำเร็จปานกลาง และรักษาระดับขวัญและความพอใจในการทำงาน

2. ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (Leader and member exchange =LMX) ของแดนเซโร เกรน และฮาเกา (Dansereau, Grean, & Haga, 1975) โดยทฤษฎีความเป็นผู้นำอื่น ๆ มักจะสันนิษฐานว่าผู้นำปฏิบัติต่อลูกน้องทุกคนเหมือน ๆ กันหรือเท่าเทียมกัน แต่ทฤษฎี

นี้มีแนวความคิดแย้งว่า ผู้นำปฏิบัติต่อลูกน้องไม่เหมือนกัน ซึ่งผู้นำจะสร้าง in-groups (ลูกน้องที่กลุ่มเดียวกัน) และ out-groups (ลูกน้องนอกกลุ่ม) ขึ้น โดยพิจารณาจากบุคลิกภาพ ความสามารถของลูกน้อง และความเข้ากันได้เป็นส่วนตัว หากสอดคล้องกันลูกน้องกลุ่มนั้นจะมีฐานะเป็น in-groups ซึ่งจะได้รับการประเมินผลงานสูงกว่า (higher performance ratings), มีอัตราการออกจากงานต่ำกว่า (less turnover), และมีความพึงพอใจในงานมากกว่า (greater job satisfaction) โดยกลุ่มนี้ก็จะมีความตั้งใจในการทำงาน และทุ่มเทในการทำงานมากกว่า และได้รับการคาดหวังว่าจะจงรักภักดีต่อผู้นำอีกด้วย

ลูกน้องที่เป็น in-groups จะได้รับความไว้วางใจ ความเอาใจใส่ ในขณะที่กับลูกน้องที่เป็น out-groups ผู้นำจะมีเวลาให้น้อย ให้รางวัลน้อย และถูกควบคุมในลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ



ภาพประกอบ 12 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม

ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ (Situational Theory)

แนวคิดนี้เชื่อว่าภาวะผู้นำมีลักษณะเฉพาะจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อมมากกว่าการมีบุคลิกภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึงว่าสถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการความเป็นผู้นำในรูปแบบที่ต่างกัน ประกอบด้วย ประเภทขององค์กร ระดับการบริหาร และวัฒนธรรมองค์กรจะได้ผลสูงสุดเมื่อถูกใช้ในสถานการณ์ที่ถูกต้อง ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมทุก

สถานการณ์ ฟิวดเลอร์ (Fiedler, 1971) ได้เสนอทฤษฎีว่าการเป็นผู้นำได้นั้น ไม่เพียงแต่เพราะท่าทีของผู้นั้น แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสถานการณ์ต่าง ๆ และขึ้นอยู่กับ การเข้ากันอย่างเหมาะสมระหว่างผู้นำกับผู้ตามด้วย

ทฤษฎีตามเหตุและปัจจัย (Contingency Theory)

ทฤษฎีตามเหตุและปัจจัยนี้พัฒนามาจากทฤษฎีสถานการณ์ โดยใช้การเลือกภาวะผู้นำที่เหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์และเหตุปัจจัยในแต่ละสถานการณ์ได้ดีที่สุด

ทฤษฎีคุณสมบัติของผู้ตาม (Attribution Theory)

เป็นทฤษฎีที่บุคคลใช้ตีความเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งสัมพันธ์กับความคิดและพฤติกรรมของเขา ซึ่งไฮเดอร์ (Heider, 1958) เป็นคนแรกที่สนใจศึกษาเรื่องคุณลักษณะ แต่ ไวนเนอร์ (Weiner 1974; 1986) และนักวิชาการในกลุ่มของเขาได้พัฒนารอบแนวคิดทฤษฎีนี้ขึ้น โดยทฤษฎีนี้จะใช้ในการอธิบายถึงสาเหตุของพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งจะมี 3 ขั้นตอนได้แก่ การที่เขาได้รับรู้หรือสังเกตพฤติกรรมบางอย่าง และบุคคลนั้นเชื่อว่าพฤติกรรมเหล่านั้นถูกแสดงออกอย่างตั้งใจ บุคคลนั้น ๆ จะทำการตัดสินใจว่าพฤติกรรมเหล่านั้นถูกบังคับให้แสดงพฤติกรรมเหล่านั้นหรือไม่

ไวนเนอร์ได้ทำการศึกษาว่าคุณลักษณะที่เกี่ยวกับการประสบความสำเร็จ ซึ่งได้แก่ ความสามารถของบุคคล ความพยายาม ความยากลำบากในงาน และ โชคซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะถูกแบ่งออกเป็น 3 มิติ คือ การควบคุมของบุคคลซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยภายในตัวของเขาเองหรือเกิดจากปัจจัยภายนอก ความสม่ำเสมอของพฤติกรรมว่ามีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ในช่วงเวลาต่าง ๆ และสามารถควบคุมได้หรือไม่ คือ ในกรณีเช่นเดียวกันหากเป็นบุคคลอื่นจะกระทำเช่นเดียวกันหรือไม่

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ปฏิบัติตาม (Transactional Theory)

แนวคิดนี้เน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดยเน้นการศึกษาถึงผลประโยชน์ร่วมกันที่สองฝ่ายจะได้จากความสัมพันธ์ที่แลกเปลี่ยนกัน ระหว่างผู้นำที่เสนอผลประโยชน์ให้ผู้ตามเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยอมรับของผู้ตามต่ออำนาจในการบังคับบัญชาของผู้นำ

ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนนี้จะใช้การจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงด้วยการใช้สิ่งทีผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการ และอำนาจที่ได้จากภาวะผู้นำนี้จะมาจากอำนาจหน้าที่และความ

รับผิดชอบภายในองค์กร โดยเป้าหมายหลักที่ต้องการจากผู้ได้บังคับบัญชาคือการเชื่อฟังผู้นำ โดยรูปแบบของผู้นำอาจจะรู้ได้ว่าเป็นรูปแบบผู้นำแบบชี้แนะ

รูปแบบของการแลกเปลี่ยนนี้จะเกี่ยวข้องกับ 4 มิติ คือ

มิติที่ 1 การให้รางวัลแบบไม่แน่นอน โดยจะให้การกำหนดรางวัลที่หลากหลาย สำหรับผลความสำเร็จของงาน โดยผู้นำจะให้การกำหนดด้วย SMART ซึ่งได้แก่ เฉพาะเจาะจง (specific) วัดได้ (measurable) สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ (attainable) สมเหตุผล (realistic) และอยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม (timely) ให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา

มิติที่ 2 ใช้การบริหารแบบต้นตัว โดยผู้นำจะสั่งการผู้ได้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันมิให้เกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากกฎระเบียบ และสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรมที่ถูกต้อง ให้เล็งความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้

มิติที่ 3 ใช้การบริหารแบบไม่ยุ่งเกี่ยว ผู้นำจะเข้ามายุ่งเฉพาะเมื่อการทำงานไม่ได้ ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งบางครั้งผู้นำอาจใช้การลงโทษกับผลการปฏิบัติงานที่ไม่สำเร็จตามเป้าหมายด้วย

มิติที่ 4 การที่ผู้นำที่ละเลยการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา ด้วยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างโอกาสในการตัดสินใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชานั้นถือเป็นการละเลยความรับผิดชอบ ซึ่งการที่ผู้นำหลีกเลี่ยงการตัดสินใจในลักษณะนี้มักก่อให้เกิดการขาดทิศทางในการปฏิบัติงานของกลุ่ม

ข้อสมมติฐานของทฤษฎีนี้คือ

- ผู้ได้บังคับบัญชาจะถูกจูงใจด้วยรางวัลและการลงโทษ
- ผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
- ผู้ได้บังคับบัญชาจะไม่มีแรงจูงใจในตนเอง และพวกเขาจะต้องได้รับการดูแลสั่ง

การอย่างใกล้ชิด และควบคุมให้งานประสบความสำเร็จ

ทฤษฎีผู้นำเชิงการแปรสภาพ (Transformational Theory)

แนวความคิดนี้ได้นำเสนอครั้งแรกโดยเบิร์น (Burn, 1978) เมื่อเขาเสนอภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนเขาก็ได้นำเสนอภาวะผู้นำเชิงแปรสภาพด้วยว่าเป็นภาวะผู้นำที่ตระหนักถึงความต้องการและศักยภาพของผู้ตาม ซึ่งค่อมบาต (Bass, 1985) ได้นำมาพัฒนาต่อ และได้แบ่งภาวะผู้นำเชิงแปรสภาพออกเป็น 2 มุมมองคือ ด้านอารมณ์ ซึ่งหมายถึงการมีอำนาจบารมีและมีแรงบันดาลใจ

และด้านส่วนบุคคลและสติปัญญา และได้นำมาพัฒนาเป็นแบบสอบถามปัจจัยหลากหลายของภาวะผู้นำ (Multifactor leadership questionnaire: MLQ) ซึ่งทำการศึกษปัจจัยภาวะผู้นำ 6 ปัจจัย (ปัจจัยภาวะผู้นำ 5 ปัจจัย และปัจจัยขาดภาวะผู้นำ 1 ปัจจัย)

โดยมีการวัดปัจจัยภาวะผู้นำเชิงแปรสภาพใน 3 องค์ประกอบคือ

1. ความมีอำนาจบารมีและแรงบันดาลใจ ซึ่งเป็นการกระตุ้นผู้ตามบรรลุตามเป้าหมายและสามารถเป็นต้นแบบทางจริยธรรม สามารถสื่อสารถึงวิสัยทัศน์ได้ชัดเจน
2. การกระตุ้นผู้ตามให้ใช้สติปัญญาด้วยการเสริมให้ผู้ตามสามารถจัดการและแก้ไขปัญหา และปรับปรุงตนเองได้
3. การพิจารณาในระดับปัจเจกบุคคลที่เน้นความเข้าใจความต้องการของแต่ละบุคคลและเน้นการทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาศักยภาพ

และมีการวัดภาวะผู้นำเชิงแลกเปลี่ยนเป็น 2 องค์ประกอบคือ

1. พฤติกรรมผู้นำที่ให้รางวัลตามสถานการณ์
2. พฤติกรรมการบริหารแบบตื่นตัว รวมถึงการวัดปัจจัยการบริหารแบบไม่ยุ่งเกี่ยว หรือภาวะผู้นำ ที่มีพฤติกรรมการละเลยทางการบริหาร ซึ่งแบบทดสอบนี้ได้เป็นต้นแบบในการศึกษาภาวะผู้นำเชิงแปรสภาพในการวิจัยต่าง ๆ

ซึ่งในการพิจารณาเรื่องภาวะผู้นำนี้ ผู้วิจัยได้เลือก ภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมแบบการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (Leader and member exchange) มาปรับเป็นตัวแปรอิสระ เนื่องจากมีผลการวิจัยบางชิ้นที่แสดงให้เห็นถึงภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนของผู้นำกับผู้ตามจะมีความสัมพันธ์ที่มีสูงกว่าในด้านการรับรู้ความเป็นธรรมชาติของผู้นำ (Knippenberg & Cremer, 2008; Burton et. al., 2008)

6. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539) ได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างคือ ส่วนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

คาเนียล วิท (Wit, 1967) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอห์น เจ คลาร์ก (Clarke, 1957) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮริส จี ม็องตาญู (Montagu, 1984) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังตั้งอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อิมิล เจ แซคคี (ฮ้างถึงในอุทัย หิรัญโต, 2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำจากรัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการ ในท้องถิ่น ได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผล สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและ

ถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (อุทัย หิรัญโต, 2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิลเลียม เอ ร็อบสัน (Robson, 1953) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารคามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2.สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

6.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่าย

ให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็ยังมีเงื่อนงำที่กำหนดไว้อย่าง รอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

6.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่ จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมา ซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียง ประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชน

มีอำนาจถดถอย (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, 2521)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับ ต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่ง ของการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของ ระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขดวงอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ชีรเวคิน, 2525)

การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539)

1. ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จาก งบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง
2. รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด
3. กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติ ไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลง ภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลา และค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศ ในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังมีฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคณารักษ์, 2518)

การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามในหนังสือ “Going Local, Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance” กรินเดิล (Grindle, 2007) ได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยระบุว่ากระบวนการของการแข่งขันในการเลือกตั้งของท้องถิ่นได้เกิด โอกาสที่สำคัญคือเป็นการหมุนเวียนของผู้นำทางการเมือง ซึ่งการหมุนเวียนนี้ก่อให้เกิด โอกาสในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ่อนแอจะยิ่งช่วยเพิ่มศักยภาพของผู้นำในการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันความอ่อนแอขององค์กรก็จะค่อยๆ ทำลายความสามารถในการปฏิรูปอย่างยั่งยืน การกำหนดปฏิทินการเลือกตั้งก็จะเป็นการกำหนดช่วงเวลา การแสดงออกถึงปฏิรูปและการสืบทอดอำนาจ ซึ่งหากมีผู้ร่วมแสดงที่มีชื่อเสียงแล้วก็จะยิ่งง่ายในการดึงดูดประชาชนมากกว่าการยึดเอาข้าราชการหรือหน่วยงานราชการที่แสดงความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ของตน กรินเดิล ได้ชี้ว่าธรรมชาติไม่ได้เป็นงานที่บริสุทธิ์ใจและตรงไปตรงมาเสมอสำหรับ โครงสร้างความสัมพันธ์ของราชการที่มีความแตกต่างกัน แต่ในทางตรงข้ามซึ่งนั่นก็

เป็นเพราะผลที่จะตามมาหลังจากนั้นอันได้แก่โอกาสใหม่ ๆ และทรัพยากรต่าง ๆ สิ่งที่จะเป็นผลกระทบต่อแรงจูงใจและทางเลือกของผู้นำ อิทธิพลจากประวัติศาสตร์ของชุมชน และผลของข้อจำกัดและข้อกีดกันขององค์การในการสร้างนวัตกรรม นอกจากนั้นกรีนเคิล ยังชี้้อีกว่าผลกระทบของการกระจายอำนาจสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในงานวิจัยชุมชนต่าง ๆ แต่ผลกระทบเหล่านี้ไม่ได้เป็นไปได้ไปในทางบวกเสมอไปเพราะเป็นเพียงการเสนอภาพการปกครองที่ดีในอนาคตเท่านั้น

6.4 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน มี 4 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างบริหารคือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล
 2. เทศบาล มีโครงสร้างบริหารคือสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล
 3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างบริหารคือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล โดยมี นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล
 4. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคล มี 2 แห่งคือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
 - กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างทางการบริหารคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต
 - เมืองพัทยา มีโครงสร้างบริหารคือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา
- โดยรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบ ใช้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทั้งสิ้น

6.5 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แบ่งเป็น

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 76 แห่ง
2. เทศบาล จำนวน 2,266 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 29 แห่ง เทศบาลเมือง 167 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,070 แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,509 แห่ง
4. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา รวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2555 รวบรวมโดย กรมส่งเสริมการ

ปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย www.dia.go.th/work/abt/index.jsp) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคใต้ (14 จังหวัด) แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 14 แห่ง เทศบาล จำนวน 322 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร จำนวน 8 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 34 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 280 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 854 แห่ง รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,190 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2555 รวบรวมโดย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งในระดับองค์การมาเป็นหน่วยในการวิเคราะห์สำหรับการวิจัยครั้งนี้

7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันพระปกเกล้า (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีเพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และการบริหารจัดการที่ดีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ในภาคราชการและประชาชน ซึ่งได้มีการพัฒนาดัชนีชี้วัดและวางแนวทางการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำดัชนีชี้วัดการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีทั้งในส่วนข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ โดยมีระยะเวลาการศึกษาระหว่างเดือนกันยายน 2544-กันยายน 2545 ซึ่งในการวิจัยดังกล่าวได้กำหนดกรอบการศึกษาหลักการธรรมาภิบาล 6 หลักการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 7 ประการ คือ
 - 1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ
 - 1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
 - 1.3 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน
 - 1.4 การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของหน่วยงาน
 - 1.5 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
 - 1.6 หน่วยงานยึดหลัก ไม่มีผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย
 - 1.7 หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด
2. หลักคุณธรรม ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ
 - 2.1 การปลอดคอร์รัปชัน
 - 2.2 การปลอดจากการทำผิดวินัย

- 2.3 การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ
3. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ประการคือ
- 3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน
 - 3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้ข้อมูล
 - 3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
 - 3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน
4. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ประการ คือ
- 4.1 การให้ข้อมูล
 - 4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 - 4.3 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
 - 4.4 การพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม
5. หลักสำนึกรับผิดชอบ ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 6 ประการคือ
- 5.1 หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน
 - 5.2 หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน
 - 5.3 หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 5.4 หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล
 - 5.5 หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
 - 5.6 หน่วยงานมีแผนสำรอง
6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ
- 6.1 การประหยัด
 - 6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 - 6.3 ความสามารถในการแข่งขัน

โดยทั้ง 6 หลักการดังกล่าวมีหลักการย่อยรวมทั้งสิ้น 81 หลักการและนำไปสู่การสร้างคำถาม 246 ข้อ โดยแบ่งเป็นการสอบถามประชาชนในฐานะผู้รับบริการ 39 ข้อ เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ให้บริการ 99 ข้อ และมีการเก็บข้อมูลทัศนคติของหน่วยงาน 108 ข้อ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลผู้ศึกษาได้กำหนดคะแนนรวมของแต่ละหลักเป็น คะแนน 0.0-1.0 โดยอธิบายแต่ละค่าเป็น 5 ระดับ ตั้งแต่ ต่ำที่สุด ต่ำ ปานกลาง สูง และสูงที่สุด ซึ่งในการศึกษา สถาบันพระปกเกล้าได้วิเคราะห์ข้อมูลภาพรวมของหน่วยงาน 10 หน่วยงาน พบว่า ในภาพรวมมีระดับความโปร่งใสต่ำสุดคือ 0.46 ในขณะที่หลัก นิติธรรมและหลักคุณธรรมมีคะแนนอยู่ในระดับ 0.81 ซึ่งสูงที่สุด ส่วนระดับคะแนนของหลักความคุ้มค่า หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม มีคะแนนรวม 0.64,

0.65 และ 0.64 ซึ่งอยู่ในระดับมากตามลำดับ และที่น่าสนใจคือ หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใสมีคะแนนที่สวนทางกันเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลมีคะแนนอยู่ในระดับน้อย สำหรับหลักสำนึกรับผิดชอบพบว่าหลักการจัดการกับผู้ไม่มีผลงานอยู่ในระดับ 0.40 (ระดับต่ำ) และการมีแผนสำรองมีคะแนนเพียง 0.57 (ระดับปานกลาง) ซึ่งสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสในเรื่องการให้คุณให้โทษ ส่วนหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับ 0.66 ขึ้นไปทั้งหมดแสดงว่าหน่วยงานตัวอย่างมีการประหยัดใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีการแข่งขันในการทำงานในระดับสูง

เมื่อพิจารณาการทดสอบตัวชี้วัดตามกลุ่มงาน 3 กลุ่ม พบว่า กลุ่มงานเศรษฐกิจมีคะแนนรวม 0.68 (S.D=0.178) โดยมีคุณธรรมสูงสุดถึง 0.98 แต่มีคะแนนความโปร่งใสน้อยที่สุดคือมีค่า 0.45 (ระดับปานกลาง) ขณะที่หลักการอื่นๆของกลุ่มนี้มีค่าในระดับสูงหรือมาก

งานบริการมีคะแนนรวมเฉลี่ย 0.66 (S.D=0.127) จัดอยู่ในระดับสูง โดยพิจารณาหลักการแล้วพบว่าหลักความโปร่งใสมีคะแนน 0.45 (ปานกลาง) ขณะที่หลักนิติธรรมเป็นหลักที่ได้คะแนนสูงที่สุดคือ 0.84 รองลงมาคือหลักคุณธรรม (0.70) และหลักความคุ้มค่า (0.69) ส่วนหลักการมีส่วนร่วม และหลักสำนึกรับผิดชอบมีระดับคะแนน 0.65 และ 0.66 ตามลำดับ

งานความมั่นคง มีระดับคะแนนรวมเฉลี่ย 0.66 (S.D=0.110) โดยมีหลักความโปร่งใสน้อยที่สุด (0.51) ขณะที่ระดับคะแนนในหลักนิติธรรมสูงสุด (0.85) ส่วนหลักการอื่นๆมีคะแนนในช่วง 0.64-0.67 จัดอยู่ในระดับสูง

สำหรับการใช้ข้อมูลทุกขุมของหน่วยงานกลางเพื่อวัดการบริหารจัดการที่ดีในภาพรวมของประเทศพบว่าบางหลักไม่สามารถใช้ได้ เพราะไม่มีการจัดเก็บข้อมูล ทั้งยังไม่สามารถสะท้อนภาพรวมได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามผู้วิจัยแนะนำให้ใช้ข้อมูลทั้ง 2 ประเภทประกอบกัน รวมทั้งมีการจัดทำการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่ม (Focus group) เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการอธิบายผลจากการวัดเชิงปริมาณ

โดยข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัดเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจหลักของประเภทหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

บุญศรี พรหมมาพันธุ์ และคณะ (บุญศรี พรหมมาพันธุ์ และคณะ, 2547) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และหลักการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า มีจำนวน 4 องค์ประกอบ 18 ปัจจัยและผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ซึ่งมีตัวชี้วัดรวม 46 ตัวชี้วัด ได้แก่

องค์ประกอบที่ 1 การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ มี 5 ปัจจัย ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้ง (การบรรจุ การรับโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง รักษาราชการแทน รักษาการในตำแหน่ง) มี 12 ตัวชี้วัด

องค์ประกอบที่ 2 การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์มี 6 ปัจจัย ได้แก่ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงาน ค่าตอบแทน การย้าย และการจูงใจ มี 12 ตัวชี้วัด

องค์ประกอบที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี 3 ปัจจัย ได้แก่ การฝึกอบรม การศึกษา การวางแผน และการพัฒนาอาชีพ มี 5 ตัวชี้วัด

องค์ประกอบที่ 4 การธำรงรักษาและการป้องกันทรัพยากรมนุษย์มี 4 ปัจจัย ได้แก่ พนักงานสัมพันธ์ สุขภาพและความปลอดภัย การดำเนินการทางวินัย การพ้นจากตำแหน่ง (การโอนย้าย เลื่อนตำแหน่ง ออกจากราชการ) มี 11 ตัวชี้วัด

พรินท์ เฟ็งสุวรรณ (พรินท์ เฟ็งสุวรรณ, 2547) ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมชาติกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล โดยศึกษาเทศบาลในจังหวัดสงขลา และเน้นเฉพาะประสิทธิภาพการบริหารงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น ได้แก่ด้านถนน ด้านประปา ด้านขยะมูลฝอย และด้านตลาด พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมชาติ 3 องค์ประกอบที่หยิบยกมาศึกษา ได้แก่ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การบริหารงานแบบโปร่งใส และการบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน

เบญจสิริ (Benjasiri, 2002) ได้ศึกษาถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการนำระบบมาตรฐานสากลภาครัฐของประเทศไทย (PSO) มาใช้เพื่อพัฒนาการดำเนินการของกรมพัฒนาชุมชน พบว่าปัจจัยหลักที่ช่วยผลักดันให้หน่วยงานประสบความสำเร็จในการนำระบบมาตรฐานสากลมาใช้ได้แก่ ปัจจัยการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงในองค์กร การยอมรับในนวัตกรรม ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนวัตกรรม การมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ลักษณะของหน่วยงานในการเรียนรู้ ประสิทธิภาพและความสามารถในการใช้นวัตกรรมในอดีต และกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผล ประกอบด้วยปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เวลาในการปฏิบัติงานให้เห็นผล ทรัพยากร (เครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์) ความพร้อมของสำนักราชการที่เป็นผู้รับรองระบบมาตรฐานสากล การสานต่อของผู้บริหารของหน่วยงาน และการเปลี่ยนรัฐบาล

ไ้หยาน ชาง และ นาเรช ซี อกาวัล (Zhang & Agarwal, 2009) ได้ศึกษาเรื่อง The mediating roles of organizational justice on the relationships between HR practices and workplace outcomes: an investigation in China ซึ่งจากงานวิจัยพบว่า

1. ผลกระทบการปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (เช่นการมอบอำนาจ การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง และการติดต่อสื่อสาร) กับเจตคติในการทำงาน และพฤติกรรม คือ การรับรู้ถึงความเป็นธรรม จะมีบทบาทเป็นตัวแปรส่งผ่าน (Mediator Factor) ในความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ในการปฏิบัติขององค์กรและเจตคติกับพฤติกรรมของพนักงาน

2. ผลการวิจัยชี้ว่าหากพนักงานรับรู้ถึงระดับที่สูงในการให้อำนาจขององค์กร จะรายงานว่ามี การแบ่งสรรความเป็นธรรมที่สูงกว่า หากมีระดับของพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรสูง ระดับความตั้งใจที่จะลาออกลดลง และในทางกลับกันหากพนักงานได้รับการมอบอำนาจก็มักจะรับรู้ถึงการแบ่งสรรความเป็นธรรมที่สูงกว่า และพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรที่สูงกว่า จะลดความตั้งใจในการลาออก

จากการศึกษาแสดงว่าพนักงานที่พอใจในการสื่อสารขององค์กรจะรับรู้ขั้นตอนของความเป็นธรรมและสื่อสารถึงความเป็นธรรมในระดับที่สูงขึ้นและจะส่งผลเช่นเดียวกับ พฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรและความตั้งใจที่จะลาออก หากพนักงานรับรู้เป็นนัยว่าคำสัญญาทางใจจะไม่ได้รับการเติมเต็ม ก็คล้ายกับการที่พวกเขาจะรับรู้ว่าจะไม่ได้รับความยุติธรรม และจะไม่ยอมแสดงพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร หรืออาจลาออกจากงานได้

เจมส์ พี เบอร์ตัน คริส เจ ซาไบลันสกี และ โท โมกิ เซกิกูชิ (Burton et . al., 2008) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Linking Justice, Performance, and Citizenship via Leader-Member Exchange โดยได้ทดสอบกระบวนการแลกเปลี่ยนทางสังคม ซึ่งให้การเชื่อมโยงที่ดีระหว่างความเป็นธรรม และผลผลิตขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ได้ทดสอบว่าทฤษฎีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับสมาชิกจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ในเรื่องความเป็นธรรมของพนักงาน และการประเมินค่าการปฏิบัติงานของหัวหน้างาน ตลอดจนพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาแสดงว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับสมาชิกเป็นปัจจัยส่งผ่านที่สมบูรณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างปฏิสัมพันธ์ระหว่างความเป็นธรรม ผลการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร ยิ่งกว่านั้นการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับสมาชิกเป็นตัวแปรขยายของความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนการจัดสรร และพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรอีกด้วย

เมริคิธ อีเลน แบบค็อก และ โอเรล เจ สติกแลนด (Babcock-Roberson & Strickland, 2010) ได้ทำการวิจัยเรื่อง The Relationship Between Charismatic Leadership, Work Engagement, and Organizational Citizenship Behaviors งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทดสอบตัวแบบที่เชื่อมระหว่างผู้นำแบบบุญญาธิการกับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร โดยผ่านความผูกพันในงาน ผลการวิจัยแสดงถึงความสัมพันธ์ในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญระหว่างผู้นำแบบบุญญาธิการกับความผูกพันในงาน และความผูกพันในงานกับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร และผู้นำแบบบุญญาธิการกับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร นอกจากนี้ผลการวิจัยยังชี้ว่าผลกระทบของปัจจัยภาวะผู้นำส่งผ่านพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรผ่านความผูกพันในงาน

ชูเฟิน ชู และเหวยฉี ไช (Chiu & Tsai, 2007) ได้ทำการวิจัยเรื่อง The linkage between profit sharing and organizational citizenship behavior ซึ่งการวิจัยนี้ได้ทดสอบผลกระทบของการแบ่งปันผลกำไร (ในรูปของเงินสด หุ้น และรูปแบบรวมกัน) ต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร และยังได้ทดสอบบทบาทการส่งผ่านปัจจัยการทุ่มเทในงานต่อความสัมพันธ์ระหว่างการแบ่งปันผลกำไร และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรซึ่งผลแสดงว่าการแบ่งปันผลกำไรในรูปของเงินสดไม่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรซึ่งต่างจากการแบ่งปันผลกำไรในรูปของหุ้น และรูปแบบรวมกันจะส่งผล ต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรและยังพบอีกว่าความทุ่มเทในงานเป็นตัวแปรส่งผ่านความสัมพันธ์ระหว่างการแบ่งปันผลกำไรในรูปของหุ้นและรูปแบบรวมกันกับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร

สตีฟ วิลเลียม ริชาร์ด พิตร์ และ โมฮาเหม็ด ไชนูบา (Williams et. al., 2002) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Justice and Organizational Citizenship Behavior Intentions: Fair Rewards Versus Fair Treatment ได้ทำการวิจัยและพบว่าพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรจะเพิ่มขึ้นเมื่อพนักงานมีการรับรู้ในทางบวกว่าหัวหน้างาน ได้ให้ความเป็นธรรมกับตน การรับรู้ที่ได้รับรางวัลที่เป็นธรรมและมีขั้นตอนกระบวนการที่เป็นธรรมด้วยไม่ได้เป็นตัวพยากรณ์ความตั้งใจในการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร ซึ่งหลังจากผู้วิจัยได้ควบคุมรูปแบบการเกิดพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรกับคุณลักษณะประชากร ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ความเป็นธรรมจะมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับความตั้งใจในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ขององค์กรให้สำเร็จ

มาร์ค จี เอฮาร์ท (Ehrhart, 2004) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Leadership And Procedural Justice Climate As Antecedents Of Unit-level Organizational Citizenship Behavior ซึ่งผลการวิจัยได้สนับสนุนว่า แม้ว่าจะมีข้อแตกต่างเล็กน้อยที่ขึ้นกับแหล่งที่ประเมินพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่

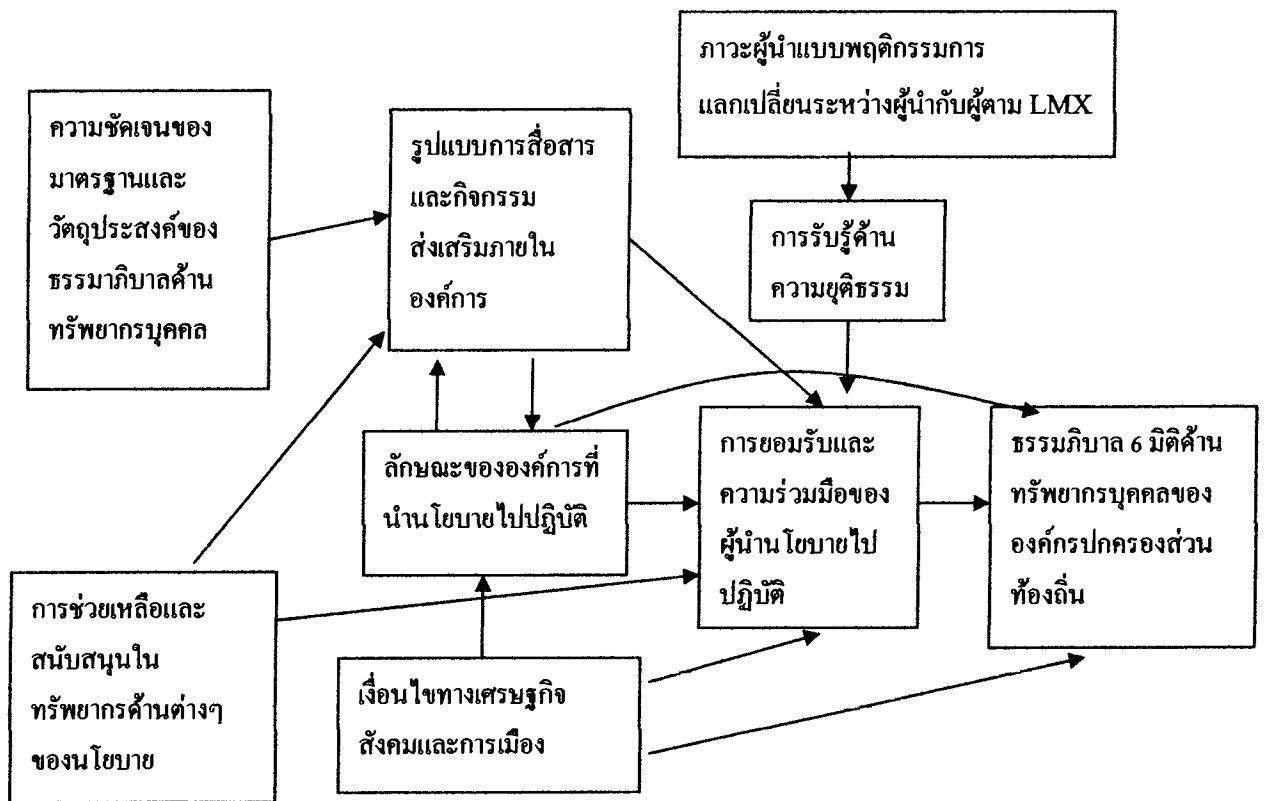
ดีขององค์การ (ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา) ไม่ว่าจะประเภทของหน่วยงานที่ถูกควบคุม และวิธีการรวมค่าสัมประสิทธิ์ของปัจจัย โดยผลการศึกษานับสนุนทั้งผู้นำแบบผู้รับใช้ และบรรยากาศการกำหนดค่านิยมความเป็นธรรมด้วยพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีในระดับหน่วยงาน

เคนนิส คับบลิว ออแกน และ แอทเธอริน ไรอัน (Organ & Ryan, 1995) ได้ทำการวิจัยเรื่อง A Meta-Analytic Review of Attitudinal and Dispositional Predictors Of Organizational Citizenship Behavior ได้ทบทวนผลการศึกษากว่า 55 ชิ้น ได้สนับสนุนข้อสรุปที่ว่า เจตคติในทางบวกเป็นตัวพยากรณ์ที่มีอำนาจการพยากรณ์สูงของพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างความพอใจในงานกับพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์การสูงกว่าความพึงพอใจในงานกับผลการปฏิบัติงาน อย่างน้อยก็ไม่ใช่ท่ามกลางกลุ่มบริหาร และกลุ่มวิชาชีพ ส่วนเครื่องมือวัดอื่น ๆ (การรับรู้ความเป็นธรรม ความทุ่มเทในงาน การสนับสนุนผู้นำ) สัมพันธ์อย่างคร่าว ๆ กับพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์การในระดับเดียวกับความพึงพอใจในงาน (ยกเว้นพฤติกรรมสำนึกในหน้าที่) ส่วนเครื่องมือวัดอื่น ๆ ที่คัดออกไปไม่สัมพันธ์เหมือนกับพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ ตัวแปรปรับที่สำคัญที่สุดของความสัมพันธ์เหล่านี้คือการใช้การประเมินพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์การด้วยตนเอง และผู้อื่น การประเมินด้วยตนเองจะเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ที่สูงกว่า ซึ่งแสดงว่าเป็นสถานะที่มีคะแนนเพื่อเพราะความแปรปรวนธรรมชาติของวิธีการ และมีความแปรปรวนของความสัมพันธ์ที่สูงกว่า ส่วนความแตกต่างของกลุ่มและ สถานะการทำงาน ไม่มีการรายงานมากในความแปรปรวนของความสัมพันธ์ การตีความในการศึกษานี้ ถูกบันทึกเพื่อนำไปใช้กับทฤษฎี การปฏิบัติ และกลยุทธ์สำหรับการวิจัยเรื่องพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์การในอนาคต

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นผู้วิจัยจึงนำมากำหนดตัวแปรอิสระตัวแปรตาม ตัวแปรกลาง และตัวแปรควบคุมตามกรอบแนวคิดในหัวข้อต่อไป

8. ตัวแปรและกรอบแนวคิด

จากแนวคิด ทฤษฎีที่ได้รวบรวมมานั้น ผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นตัวแปร และกรอบแนวคิดโดยใช้กรอบในการศึกษาซึ่งปรับจากทฤษฎีของแวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Meter & Hom, 1975) ที่นำมาเป็นทฤษฎีฐานราก (Grounded Theory) ที่ใช้ศึกษาสมรรถนะในการนำนโยบายมาปฏิบัติมาปรับเป็นกรอบการวิจัย และนำแนวคิดเกี่ยวกับการตระหนักถึงความเป็นธรรมในองค์การและภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมที่แลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามมาประยุกต์ร่วม ดังนี้



ภาพประกอบ 13 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรเชิงสาเหตุ ได้แก่

1. ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของชมรมภักดีด้านบริหารทรัพยากรบุคคล
2. การช่วยเหลือและสนับสนุนด้านทรัพยากร จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย
3. ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมกรรมกรแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX)
4. ใจนึกทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
5. รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมภายในองค์กร
6. ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. การรับรู้ด้านความยุติธรรมของผู้นำ
8. การยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแปรผล คือ ระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่กำหนดโดย
ใช้ ธรรมาภิบาล 6 มิติ คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักความโปร่งใส
3. หลักความรับผิดชอบ
4. หลักความคุ้มค่า
5. หลักการมีส่วนร่วม
6. หลักคุณธรรม

ซึ่งได้กำหนดตาม กระบวนการการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย

1. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่ง ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์
การวิเคราะห์งาน การออกแบบงาน การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง
2. การให้ผลตอบแทนการปฏิบัติงาน ซึ่ง ได้แก่ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อน
เงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้ค่าตอบแทน การโยกย้าย การจูงใจ และการ
ดำเนินการทางวินัย
3. การพัฒนา ซึ่ง ได้แก่ การฝึกอบรม การศึกษา และการวางแผนพัฒนาอาชีพ
4. การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ ซึ่ง ได้แก่ พนักงานสัมพันธ์ การดูแล
สุขภาพและความปลอดภัย และการพ้นจากตำแหน่ง

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อศึกษาระดับชมรมภิกษุในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับชมรมภิกษุในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์จึงได้ใช้ระเบียบวิธี ดังนี้

การศึกษาใช้การวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลักและใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการอธิบายเพิ่มเติม และตรวจสอบข้อมูลเพื่อตอบปัญหาการวิจัย โดยอาศัยข้อมูลจากทั้งเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำมาอ้างอิงประกอบการวิจัยและข้อมูลที่ได้จาก แบบสอบถาม ประกอบกับ การสังเกต และการสัมภาษณ์ เพิ่มเติม แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยจะนำเสนอถึงวิธีการและขั้นตอนต่างๆ ในการวิจัยดังนี้

1. การออกแบบการวิจัย
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การประมวลผลข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการอภิปรายผลวิจัย

1. การออกแบบการวิจัย

การวิจัยนี้ได้กำหนดให้เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed Method) แบบ Explanatory Design: The follow-up explanations model (Creswell, 2007) ซึ่งเริ่มด้วยการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ แล้วจึงค่อยเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายหรือขยายผลที่ได้จากเชิงปริมาณที่ต้องการการอธิบายลักษณะเฉพาะบางอย่างเพิ่มเติม (Creswell et al., 2003) หน่วยการวิเคราะห์สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ระดับองค์การ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1. การวิจัยเชิงปริมาณ

1. ประชากรที่จะทำการศึกษาได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและ เทศบาลในเขต 14 จังหวัดในเขตภาคใต้ ซึ่งมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,190 แห่ง

2. กลุ่มตัวอย่างในการพิจารณาเลือกกลุ่มตัวอย่างนั้นจะใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน โดยมีการดำเนินการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตร Yamane (Yamane 1973) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และยอมให้เกิดการคลาดเคลื่อนได้ร้อยละ 5 โดยใช้สูตรดังนี้

$$n = N/(1+ Ne^2)$$

กำหนดให้

n = ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการเก็บข้อมูล

N = จำนวนประชากร

e = ค่าความคลาดเคลื่อนกำหนดที่ $\pm 5\%$ (ที่ระดับความเชื่อมั่น 95%)

แทนค่า จากสูตร

$$\begin{aligned} n &= 1,190/(1+[1,190 \times 0.05^2]) \\ &= 399.66 \end{aligned}$$

ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง คือ 400 องค์กร

3. การสุ่มตัวอย่างจะใช้เทคนิคที่เป็นไปตามโอกาสทางสถิติ โดยใช้วิธีสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) โดยกำหนดแบ่งชั้นให้กลุ่มตัวอย่างกระจายตามจังหวัดต่าง ๆ ในเขตภาคใต้และ ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นจึงทำการสุ่มจากแต่ละชั้นขึ้นมาทำการศึกษา โดยใช้สัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนของประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ตาราง 13 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

จังหวัด	เทศบาลตำบล		เทศบาลเมือง		เทศบาลนคร		อบค.		รวม
	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง	
กระบี่	9	3	1	-	-	-	52	17	
ชุมพร	23	8	2	1	-	-	53	17	
ตรัง	13	4	1	-	1	-	81	27	
นครศรีธรรมราช	24	8	3	1	1	-	161	54	
นราธิวาส	11	4	3	1	-	-	75	26	
ปัตตานี	11	4	1	-	-	-	101	34	
พังงา	8	3	2	1	-	-	41	14	
พัทลุง	42	13	1	-	-	-	30	10	
ภูเก็ต	6	2	2	1	1	-	19	6	
ยะลา	9	3	1	-	1	1	52	18	
ระนอง	9	3	1	-	-	-	20	6	
สงขลา	26	9	8	4	2	1	104	35	
สตูล	6	2	1	-	-	-	34	13	
สุราษฎร์ธานี	26	9	1	-	1	-	107	36	
รวมประชากร	223		30		7		930		1,190
รวมกลุ่มตัวอย่าง	75		10		2		313		400

ในแต่ละองค์การที่ถูกเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยจะเลือกบุคคลสำหรับเป็นตัวแทนในการเก็บข้อมูลสำหรับนำมาประมวลผลเพื่อใช้เป็นคะแนนระดับองค์การ ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยหากหน่วยงานใดมีมากกว่า 1 ให้กำหนดเลือกผู้ปฏิบัติงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในหน้าที่ดังกล่าวสูงสุด หรือ ผู้มีประสบการณ์ในหน้าที่ดังกล่าวสูงสุด จำนวน 1 คน

2. เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีธรรมาภิบาลมาใช้ จำนวน 3 คน โดยการสุ่มเลือกจากฝ่ายต่างๆที่ไม่ซ้ำกันจำนวน 3 คนต่อองค์การ รวมจำนวนที่เก็บคือ 4 คนต่อองค์การแล้วนำคะแนนที่ได้ทั้งหมดมาเฉลี่ยเพื่อคำนวณเป็นคะแนนขององค์การ

2.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

1. ประชากร ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคใต้ซึ่งมีจำนวน 1,190 หน่วยงาน
2. กลุ่มตัวอย่าง การวิจัยเชิงคุณภาพจะไม่เน้นการกำหนดปริมาณที่แน่นอน เพียงอาศัยความเพียงพอของข้อมูลเป็นแนวทาง อย่างไรก็ตามเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายหรือขยายผลที่ได้จากเชิงปริมาณที่ต้องการการอธิบายลักษณะเฉพาะบางอย่างเพิ่มเติม ผู้วิจัยจึงกำหนดให้ใช้กลุ่มตัวอย่างที่เพียงพอต่อการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มตัวอย่างจาก 3 จังหวัด โดยให้การสุ่มเลือก หลังจากนั้นจะเลือกสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ จำนวนจังหวัดละ 3 คน (เลือกสุ่มจากเจ้าหน้าที่ระดับหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและผู้บริหารในระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆที่เต็มใจยอมให้สัมภาษณ์) จำนวนรวมทั้งสิ้น 9 คน เพื่อสัมภาษณ์หาข้ออธิบายในผลการวิจัยที่ได้เพิ่มเติม
3. การสุ่มตัวอย่าง จะดำเนินการหลังจากที่ได้ผลจากการวิจัยเชิงปริมาณแล้ว ผู้วิจัยใช้วิธีสุ่มเลือก 1 จังหวัดจากทุกกลุ่มจังหวัด โดยการจับสลากแบบเลือกจนครบ 3 จังหวัด หลังจากนั้นเลือกจับสลากเลือกหน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมา 1 หน่วยงาน หลังจากนั้นจะใช้การสุ่มเลือกข้าราชการในส่วนราชการนั้นที่เต็มใจให้สัมภาษณ์เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมจากผลการศึกษาที่ได้และในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดผู้วิจัยจะเลือกสัมภาษณ์จากผู้ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด รวมเป็นจังหวัดละ 3 คน ซึ่งรวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 9 คน
4. วิธีการในการเก็บข้อมูล ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีแนวคำถามสัมภาษณ์กำหนดไว้ล่วงหน้า
5. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์แบบสรุปอุปนัย ซึ่งเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากเหตุการณ์ต่างๆเพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องนั้น

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก และใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายเพิ่มเติมในการตอบปัญหาการวิจัยที่ตั้งไว้ ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงกำหนดเครื่องมือวิจัย ดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณกำหนดให้มีแบบประเมิน 2 ชุด ได้แก่

3.1 แบบประเมินระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับ ผู้ปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคล

1. การร่างแบบสอบถามประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานและผู้ตอบแบบสอบถาม เช่น ประเภทและขนาดขององค์กร จำนวนปีที่ก่อตั้ง ระดับตำแหน่ง เพศ อายุราชการ

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นด้านปัจจัยต่าง ๆ เพื่อหาความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้แก่

- 1) ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล
- 2) รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร
- 3) ลักษณะขององค์กรที่น่านโยบายไปปฏิบัติ
- 4) ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย
- 5) การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6) การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร
- 7) ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX)
- 8) เจื่อนใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากการศึกษาของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น (Meter & Horn, 1975) ที่ใช้ศึกษาผลการปฏิบัติขององค์กรในการน่านโยบายมาปฏิบัติ ประกอบกับแนวคิดของแดนเซเรอ เกรน และ ฮากา (Dansereau, Grean, & Haga, 1975) ในเรื่องพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม และการรับรู้เรื่องความยุติธรรมขององค์กรซึ่งส่งผลถึงการยอมรับและปฏิบัติตามของผู้บังคับบัญชา มากำหนดเป็นแบบสอบถาม

ส่วนที่ 3 แบบวัดระดับธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กร โดยผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรม และการสร้างดัชนีชี้วัดต่าง ๆ ที่เคยมีการสร้างหรือพัฒนามาก่อนแล้ว รวมทั้งพัฒนาขึ้นใหม่ในส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยด้านธรรมาภิบาลจะประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความสำนึกรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และการบริหารทรัพยากรบุคคลจะประกอบด้วย

- การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ การวิเคราะห์งาน การออกแบบงาน การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง

- การให้ผลตอบแทนการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้ค่าตอบแทน การโยกย้าย การจูงใจ และการดำเนินการทางวินัย

- การพัฒนา ซึ่งได้แก่ การฝึกอบรม การศึกษา และการวางแผนพัฒนาอาชีพ

- การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้แก่ พนักงานสัมพันธ์ การดูแลสุขภาพและความปลอดภัย และการพ้นจากตำแหน่ง

2. นำองค์ความรู้ทั้งส่วนที่ 2 และ 3 มาพัฒนาเป็นดัชนีชี้วัดโดยลักษณะแบบสอบถามจะเป็นการใช้มาตราส่วนประมาณค่าแบบไลเคิร์ต (Likert's Scale) โดยใช้การประมาณค่า 5 ระดับคือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมาก เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยน้อย และเห็นด้วยน้อยที่สุด โดยส่วนที่ 2 มีจำนวน 77 ข้อ และส่วนที่ 3 มีจำนวน 147 ข้อ

3. ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่านเป็นผู้ตรวจสอบความมั่นคงของเนื้อหา (Content Validity) โดยการหาค่า IOC

4. นำแบบวัดระดับไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเพื่อหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) ด้วยการวัดค่าความคงที่ภายใน โดยการใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach Alpha Coefficient) ซึ่งหากได้ค่าสัมประสิทธิ์ที่สูงกว่า 0.65 จะถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถยอมรับได้ (McMillan, 1992)

3.2 แบบประเมินระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับบุคลากรผู้ได้รับผลกระทบของนโยบาย

ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม เช่น เพศ อายุราชการ จำนวนปีที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานนี้

ส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นเช่นเดียวกับแบบสอบถามชุดที่ 1 สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

3.3 แบบสัมภาษณ์

เพื่อศึกษาข้อมูลในเชิงลึกซึ่งเป็นขั้นตอนของการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อได้ข้อมูลเชิงลึกเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยในการสัมภาษณ์จะครอบคลุมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าส่งผลกระทบต่อระดับธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 ผลการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้วัด

1. ผลการพัฒนาคำชี้วัด ได้เป็นข้อคำถามรวมทั้งสิ้น 224 ข้อ โดยแบ่งเป็นส่วนที่ใช้สำหรับแบบสอบถามความคิดเห็นด้านปัจจัยต่าง ๆ เพื่อหาความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จำนวน 77 ข้อและส่วนที่ใช้เป็นแบบวัดระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรจำนวน 147 ข้อ

2. นำแบบสอบถามส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่านตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นพร้อมเสนอแนะ ได้ผลตอบรับแล้วผู้วิจัยจึงได้นำไปหาค่า IOC ได้ค่า IOC เบื้องต้นโดยคิดรวมข้อคำถามทุกข้อ (ทั้ง 224 ข้อ) เท่ากับ 0.74 อย่างไรก็ตามจากข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านที่ได้เสนอให้ตัดข้อคำถามเพื่อให้แบบสอบถามมีความกระชับรัดกุม ผู้วิจัยจึงพิจารณาตัดข้อที่มีค่า IOC น้อยออก และเลือกข้อความที่ไม่ซ้ำซ้อน โดยให้มีความครบถ้วนเหลือเป็นแบบสอบถามสำหรับการนำไปใช้เป็นจำนวนรวมในส่วนที่ใช้เป็นข้อมูลส่วนบุคคล 6 ข้อ และแบบสอบถามความคิดเห็นด้านปัจจัยต่างๆเพื่อหาความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจำนวน 40 ข้อและส่วนที่ใช้เป็นแบบวัดระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรจำนวน 36 ข้อ

นำแบบสอบถามที่ได้ไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเพื่อหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) ด้วยการวัดค่าความคงที่ภายใน โดยการใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach Alpha Coefficient) ได้ผลทดสอบดังตาราง

ตาราง 14 ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาคของตัวแปรที่ได้ใช้ในการวิเคราะห์แบบจำลอง

ตัวแปร	จำนวน คำถาม	ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา ของครอนบาค	การแปลผล (เกณฑ์ระดับ)
ด้านความชัดเจนของมาตรฐานนโยบาย	5	0.803	ดี
ด้านรูปแบบการติดต่อสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร	5	0.838	ดี
ด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย	5	0.853	ดี
ด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	5	0.843	ดี
ด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	5	0.877	ดี
การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร	5	0.804	ดี
ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX)	5	0.901	ดีมาก
เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	5	0.789	ยอมรับได้
ด้านนิติธรรม	6	0.831	ดี
ด้านคุณธรรม	6	0.845	ดี
ด้านความโปร่งใส	6	0.898	ดี
ด้านการมีส่วนร่วม	6	0.900	ดีมาก
ด้านความโปร่งใส	6	0.898	ดี
ด้านการมีส่วนร่วม	6	0.900	ดีมาก
ด้านความสำนึกรับผิดชอบ	6	0.923	ดีมาก
ด้านความคุ้มค่า	7	0.943	ดีมาก

($a < 0.5$ = ไม่ยอมรับ $0.5 \leq a < 0.6$ = อยู่ในเกณฑ์แย่มาก $0.6 \leq a < 0.7$ = อยู่ในเกณฑ์น่าสงสัย $0.7 \leq a < 0.8$ อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ $0.8 \leq a < 0.9$ = อยู่ในเกณฑ์ดี $a \geq 0.9$ = อยู่ในเกณฑ์ดีมาก)

จากตาราง 14 การตรวจสอบความเชื่อถือได้ของแบบสอบถาม โดยการหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) โดยค่าความเชื่อถือของแบบสอบถามครั้งนี้จะใช้เกณฑ์ของเรเวลและซินบาร์ค (Revelle, W., Zinbarg, R., 2009) พบว่าค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาคของตัวแปรอยู่ระหว่าง 0.79-0.94 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ดีมาก เหมาะสมที่จะนำไปใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีเก็บข้อมูลด้วยตนเองหรือในกรณีที่ใช้ตัวแทนตัวแทนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและฝึกฝนจากผู้ทำวิจัย โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบบสอบถามกลับคืนมาเป็นจำนวน 1,548 ชุด หรือ 387 หน่วยงาน (จำนวนหน่วยงานละ 4 ชุด) คิดเป็นร้อยละ 96.75

5. การประมวลผลข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์โดยสถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่ออธิบายลักษณะประชากรและลักษณะตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย รวมถึงการตอบคำถามทางการวิจัย โดยใช้โปรแกรมทางสถิติ ซึ่งจะวิเคราะห์ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลค่าสถิติพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง จะใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลค่าสถิติพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างด้วยสถิติบรรยาย ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่ออธิบายลักษณะเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง และและค่าสถิติเปรียบเทียบกลุ่มที่ใช้คือค่าการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ย ด้วย One Way ANOVA

2. การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐานของตัวแปร วิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ค่าความเบ้ (Skewness) ค่าความโค้ง (Kurtosis) ของตัวแปรสังเกตเพื่อทราบลักษณะการแจกแจงของตัวแปร ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้ตรวจสอบการแจกแจงปกติของตัวแปร การประมาณค่าด้วยวิธีความน่าจะเป็นสูงสุดนั้น โดยตัวแปรควรมีความเบ้น้อยกว่า 2.0 และค่าความโค้งน้อยกว่า 7.0 (Byrne, 2010, Kline, 2010) และการ

ตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่างตัวแปรโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient)

3. การวิเคราะห์แบบจำลองการวัด ใช้การวิเคราะห์ 2 ขั้นตอน (Anderson & Gerbing, 1988) คือ การวิเคราะห์โดยใช้องค์ประกอบเชิงยืนยัน และการวิเคราะห์แบบจำลองสมการโครงสร้าง (Structure equation models) ซึ่งในการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันได้ตรวจสอบระบุความเป็นไปได้ค่าเดียวของแบบจำลองโดยใช้เกณฑ์ Counting Rule ที่องศาอิสระมากกว่าหรือเท่ากับ 0 แต่แบบจำลองสมการโครงสร้างต้องระบุค่าได้ (Kline, 2010, p. 124) รวมทั้งวิเคราะห์โดยใช้ค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานและค่าสหสัมพันธ์พหุคูณกำลังสอง (R^2) ของตัวแปรสังเกตจากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน รวมถึงมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้าง (CR) ที่มากกว่าหรือเท่ากับ 0.75 และค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว (AVE) ที่มากกว่าหรือเท่ากับ 0.50 เพื่อพิจารณาแบบจำลองความเที่ยงตรงเชิงเหมือน (Convergent Validity) และพิจารณาค่า \sqrt{AVE} ของตัวแปรแฝงทุกตัวที่ต้องมากกว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรแฝงในแถวและสดมภ์เดียวกัน (Hair et al., 2010) เพื่อพิจารณาความเที่ยงตรงเชิงจำแนก (Discriminant Validity) ของแบบจำลองการวัด หลังจากนั้นได้ตรวจสอบความสอดคล้องของแบบจำลองสมการโครงสร้างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และคำนวณด้วยอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมและอิทธิพลโดยรวมของแบบจำลองสมการโครงสร้างธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ในการปรับแบบจำลองจะพิจารณาจากพื้นฐานของแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมกับการพิจารณาความสอดคล้องโดยรวมและข้อเสนอแนะจากโปรแกรมร่วมกัน โดยให้แบบจำลองมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีเหตุผล

ค่าดัชนีที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความสอดคล้องของแบบจำลองสมการโครงสร้างได้ใช้เกณฑ์การพิจารณาด้านแนวคิดของแฮร์และคณะ (Hair et al., 2010) สามารถแสดงเกณฑ์การพิจารณาดังตาราง 15 ดังนี้

ตาราง 15 เกณฑ์พิจารณาความสอดคล้องของแบบจำลองสมการ โครงสร้าง

ค่าสถิติที่ได้	เกณฑ์การพิจารณา ($m \geq 30$)
χ^2	คาดหวังว่า p-value ควรมี้นัยสำคัญทางสถิติ
ค่าดัชนีความสอดคล้องเปรียบเทียบ CFI	CFI > 0.90
ค่ารากกำลังสองเฉลี่ยมาตรฐานของส่วนเหลือ (SRMR)	SRMR \leq 0.08 (พิจารณาคู่กับค่า CFI ที่มากกว่า 0.92)
ค่ารากที่สองของค่าเฉลี่ยความคลาดเคลื่อนกำลังสองของการประมาณค่า (RMSEA)	RMSEA < 0.07 (พิจารณาคู่กับ CFI ที่มีค่า 0.90 หรือมากกว่า)

4. การวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้การวิเคราะห์แบบสรุปอุปนัย ซึ่งเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องนั้น แล้วนำเสนอผลการวิจัยตามประเด็นคำถามการวิจัย และสมมติฐานที่ตั้งไว้ประกอบการบรรยาย อภิปราย และสรุปผลตลอดจนให้ข้อเสนอแนะตามแนวทางที่พบ

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคใต้ของประเทศไทย ได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งนำเสนอในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ผลโดยทั่วไปของข้อมูล จำแนกออกเป็น

1.1 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

1.2 ผลคะแนนธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การเปรียบเทียบผลคะแนนธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลกับปัจจัยพื้นฐานขององค์การ

1.4 ผลคะแนนปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การวิเคราะห์ตัวแบบจำลองสำหรับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3. ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

1. การวิเคราะห์ผลโดยทั่วไปของข้อมูล

1.1 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย จำนวนกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามจังหวัดต่างๆ ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตาม จังหวัด และอายุขององค์กร ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง คือ 400 องค์กร ซึ่งได้จาก ค่าเฉลี่ยของสมาชิกในองค์กรจำนวน 4 คน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคล จำนวน 1 คนซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านอื่นๆซึ่งถือเป็นบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายอีกจำนวน 3 คนแล้วนำคะแนนความคิดเห็นดังกล่าวมาหาค่าเฉลี่ยเพื่อใช้เป็นคะแนนรวมเพียงชุดเดียวของแต่ละองค์กร โดยเมื่อนำไปเก็บข้อมูลได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลได้เป็นจำนวน 387 องค์กร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 96.75 ซึ่งสามารถแบ่งตามคุณลักษณะต่าง ๆ ของกลุ่มตัวอย่าง ได้ดังนี้

1.1.1 ขนาดขององค์กรกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามรายกลุ่มจังหวัดสามารถแสดงได้ดังตาราง 16 และตาราง 17 ดังต่อไปนี้

ตาราง 16 ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามกลุ่มจังหวัดและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(n=387)

กลุ่มจังหวัด	ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						รวม ความถี่ (ร้อยละ)
	องค์การบริหารส่วนตำบล			เทศบาล			
	ขนาดเล็ก	ขนาดกลาง	ขนาดใหญ่	ตำบล	เมือง	นคร	
กลุ่มจังหวัด ชายฝั่งอันดามัน	5 (1.29)	59 (15.25)	5 (1.29)	14 (3.62)	2 (0.51)	0 (0)	85 (21.96)
กลุ่มจังหวัดฝั่ง อ่าวไทย	11 (2.84)	105 (27.13)	1 (0.26)	36 (9.30)	4 (1.03)	1 (0.26)	158 (40.82)
กลุ่มจังหวัด ชายแดน	23 (5.94)	76 (19.64)	13 (3.36)	25 (6.46)	6 (1.55)	1 (0.26)	144 (37.21)
รวม	39 (10.07)	240 (62.01)	19 (4.91)	75 (19.40)	12 (3.10)	2 (0.51)	387 (100.00)

จากตาราง 16 ได้แสดงว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดฝั่งอ่าวไทย จำนวน 158 องค์กร คิดเป็นร้อยละ 40.82 รองลงมาคือกลุ่มจังหวัดชายแดน และกลุ่มจังหวัดอันดามัน จำนวน 144 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 37.21 และ 85 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 21.96 ตามลำดับ โดยกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มจังหวัดส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจำนวน 240 องค์กร คิดเป็นร้อยละ 62.01 และรองลงมาได้แก่องค์กรระดับเทศบาลตำบลจำนวน 75 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 19.40 โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเทศบาลนครน้อยที่สุด คือมีเพียง 2 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 0.51 เท่านั้น

ทั้งนี้หากจำแนกตามรายจังหวัดจะมีรายละเอียดของข้อมูลดังนี้

ตาราง 17 ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามรายจังหวัดและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(n=387)

กลุ่มจังหวัด	จังหวัด	ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						รวม ความถี่ (ร้อยละ)
		องค์การบริหารส่วนตำบล			เทศบาล			
		ขนาดเล็ก	ขนาดกลาง	ขนาดใหญ่	ตำบล	เมือง	นคร	
กลุ่มจังหวัดชายฝั่งอันดามัน	ระนอง	0 (0)	6 (1.55)	0 (0)	3 (0.78)	0 (0)	0 (0)	9 (2.33)
	ภูเก็ต	0 (0)	0 (0)	2 (0.51)	3 (0.78)	1 (0.26)	0 (0)	6 (1.55)
	พังงา	3 (0.78)	11 (2.84)	0 (0)	3 (0.78)	0 (0)	0 (0)	17 (4.39)
	กระบี่	2 (0.51)	13 (3.36)	2 (0.51)	2 (0.51)	1 (0.26)	0 (0)	20 (5.17)
	ตรัง	0 (0)	29 (7.49)	1 (0.26)	3 (0.78)	0 (0)	0 (0)	33 (8.53)
กลุ่มจังหวัดฝั่งอ่าวไทย	ชุมพร	3 (0.78)	16 (4.13)	0 (0)	5 (1.29)	1 (0.26)	0 (0)	25 (6.46)
	สุราษฎร์ธานี	6 (1.55)	30 (7.75)	1 (0.26)	9 (2.33)	2 (0.51)	0 (0)	48 (12.40)
	นครศรีธรรมราช	1 (0.26)	50 (12.92)	0 (0)	10 (2.58)	1 (0.26)	1 (0.26)	63 (16.28)
	พัทลุง	1 (0.26)	9 (2.33)	0 (0)	12 (3.10)	0 (0)	0 (0)	22 (5.68)

ตาราง 17 (ต่อ)

(n=387)

กลุ่ม จังหวัด	จังหวัด	ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						รวม ความถี่ (ร้อยละ)
		องค์การบริหารส่วนตำบล			เทศบาล			
		ขนาด เล็ก	ขนาด กลาง	ขนาด ใหญ่	ตำบล	เมือง	นคร	
กลุ่ม จังหวัด ชายแดน	สงขลา	1 (0.26)	17 (4.39)	11 (2.84)	13 (3.36)	4 (1.03)	1 (0.26)	47 (12.14)
	สตูล	1 (0.26)	13 (3.36)	0 (0)	1 (0.26)	0 (0)	0 (0)	15 (3.88)
	ปัตตานี	11 (2.84)	19 (4.91)	1 (0.26)	5 (1.29)	0 (0)	0 (0)	36 (9.30)
	ยะลา	5 (1.29)	8 (2.07)	0 (0)	3 (0.78)	1 (0.26)	0 (0)	17 (4.39)
	นราธิวาส	5 (1.29)	19 (4.91)	1 (0.26)	3 (0.78)	1 (0.26)	0 (0)	29 (7.49)
รวม		39 (10.1)	240 (62.0)	19 (4.91)	75 (19.4)	12 (3.10)	2 (0.51)	387 (100.00)

จากตาราง 17 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราชคือมีจำนวน 63 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 16.28 รองลงมาได้แก่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดสงขลา คือมีจำนวน 48 องค์กร และ 47 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 12.40 และ ร้อยละ 12.14 ตามลำดับ โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในจังหวัดภูเก็ตน้อยที่สุด คือมีจำนวน 6 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 1.55

1.1.2 การจำแนกกลุ่มตัวอย่างตามกลุ่มจังหวัดและช่วงอายุสามารถแสดงได้
ดังตาราง 18 และตาราง 19 ดังนี้

ตาราง 18 ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามกลุ่มจังหวัดและช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(n=387)

กลุ่มจังหวัด	ช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					ความถี่ (ร้อยละ)
	น้อยกว่า 1 ปี	1-3 ปี	4-6 ปี	7-9 ปี	ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	
กลุ่มจังหวัด ชายฝั่งอันดามัน	0 (0)	2 (0.51)	3 (0.78)	5 (1.29)	75 (19.38)	85 (21.96)
กลุ่มจังหวัดฝั่ง อ่าวไทย	3 (0.78)	2 (0.51)	2 (0.51)	13 (3.36)	138 (35.66)	158 (40.82)
กลุ่มจังหวัด ชายแดน	0 (0)	1 (0.26)	10 (2.58)	10 (2.58)	123 (31.78)	144 (37.20)
รวม	3 (0.78)	5 (1.29)	15 (3.88)	28 (7.24)	336 (86.82)	387 (100.00)

จากตาราง 18 กลุ่มตัวอย่างจะมีช่วงอายุขององค์กรที่มีอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปมากที่สุดคือคิดเป็นจำนวนถึง 336 องค์กรหรือคิดเป็นร้อยละ 86.62 โดยในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดฝั่งอ่าวไทยมากที่สุดคือเป็นจำนวน 158 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 40.82 ส่วนช่วงอายุของกลุ่มตัวอย่างที่มีน้อยที่สุดได้แก่กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุน้อยกว่า 1 ปี คือมีเพียง 3 องค์กร หรือร้อยละ 0.78 เท่านั้น โดยในกลุ่มนี้ส่วนมาจากกลุ่มจังหวัดฝั่งอ่าวไทยทั้งสิ้น ซึ่งหากแบ่งช่วงอายุขององค์กรตามรายจังหวัดสามารถแสดงผลได้ดังตาราง 18 ดังต่อไปนี้

ตาราง 19 ความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามรายจังหวัดและช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(n=387)

กลุ่มจังหวัด	จังหวัด	ช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม ความถี่ (ร้อยละ)
		น้อยกว่า 1 ปี	1-3 ปี	4-6 ปี	7-9 ปี	ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	
กลุ่มจังหวัด ชายฝั่งอัน ดามัน	ระนอง	0 (0)	0 (0)	1 (0.26)	1 (0.26)	7 (1.80)	9 (2.33)
	ภูเก็ต	0 (0)	1 (0.26)	1 (0.26)	0 (0)	4 (1.03)	6 (1.55)

ตาราง 19 (ต่อ)

(n=387)

กลุ่ม จังหวัด	จังหวัด	ช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					รวม
		น้อยกว่าปี	1-3 ปี	4-6 ปี	7-9 ปี	ตั้งแต่ 10 ปี	
	พังงา	0 (0)	1 (0.26)	1 (0.26)	2 (0.51)	13 (3.36)	17 (4.39)
	กระบี่	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0.26)	19 (4.91)	20 (5.17)
	ตรัง	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0.26)	32 (8.27)	33 (8.53)
กลุ่ม จังหวัดฝั่ง อ่าวไทย	ชุมพร	1 (0.26)	2 (0.51)	0 (0)	2 (0.51)	20 (5.17)	25 (6.46)
	สุราษฎร์ธานี	2 (0.51)	0 (0)	1 (0.26)	6 (1.55)	39 (10.08)	48 (12.40)
	นครศรีธรรมราช	0 (0)	0 (0)	1 (0.26)	4 (1.03)	58 (14.99)	63 (16.28)
	พัทลุง	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0.26)	21 (5.43)	22 (5.68)
กลุ่ม จังหวัด ชายแดน	สงขลา	0 (0)	0 (0)	1 (0.26)	1 (0.26)	45 (11.63)	47 (12.14)
	สตูล	0 (0)	0 (0)	5 (1.29)	1 (0.26)	9 (2.33)	15 (3.88)
	ปัตตานี	0 (0)	0 (0)	3 (0.78)	6 (1.55)	27 (6.98)	36 (9.30)
	ยะลา	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	17 (4.39)	17 (4.39)
	นราธิวาส	0 (0)	1 (0.26)	1 (0.26)	2 (0.51)	25 (6.46)	29 (7.49)
รวม		3 (0.78)	5 (1.29)	15 (3.88)	28 (7.24)	336 (86.82)	387 (100.00)

จากตาราง 19 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างที่มากที่สุดที่มาจากกลุ่มมีช่วงอายุ 10 ปีขึ้นไปนั้นอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราชถึง 58 องค์กรหรือคิดเป็นร้อยละ 14.99 และรองลงมาได้แก่จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี คือมี 45 องค์กรและ 39 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 11.63 และ 10.08 ตามลำดับ โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีช่วงอายุน้อยกว่า 1 ปีน้อยที่สุดนั้นมาจากจังหวัดชุมพร 1 องค์กรคิดเป็นร้อยละ 0.26 และสุราษฎร์ธานี 2 องค์กร คิดเป็นร้อยละ 0.51

1.2 ผลคะแนนธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.1 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจำแนกตามมิติต่าง ๆ

ตาราง 20 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของมิติด้านต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติด้านต่างๆของธรรมาภิบาล	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปลความหมาย	อันดับ
ด้านนิติธรรม	4.10	0.43	มาก	1
ด้านคุณธรรม	3.66	0.46	มาก	4
ด้านความโปร่งใส	3.79	0.47	มาก	2
ด้านการมีส่วนร่วม	3.68	0.48	มาก	3
ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบ	3.57	0.49	มาก	5
ด้านความคุ้มค่า	3.55	0.54	มาก	6
ค่าเฉลี่ยรวม	3.72	0.42	มาก	

จากตาราง 20 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของมิติด้านต่างๆของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูง (คือมีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.41-4.20) ทุกค่า โดยจะมีค่าเฉลี่ยด้านนิติธรรมสูงที่สุด คือมีค่าเฉลี่ย = 4.10 และค่าเฉลี่ยด้านความคุ้มค่ามีค่าเฉลี่ยที่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยในมิติด้านอื่นๆของธรรมาภิบาลคือมีค่าเฉลี่ย = 3.55

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในรายละเอียดของข้อมูลด้วยการเปรียบเทียบค่าความถี่ และค่าร้อยละในมิติด้านต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจะได้ผลที่แตกต่างออกไปบ้างดังตาราง 21

ตาราง 21 ค่าความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามช่วงการตอบในความคิดเห็นที่มีต่อมิติต่าง ๆ ด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคล

	ด้านนิติ ธรรม	ด้าน คุณธรรม	ด้านความ โปร่งใส	ด้านการมี ส่วนร่วม	ด้านมีสำนึก รับผิดชอบ	ด้านความ คุ้มค่า
1.00-1.80	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3 (0.8)
1.81-2.60	1 (0.3)	18 (4.7)	6 (1.6)	11 (2.8)	24 (6.2)	24 (6.2)
2.61-3.40	22 (5.7)	161 (41.6)	89 (23)	124 (32.1)	181 (46.7)	181 (46.7)
3.41-4.20	233 (60.2)	173 (44.7)	258 (66.6)	227 (58.6)	159 (41.0)	148 (38.3)
4.21-5.00	131 (33.8)	35 (9.0)	34 (8.8)	25 (6.5)	23 (6.0)	31 (8.0)

จากตาราง 21 แสดงค่าความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามช่วงการตอบในความคิดเห็นที่มีต่อมิติต่าง ๆ ด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคล จะพบว่า หากพิจารณาค่าความถี่และค่าร้อยละจะแสดงผลว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความคิดเห็นว่าระดับธรรมาภิบาลส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์สูงคือมีค่าระหว่าง 3.41-4.20 ซึ่งเรียงลำดับจากกลุ่มที่มากที่สุดเรียงลำดับจากด้านความโปร่งใส มีจำนวนร้อยละ 66.6 ด้านนิติธรรม มีจำนวนร้อยละ 60.2 ด้านการมีส่วนร่วม ร้อยละ 58.6 และด้านคุณธรรม มีจำนวนร้อยละ 44.7 ส่วนที่มีความคิดเห็นส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง และมีจำนวนเท่ากัน ได้แก่ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่า คือมีจำนวนร้อยละ 46.7

1.2.2 การเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยในมิติต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจำแนกตามราชจังหวัดดังผลการศึกษิตตามตาราง 22

ตาราง 22 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในมิติต่างๆของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากร บุคคลจำแนกตามรายจังหวัด

กลุ่มจังหวัด / จังหวัด	นิติธรรม		คุณธรรม		โปร่งใส		การมีส่วนร่วม		สำนึกรับผิดชอบ		ความคุ้มค่า		ภาพรวม	
	X	SD.	X	SD.	X	SD.	X	SD.	X	SD.	X	SD.	X	SD.
กลุ่มจังหวัดฝั่งอันดามัน														
ระนอง	4.10	0.47	3.72	0.46	3.84	0.54	3.75	0.49	3.71	0.47	3.62	0.51	3.79	0.47
ภูเก็ต	3.78	0.13	3.75	0.33	3.74	0.29	3.69	0.28	3.89	0.33	3.73	0.34	3.76	0.24
กระบี่	4.14	0.37	3.73	0.48	3.85	0.45	3.69	0.61	3.58	0.65	3.70	0.67	3.78	0.49
ตรัง	4.07	0.48	3.56	0.51	3.60	0.56	3.53	0.48	3.38	0.52	3.36	0.52	3.59	0.47
พังงา	3.92	0.69	3.52	0.57	3.59	0.56	3.50	0.53	3.41	0.51	3.31	0.52	3.54	0.52
กลุ่มจังหวัดชายแดน														
สตูล	3.77	0.69	3.39	0.36	3.44	0.45	3.42	0.41	3.30	0.36	3.40	0.36	3.45	0.41
ยะลา	4.24	0.27	3.63	0.37	3.69	0.39	3.55	0.31	3.59	0.35	3.38	0.51	3.66	0.28
นราธิวาส	4.28	0.28	3.64	0.38	3.83	0.36	3.67	0.39	3.56	0.34	3.60	0.39	3.76	0.31
ปัตตานี	4.12	0.38	3.70	0.49	3.86	0.49	3.81	0.50	3.67	0.49	3.71	0.50	3.81	0.44
สงขลา	3.99	0.24	3.87	0.29	3.86	0.32	3.86	0.34	3.81	0.34	3.85	0.39	3.87	0.28
กลุ่มจังหวัดฝั่งอ่าวไทย														
ชุมพร	4.29	0.34	3.66	0.55	3.84	0.57	3.65	0.43	3.62	0.53	3.60	0.59	3.78	0.45
พัทลุง	4.11	0.42	3.61	0.34	3.74	0.46	3.50	0.41	3.44	0.45	3.40	0.48	3.63	0.38
สุราษฎร์ธานี	3.92	0.47	3.61	0.52	3.70	0.49	3.61	0.53	3.57	0.48	3.55	0.56	3.66	0.46
นครศรีธรรมราช	4.24	0.38	3.70	0.50	3.97	0.46	3.80	0.51	3.54	0.53	3.44	0.64	3.78	0.42

จากตาราง 22 แสดงว่าจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยในมิติต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคลสูงที่สุดเป็นจำนวนหลายมิติมากที่สุด ได้แก่จังหวัดสงขลา ที่มีค่าเฉลี่ยในมิติด้าน คุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความคุ้มค่า และในภาพรวมสูงที่สุด คือค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.87, 3.86, 3.85 และ 3.87 ตามลำดับ ในขณะที่ด้านนิติธรรม จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด ได้แก่จังหวัด ชุมพร ที่มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 4.29 และด้านความโปร่งใสที่มีจังหวัดนครศรีธรรมราชได้คะแนน เฉลี่ยสูงที่สุดคือ 3.97 และด้านความสำนึกรับผิดชอบที่จังหวัดภูเก็ตมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุดคือ 3.89 โดยจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยในมิติต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลน้อยที่สุด เป็น จำนวนมากด้านที่สุด ได้แก่จังหวัดสตูลที่มีคะแนนเฉลี่ยธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลใน มิติด้าน นิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม และคะแนนธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากร บุคคลในภาพรวม เป็นคะแนนเฉลี่ยที่น้อยที่สุดในแต่ละด้านนั้นๆ คือเท่ากับ 3.77, 3.39, 3.42 และ 3.45 ในขณะที่มิติด้านความโปร่งใสและความคุ้มค่า จังหวัดพังงาจะมีคะแนนน้อยที่สุดคือ 3.59 และ 3.31 ส่วนในมิติด้านความสำนึกรับผิดชอบจังหวัดศรีสะเกษจะมีคะแนนน้อยที่สุดคือมีคะแนนเฉลี่ย เท่ากับ 3.38

1.3 การเปรียบเทียบผลคะแนนธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลกับ ปัจจัยพื้นฐานขององค์กร

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ปัจจัยพื้นฐานด้าน กลุ่มจังหวัด ระดับขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของ ระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หรือไม่ โดยผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย ประกอบการพิจารณา ซึ่งผล การศึกษา พบว่า

1.3.1 ปัจจัยพื้นฐานขององค์กรด้านกลุ่มจังหวัด ได้ผลการวิจัยดังนี้

ตาราง 23 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสำหรับกลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีของกรมกสิบาลทรัพยากรบุคคล

ตัวแปรตาม		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ด้านนิติธรรม	กลุ่มอันคามัน	4.04	0.49
	กลุ่มชายแดน	4.09	0.39
	กลุ่มอ่าวไทย	4.13	0.43
	รวม	4.10	0.43
ด้านคุณธรรม	กลุ่มอันคามัน	3.62	0.50
	กลุ่มชายแดน	3.70	0.40
	กลุ่มอ่าวไทย	3.65	0.49
	รวม	3.66	0.46
ด้านความโปร่งใส	กลุ่มอันคามัน	3.69	0.52
	กลุ่มชายแดน	3.79	0.41
	กลุ่มอ่าวไทย	3.84	0.50
	รวม	3.79	0.47
ด้านการมีส่วนร่วม	กลุ่มอันคามัน	3.60	0.51
	กลุ่มชายแดน	3.73	0.42
	กลุ่มอ่าวไทย	3.68	0.50
	รวม	3.68	0.48
ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบ	กลุ่มอันคามัน	3.50	0.55
	กลุ่มชายแดน	3.65	0.41
	กลุ่มอ่าวไทย	3.55	0.50
	รวม	3.58	0.48
ด้านความคุ้มค่า	กลุ่มอันคามัน	3.48	0.56
	กลุ่มชายแดน	3.65	0.46
	กลุ่มอ่าวไทย	3.49	0.59
	รวม	3.55	0.54
กรมกสิบาลภาพรวม	กลุ่มอันคามัน	3.66	0.48
	กลุ่มชายแดน	3.77	0.36
	กลุ่มอ่าวไทย	3.72	0.43
	รวม	3.72	0.42

ซึ่งจากตาราง 23 ได้ชี้ให้เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยพื้นฐานในด้านกลุ่มจังหวัดแล้ว ในแต่ละมิติของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันแม้ว่าจะมีคะแนนเฉลี่ยทุกมิติอยู่ในระดับมาก แต่ยังมีคะแนนเฉลี่ยในทุกมิติต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยมีคะแนนเฉลี่ยในแต่ละมิติคือ 4.04, 3.62, 3.69, 3.60, 3.50 และ 3.48 ตามลำดับ โดยกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนมีค่าเฉลี่ยในด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่าสูงสุด โดยมีคะแนนเฉลี่ย 3.70, 3.73, 3.65 และ 3.65 ตามลำดับ โดย กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยมีคะแนนเฉลี่ยในมิติด้านนิติธรรม และด้านความโปร่งใสสูงที่สุดคือมีค่าเฉลี่ย 4.13 และ 3.84 ตามลำดับ และในภาพรวมของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ 3.66 และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.77

ตาราง 24 ผลสรุปการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวสำหรับกลุ่มจังหวัด

ตัวแปรตาม	df	SS	MS	F	Sig.	คู่ที่แตกต่าง
ด้านนิติธรรม ระหว่างกลุ่ม	2	0.53	0.26			
ภายในกลุ่ม	384	70.76	0.18	1.43	0.24	
รวม	386	71.28				
ด้านคุณธรรม ระหว่างกลุ่ม	2	0.39	0.20			
ภายในกลุ่ม	384	82.25	0.21	.910	0.40	
รวม	386	82.65				
ด้านความโปร่งใส ระหว่างกลุ่ม	2	1.10	0.55			
ภายในกลุ่ม	384	85.54	0.22	2.47	0.09	
รวม	386	86.64				
ด้านการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่ม	2	0.87	0.44			
ภายในกลุ่ม	384	87.06	0.23	1.92	0.15	
รวม	386	87.93				
ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบ ระหว่างกลุ่ม	2	1.30	0.65			
ภายในกลุ่ม	384	89.47	0.23	2.79	0.06	
รวม	386	90.77				

ตาราง 24 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	df	SS	MS	F	Sig.	คู่ที่แตกต่าง	
ด้านความคุ้มค่า	ระหว่างกลุ่ม	2	2.48	1.24	4.29	0.01**	คู่ที่แตกต่างคือ กลุ่มชายแดนกับ กลุ่มอ่าวไทยและ กลุ่มชายแดนกับ กลุ่มอันดามัน
	ภายในกลุ่ม	384	111.18	0.29			
	รวม	386	113.66				
ธรรมาภิบาล ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	2	0.66	0.33	1.88	0.15	
	ภายในกลุ่ม	384	67.18	0.18			
	รวม	386	67.84				

** ค่าเฉลี่ยแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตาราง 24 แสดงให้เห็นว่าเมื่อพิจารณาในปัจจัยด้านกลุ่มจังหวัดแล้ว ค่าเฉลี่ยในมิติธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านความคุ้มค่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยเมื่อพิจารณาคู่ที่แตกต่างแล้วพบว่า ได้แก่ คู่กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนกับกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย และคู่กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนกับกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน ในขณะที่ในมิติอื่น ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีความแตกต่างแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

1.3.2 ปัจจัยพื้นฐานองค์การด้านระดับขนาดขององค์การ ได้ผลการวิจัย ดังนี้

ตาราง 25 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับขนาดต่าง ๆ กับมิติด้านต่าง ๆ ของกรมการพยาบาลการบริหารทรัพยากรบุคคล

ตัวแปรตาม	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปลความหมาย	
ด้านนิติธรรม	อบต.ขนาดเล็ก	4.03	0.49	มาก
	อบต.ขนาดกลาง	4.14	0.42	มาก
	อบต.ขนาดใหญ่	4.02	0.40	มาก
	เทศบาลตำบล	4.04	0.42	มาก
	เทศบาลเมือง	3.93	0.42	มาก
	เทศบาลนคร	4.08	0.71	มาก
	รวม	4.10	0.43	มาก
ด้านคุณธรรม	อบต.ขนาดเล็ก	3.62	0.46	มาก
	อบต.ขนาดกลาง	3.70	0.43	มาก
	อบต.ขนาดใหญ่	3.91	0.44	มาก
	เทศบาลตำบล	3.55	0.48	มาก
	เทศบาลเมือง	3.13	0.53	ปานกลาง
	เทศบาลนคร	3.54	0.41	มาก
	รวม	3.66	0.46	มาก
ด้านความโปร่งใส	อบต.ขนาดเล็ก	3.73	0.48	มาก
	อบต.ขนาดกลาง	3.84	0.45	มาก
	อบต.ขนาดใหญ่	3.88	0.43	มาก
	เทศบาลตำบล	3.71	0.51	มาก
	เทศบาลเมือง	3.29	0.49	ปานกลาง
	เทศบาลนคร	3.85	0.91	มาก
	รวม	3.79	0.47	มาก

ตาราง 25 (ต่อ)

ตัวแปรตาม		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปลความหมาย
ด้านการมีส่วนร่วม	อบต.ขนาดเล็ก	3.66	0.51	มาก
	อบต.ขนาดกลาง	3.71	0.44	มาก
	อบต.ขนาดใหญ่	3.84	0.44	มาก
	เทศบาลตำบล	3.59	0.52	มาก
	เทศบาลเมือง	3.27	0.62	ปานกลาง
	เทศบาลนคร	3.83	0.71	มาก
	รวม	3.68	0.48	มาก
ด้านความมีสำนึก รับผิดชอบ	อบต.ขนาดเล็ก	3.59	0.50	มาก
	อบต.ขนาดกลาง	3.60	0.46	มาก
	อบต.ขนาดใหญ่	3.83	0.45	มาก
	เทศบาลตำบล	3.49	0.50	มาก
	เทศบาลเมือง	3.10	0.50	ปานกลาง
	เทศบาลนคร	3.55	0.08	มาก
	รวม	3.58	0.48	มาก
ด้านความคุ้มค่า	อบต.ขนาดเล็ก	3.59	0.55	มาก
	อบต.ขนาดกลาง	3.59	0.52	มาก
	อบต.ขนาดใหญ่	3.84	0.44	มาก
	เทศบาลตำบล	3.44	0.57	มาก
	เทศบาลเมือง	3.02	0.54	ปานกลาง
	เทศบาลนคร	2.95	0.63	ปานกลาง
	รวม	3.55	0.54	มาก
ธรรมาภิบาลภาพรวม	อบต.ขนาดเล็ก	3.70	0.45	มาก
	อบต.ขนาดกลาง	3.77	0.40	มาก
	อบต.ขนาดใหญ่	3.89	0.39	มาก
	เทศบาลตำบล	3.64	0.43	มาก
	เทศบาลเมือง	3.29	0.42	ปานกลาง
	เทศบาลนคร	3.63	0.36	มาก
	รวม	3.72	0.42	มาก

ซึ่งจากตาราง 25 แสดงให้เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยพื้นฐานด้านระดับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในแต่ละมิติของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล พบว่า เทศบาลเมืองมีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด (โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลางยกเว้นด้านนิติธรรมที่อยู่ในระดับมาก) เมื่อเทียบกับองค์กรระดับขนาดอื่น ๆ ในแทบจะทุกด้านยกเว้นด้านความคุ้มค่าที่เทศบาลนครมีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าเทศบาลเมือง โดยเทศบาลเมืองมีคะแนนเฉลี่ยในด้านนิติธรรม คุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบเท่ากับ 3.93, 3.13, 3.29, 3.27, 3.10 ส่วนด้านความคุ้มค่า เทศบาลนครมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ 2.95 ซึ่งจัดอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนระดับขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนเฉลี่ยในมิติธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสูงที่สุดในแทบจะทุกมิติยกเว้นด้านนิติธรรม ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ (โดยมีคะแนนเฉลี่ยทุกด้านอยู่ในระดับมาก แม้แต่ในด้านนิติธรรม) โดยมีคะแนนเฉลี่ยด้านคุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีสำนึกรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่า เท่ากับ 3.91, 3.88, 3.84, 3.83 และ 3.84 ในขณะที่ด้านนิติธรรมองค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจะมีคะแนนสูงที่สุด คือมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.14

เมื่อพิจารณาการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวแล้วพบผลสรุปดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 26 ผลสรุปการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

ตัวแปรตาม	df	SS	MS	F	Sig.	คู่ที่แตกต่าง	
ด้านนิติธรรม	ระหว่างกลุ่ม	5	1.27	0.25	1.38	0.23	
	ภายในกลุ่ม	381	70.01	0.18			
	รวม	386	71.28				
ด้านคุณธรรม	ระหว่างกลุ่ม	5	6.29	1.26	6.28	0.00***	-อบต.ขนาดเล็กกับ
	ภายในกลุ่ม	381	76.36	0.20			อบต.ขนาดใหญ่
	รวม	386	82.65				- อบต.ขนาดเล็กกับเทศบาลเมือง
						-อบต.ขนาดกลางกับเทศบาลตำบล	
						-อบต.ขนาดกลางกับเทศบาลเมือง	

ตาราง 26 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	df	SS	MS	F	Sig.	คู่ที่แตกต่าง
						-อบค.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลตำบล -อบค.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลเมือง -เทศบาลตำบลกับ เทศบาลเมือง
ด้านความโปร่งใส ระหว่างกลุ่ม ภายในกลุ่ม รวม	5 381 386	4.33 82.31 86.64	0.87 0.22	4.01	0.001***	- อบค.ขนาดเล็ก กับเทศบาลเมือง -อบค.ขนาดกลาง กับเทศบาลตำบล -อบค.ขนาดกลาง กับเทศบาลเมือง -อบค.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลเมือง -เทศบาลตำบลกับ เทศบาลเมือง
ด้านกรรมมีส่วนร่วม ระหว่างกลุ่ม ภายในกลุ่ม รวม	5 381 386	3.37 84.55 87.93	0.67 0.22	3.04	0.11	

ตาราง 26 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	df	SS	MS	F	Sig.	คู่ที่แตกต่าง
ด้านความมีระหว่างกลุ่ม	5	4.68	0.94			
ด้านนี้ได้รับผิดชอบ ภายในกลุ่ม	381	86.09	0.23	4.14	0.001***	- อบต.ขนาดเล็ก กับเทศบาลเมือง
รวม	386	90.77				-อบต.ขนาดกลาง กับอบต.ขนาด ใหญ่ -อบต.ขนาดกลาง กับเทศบาลเมือง -อบต.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลตำบล -อบต.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลเมือง -เทศบาลตำบลกับ เทศบาลเมือง
ด้านความคุ้มค่าระหว่างกลุ่ม	5	7.02	1.40			
ภายในกลุ่ม	381	106.64	0.28	5.02	0.00***	- อบต.ขนาดเล็ก กับเทศบาลเมือง
รวม	386	113.66				-อบต.ขนาดกลาง กับอบต.ขนาด ใหญ่ -อบต.ขนาดกลาง กับเทศบาลตำบล -อบต.ขนาดกลาง กับเทศบาลเมือง -อบต.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลเมือง -อบต.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลนคร -เทศบาลตำบลกับ

ตาราง 26 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	df	SS	MS	F	Sig.	คู่ที่แตกต่าง
						เทศบาลเมือง -เทศบาลตำบลกับ เทศบาลนคร
ธรรมาภิบาลระหว่างกลุ่ม	5	3.79	0.76			- อบต.ขนาดเล็ก
ภาพรวม ภายในกลุ่ม	381	64.05	0.17	4.50	0.001***	กับเทศบาลเมือง
รวม	386	67.83				-อบต.ขนาดกลาง กับเทศบาลตำบล -อบต.ขนาดกลาง กับเทศบาลเมือง -อบต.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลตำบล -อบต.ขนาดใหญ่ กับเทศบาลเมือง -เทศบาลตำบลกับ เทศบาลเมือง

***ค่าเฉลี่ยแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001

จากตาราง 26 แสดงให้เห็นว่าเมื่อพิจารณาในปัจจัยด้านระดับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ค่าเฉลี่ยในมิติธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านคุณธรรม ความโปร่งใส ความมีสำนึกรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และค่าเฉลี่ยภาพรวมของมิติด้านธรรมาภิบาลมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยคู่ที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ในด้านต่างๆเหล่านั้นทุกด้าน ได้แก่ เทศบาลเมืองกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กและเทศบาลเมืองกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และเทศบาลเมืองกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ รวมถึงเทศบาลตำบลกับเทศบาลเมืองด้วย ในขณะที่ เทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางก็เป็นคู่ที่แตกต่างกันในด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านความคุ้มค่า และในภาพรวมของธรรมาภิบาล ส่วนเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ก็เป็นคู่ที่แตกต่างกันในด้านคุณธรรม ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบ และในภาพรวม

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางก็เป็นคู่ที่แตกต่างกันในด้านความมีสำนึกรับผิดชอบและในด้านความคุ้มค่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่กับองค์การบริหารส่วนตำบลเล็กก็เป็นคู่ที่แตกต่างกันในด้านคุณธรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลใหญ่ก็เป็นคู่ที่แตกต่างจากเทศบาลนครในด้านความคุ้มค่าส่วนในด้านนิติธรรมและการมีส่วนร่วมนั้นพบว่าระดับขนาดขององค์กรมีความแตกต่างแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

1.3.3 การเปรียบเทียบปัจจัยพื้นฐานด้านช่วงอายุขององค์กรกับมิติต่างๆ ด้านธรรมาภิบาลโดยในการศึกษาได้ผลดังตาราง ต่อไปนี้

ตาราง 27 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงอายุต่าง ๆ กับมิติด้านต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคล

ตัวแปรตาม	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การแปลผล	
ด้านนิติธรรม	น้อยกว่า 1 ปี	4.13	0.37	มาก
	1-3 ปี	4.04	0.28	มาก
	4-6 ปี	3.68	0.58	มาก
	7-9 ปี	4.06	0.32	มาก
	ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	4.12	0.42	มาก
	รวม	4.10	0.43	มาก
ด้านคุณธรรม	น้อยกว่า 1 ปี	3.58	0.21	มาก
	1-3 ปี	3.30	0.28	ปานกลาง
	4-6 ปี	3.43	0.52	มาก
	7-9 ปี	3.71	0.47	มาก
	ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	3.68	0.46	มาก
	รวม	3.66	0.46	มาก

ตาราง 27 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การแปลผล
ด้านความโปร่งใส น้อยกว่า 1 ปี	3.68	0.25	มาก
1-3 ปี	3.32	0.53	ปานกลาง
4-6 ปี	3.50	0.46	มาก
7-9 ปี	3.80	0.49	มาก
ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	3.81	0.47	มาก
รวม	3.79	0.47	มาก
ด้านการมีส่วนร่วม น้อยกว่า 1 ปี	3.50	0.36	มาก
1-3 ปี	3.34	0.26	ปานกลาง
4-6 ปี	3.38	0.50	ปานกลาง
7-9 ปี	3.70	0.47	มาก
ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	3.70	0.48	มาก
รวม	3.68	0.48	มาก
ด้านความมีสำนึก รับผิดชอบ น้อยกว่า 1 ปี	3.56	0.27	มาก
1-3 ปี	3.39	0.40	ปานกลาง
4-6 ปี	3.41	0.39	มาก
7-9 ปี	3.65	0.47	มาก
ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	3.58	0.49	มาก
รวม	3.58	0.48	มาก
ด้านความคุ้มค่า น้อยกว่า 1 ปี	3.41	0.11	มาก
1-3 ปี	3.34	0.24	ปานกลาง
4-6 ปี	3.44	0.42	มาก
7-9 ปี	3.68	0.53	มาก
ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	3.55	0.55	มาก
รวม	3.55	0.54	มาก

ตาราง 27 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การแปลผล
ธรรมาภิบาลภาพรวม น้อยกว่า 1 ปี	3.64	0.07	มาก
1-3 ปี	3.45	0.27	มาก
4-6 ปี	3.47	0.45	มาก
7-9 ปี	3.77	0.40	มาก
ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	3.74	0.42	มาก
รวม	3.72	0.42	มาก

จากตาราง 27 ได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการแบ่งตามปัจจัยพื้นฐานซึ่งได้แก่ ช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยในมิติต่างๆของธรรมาภิบาลพบว่า ช่วงอายุ 1-3 ปีจะมีคะแนนเฉลี่ยด้านธรรมาภิบาลในด้านต่างๆน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงอายุอื่น ๆ โดยมีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดในแทบจะทุกด้านยกเว้นเพียงด้านนิติธรรมเท่านั้น (คะแนนเฉลี่ยในทุกด้านอยู่ในเกณฑ์ระดับปานกลาง ยกเว้นด้านนิติธรรมและในภาพรวมของธรรมาภิบาลที่อยู่ในเกณฑ์ระดับมาก) โดยมีค่าเฉลี่ยในด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านสำนักรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่าและธรรมาภิบาลในภาพรวมเท่ากับ 3.30, 3.32, 3.34, 3.39, 3.34 และ 3.45 ในขณะที่องค์กรในช่วงอายุ 4-6 ปีมีค่าเฉลี่ยด้านนิติธรรมน้อยที่สุดคือมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.68 ส่วนช่วงอายุที่มีคะแนนค่าเฉลี่ยในมิติธรรมาภิบาลที่สูงที่สุด (ทุกคะแนนเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์มาก) และมากมิตที่สุดคือ ช่วงอายุ 7-9 ปี คือด้านสำนักรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า และในภาพรวม รวมถึงด้านการมีส่วนร่วมที่มีคะแนนสูงสุดเท่ากับช่วงอายุ 10 ปีขึ้นไป โดยมีค่าเฉลี่ยของด้านการมีส่วนร่วม ด้านสำนักรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า และในภาพรวม เท่ากับ 3.70, 3.65, 3.68 และ 3.77 ตามลำดับ ในขณะที่องค์กรช่วงอายุ 10 ปีขึ้นไปมีค่าเฉลี่ยของคะแนนธรรมาภิบาลสูงที่สุดในมิติด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม คือมีค่าเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์มาก เท่ากับ 3.68, 3.81 และ 3.70 ตามลำดับ และองค์กรที่มีช่วงอายุน้อยกว่า 1 ปีมีค่าเฉลี่ยในมิติธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านนิติธรรมสูงที่สุด คือ อยู่ในเกณฑ์มาก โดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 4.13

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติจะแสดงผลได้ดังตาราง 28

ตาราง 28 ผลสรุปการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวสำหรับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในช่วงอายุต่าง ๆ

ตัวแปรตาม	df	SS	MS	F	Sig.	คู่ที่แตกต่าง
ด้านนิติธรรม ระหว่างกลุ่ม	4	2.77	0.69			4-6ปี กับ 7-9 ปี
ภายในกลุ่ม	382	68.52	0.18	3.86	0.004**	4-6 ปี กับ 10 ปีขึ้นไป
รวม	386	71.28				
ด้านคุณธรรม ระหว่างกลุ่ม	4	1.60	0.40			
ภายในกลุ่ม	382	81.05	0.21	1.88	0.11	
รวม	386	82.65				
ด้านความโปร่งใส ระหว่างกลุ่ม	4	2.49	0.62			1-3 ปี กับ 7-9 ปี
ภายในกลุ่ม	382	84.15	0.22	2.83	0.03*	1-3 ปี กับ 10 ปีขึ้นไป
รวม	386	86.64				4-6 ปี กับ 7-9 ปี 4-6 ปี กับ 10 ปีขึ้นไป
ด้านการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่ม	4	2.12	0.53			4-6ปีกับ 7-9ปี
ภายในกลุ่ม	382	85.80	0.23	2.36	0.05*	4-6ปีกับ 10ปีขึ้นไป
รวม	386	87.93				
ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบ	4	0.76	0.19			
ภายในกลุ่ม	382	90.00	0.24	0.81	0.52	
รวม	386	90.77				
ด้านความคุ้มค่า	4	0.97	0.24			
ภายในกลุ่ม	382	112.69	0.30	0.82	0.51	
รวม	386	113.66				
ธรรมาภิบาล	4	1.43	0.36			
ภาพรวม	382	66.41	0.17	2.06	0.09	
รวม	386	67.83				

* ค่าเฉลี่ยแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 **ค่าเฉลี่ยแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตาราง 28 จะพบว่าช่วงอายุที่มีความแตกต่างของคะแนนด้านธรรมาภิบาล การบริหารทรัพยากรบุคคลในมิติต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 คือช่วงอายุ 4-6 ปี กับ ช่วงอายุ 7-9 ปี และ ช่วงอายุ 4-6 ปีกับช่วงอายุ 10 ปีขึ้นไปที่มีความแตกต่างในมิติด้านนิติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม และ ช่วงอายุ 1-3 ปีกับช่วงอายุ 7-9 ปี และช่วงอายุ 1-3 ปี กับช่วง อายุ 10 ปีขึ้นไป ที่มีความแตกต่างในมิติด้านความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนในด้านคุณธรรม ความมีสำนึกรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และในภาพรวมของธรรมาภิบาลด้าน ทรัพยากรบุคคลนั้นมีความแตกต่างแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

1.4 คะแนนของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ตาราง 29 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อ ธรรมาภิบาล	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน	แปล ความหมาย	อันดับ
ความชัดเจนของมาตรฐานและ วัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิ บาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	3.65	0.39	มาก	3
รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ ส่งเสริมภายในองค์กร	3.64	0.42	มาก	4
ความช่วยเหลือและสนับสนุน ทางด้านการบริหารต่างๆจากผู้นำ องค์กรและผู้กำหนดนโยบาย	3.58	0.44	มาก	6
ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ	3.57	0.44	มาก	7
การยอมรับและร่วมมือของผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติ	3.67	0.45	มาก	1

ตาราง 29 (ต่อ)

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อ ธรรมาภิบาล	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน	แปล ความหมาย	อันดับ
การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของ บุคลากรในองค์กร	3.66	0.49	มาก	2
ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมกร แลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม	3.21	0.66	ปานกลาง	8
เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง	3.61	0.42	มาก	5

จากตาราง 29 ได้ชี้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติส่วนใหญ่ในแทบจะทุกปัจจัยอยู่ในเกณฑ์มากคือมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในช่วง 3.41-4.20 ยกเว้นปัจจัยภาวะการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามที่มีเกณฑ์อยู่ในช่วง 2.61-3.40 ซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

ตาราง 30 ค่าความถี่และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามช่วงคะแนนของปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อ
ปัจจัยธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร	ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านทรัพยากร	ลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร	ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม	เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง
1.00-1.80	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	9 (2.33)	0 (0)
1.81-2.60	2 (0.52)	6 (1.55)	7 (1.81)	8 (2.07)	6 (1.55)	11 (2.84)	62 (16.02)	2 (0.52)
2.61-3.40	112 (28.94)	110 (28.42)	138 (35.66)	131 (33.85)	104 (26.87)	99 (25.58)	155 (40.05)	136 (35.14)
3.41-4.20	248 (64.08)	246 (63.57)	211 (54.52)	223 (57.62)	236 (60.98)	235 (60.72)	151 (39.02)	220 (56.85)
4.21-5.00	25 (6.46)	25 (6.46)	31 (8.01)	25 (6.46)	41 (10.59)	42 (10.85)	10 (2.58)	29 (7.49)

จากตาราง 30 ได้ชี้ว่าปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติส่วนใหญ่ในแทบจะทุกปัจจัยอยู่ในเกณฑ์มากคือมีค่าความถี่และร้อยละอยู่ในช่วง 3.41-4.20 โดยมีค่าร้อยละที่อยู่ในเกณฑ์มากที่สุดคือ ปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รองลงมาได้แก่ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรซึ่งมีค่าร้อยละเท่ากับ 64.08 และ 63.57 ตามลำดับ ยกเว้นปัจจัยภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามที่มีคะแนนอยู่เกณฑ์อยู่ในช่วง 2.61-3.40 มากที่สุด ซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง โดยมีจำนวนถึงร้อยละ 40.05

2. การวิเคราะห์ตัวแบบจำลองสำหรับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของตัวแปร

การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น เป็นการตรวจสอบลักษณะการแจกแจงของตัวแปร สังกัด และการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังกัด มีรายละเอียด ดังนี้คือ

2.1.1 การตรวจสอบลักษณะการแจกแจงของตัวแปรสังกัด พิจารณาจาก ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความเบ้ (Skewness) ความโค้ง (Kurtosis) ซึ่งมีรายละเอียดดัง ตาราง ดังนี้

การตรวจสอบลักษณะการแจกแจงของตัวแปรสังกัดของธรรมาภิบาล ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล พิจารณาจากค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความเบ้ (Skewness) ความโค้ง (Kurtosis) ซึ่งมีรายละเอียดดังตาราง 31 ดังนี้

ตาราง 31 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความเบ้ และค่าความโค้งของตัวแปรสังกัด ได้ที่ใช้ใน การวิเคราะห์แบบจำลองสมการ โครงสร้าง

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	แปรผล ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ความ เบ้	แปรผล ความเบ้	ความ โค้ง	แปรผล ความโค้ง
ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล							
เป้าหมาย	3.82	มาก	0.47	-0.07	เกณฑ์ ปกติ	0.25	เกณฑ์ ปกติ
ตัวชี้วัด	3.67	มาก	0.46	-0.16	เกณฑ์ ปกติ	0.48	เกณฑ์ ปกติ
การส่งเสริมการทำงาน อื่น	3.80	มาก	0.44	-0.01	เกณฑ์ ปกติ	0.11	เกณฑ์ ปกติ
การควบคุม ประเมินผล	3.67	มาก	0.44	-0.06	เกณฑ์ ปกติ	0.23	เกณฑ์ ปกติ
การให้การเสริมแรง	3.30	ปาน กลาง	0.60	-0.04	เกณฑ์ ปกติ	-0.20	เกณฑ์ ปกติ

ตาราง 31 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	แปรผล ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ความ เบ้	แปรผล ความเบ้	ความ โด่ง	แปรผล ความโด่ง
รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การ							
ความสม่ำเสมอ	3.55	มาก	0.52	-0.20	เกณฑ์ ปกติ	-0.003	เกณฑ์ ปกติ
รูปแบบ	3.56	มาก	0.50	0.05	เกณฑ์ ปกติ	-0.15	เกณฑ์ ปกติ
การเสริม แนวนโยบาย	3.61	มาก	0.48	-0.05	เกณฑ์ ปกติ	0.10	เกณฑ์ ปกติ
การสนับสนุนจาก ฝ่ายบริหาร	3.66	มาก	0.51	-0.27	เกณฑ์ ปกติ	0.14	เกณฑ์ ปกติ
การเข้าถึงข้อมูล	3.82	มาก	0.52	-0.19	เกณฑ์ ปกติ	-0.02	เกณฑ์ ปกติ
ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์การและผู้กำหนดนโยบาย							
การวางแผน	3.73	มาก	0.48	-0.14	เกณฑ์ ปกติ	0.03	เกณฑ์ ปกติ
การจัดสรรด้านวัสดุ	3.62	มาก	0.53	-0.17	เกณฑ์ ปกติ	0.12	เกณฑ์ ปกติ
งบประมาณ	3.54	มาก	0.51	-0.07	เกณฑ์ ปกติ	0.56	เกณฑ์ ปกติ
การกระจายของ ทรัพยากร	3.52	มาก	0.51	0.07	เกณฑ์ ปกติ	0.16	เกณฑ์ ปกติ
จำนวนของ ผู้สนับสนุน	3.50	มาก	0.53	-0.004	เกณฑ์ ปกติ	0.33	เกณฑ์ ปกติ

ตาราง 31 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	แปลผล ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ความ เบ้	แปลผล ความเบ้	ความ โด่ง	แปลผล ความโด่ง
ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ							
การปรับตัวของ องค์กร	3.62	มาก	0.50	0.11	เกณฑ์ ปกติ	-0.23	เกณฑ์ ปกติ
กฎระเบียบ	3.67	มาก	0.47	-0.06	เกณฑ์ ปกติ	0.20	เกณฑ์ ปกติ
ประสบการณ์	3.38	ปาน กลาง	0.59	-0.10	เกณฑ์ ปกติ	-0.05	เกณฑ์ ปกติ
มาตรฐาน	3.59	มาก	0.52	-0.17	เกณฑ์ ปกติ	0.22	เกณฑ์ ปกติ
การประสานงาน	3.57	มาก	0.52	-0.09	เกณฑ์ ปกติ	0.63	เกณฑ์ ปกติ
การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ							
ทัศนคติ	3.71	มาก	0.49	-0.02	เกณฑ์ ปกติ	.369	เกณฑ์ ปกติ
การยอมรับนโยบาย	3.76	มาก	0.48	-0.23	เกณฑ์ ปกติ	0.32	เกณฑ์ ปกติ
การตอบสนอง	3.67	มาก	0.52	-0.22	เกณฑ์ ปกติ	0.45	เกณฑ์ ปกติ
การทำงานเป็นทีม	3.61	มาก	0.56	-0.54	เกณฑ์ ปกติ	0.87	เกณฑ์ ปกติ
การปรับตัวของ บุคลากร	3.62	มาก	0.50	0.00	เกณฑ์ ปกติ	-0.06	เกณฑ์ ปกติ

ตาราง 31 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	แปลผล ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ความ เบ้	แปลผล ความเบ้	ความ โด่ง	แปลผล ความโด่ง
ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ							
การปรับตัวของ องค์กร	3.62	มาก	0.50	0.11	เกณฑ์ ปกติ	-0.23	เกณฑ์ ปกติ
กฎระเบียบ	3.67	มาก	0.47	-0.06	เกณฑ์ ปกติ	0.20	เกณฑ์ ปกติ
ประสบการณ์	3.38	ปาน กลาง	0.59	-0.10	เกณฑ์ ปกติ	-0.05	เกณฑ์ ปกติ
มาตรฐาน	3.59	มาก	0.52	-0.17	เกณฑ์ ปกติ	0.22	เกณฑ์ ปกติ
การประสานงาน	3.57	มาก	0.52	-0.09	เกณฑ์ ปกติ	0.63	เกณฑ์ ปกติ
การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ							
ทัศนคติ	3.71	มาก	0.49	-0.02	เกณฑ์ ปกติ	.369	เกณฑ์ ปกติ
การยอมรับนโยบาย	3.76	มาก	0.48	-0.23	เกณฑ์ ปกติ	0.32	เกณฑ์ ปกติ
การตอบสนอง	3.67	มาก	0.52	-0.22	เกณฑ์ ปกติ	0.45	เกณฑ์ ปกติ
การทำงานเป็นทีม	3.61	มาก	0.56	-0.54	เกณฑ์ ปกติ	0.87	เกณฑ์ ปกติ
การปรับตัวของ บุคลากร	3.62	มาก	0.50	0.00	เกณฑ์ ปกติ	-0.06	เกณฑ์ ปกติ

ตาราง 31 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	แปลผล ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ความ เบ้	แปลผล ความเบ้	ความ โด่ง	แปลผล ความโด่ง
การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร							
มาตรฐานการ แก้ปัญหา	3.60	มาก	0.56	-0.27	เกณฑ์ ปกติ	0.15	เกณฑ์ ปกติ
ความเป็นธรรมของ ผู้บริหาร	3.58	มาก	0.63	-0.41	เกณฑ์ ปกติ	-0.08	เกณฑ์ ปกติ
ความเชื่อถือต่อ คณะกรรมการส่วน ท้องถิ่น	3.68	มาก	0.58	-0.34	เกณฑ์ ปกติ	0.39	เกณฑ์ ปกติ
ความเชื่อถือต่อ คณะกรรมการส่วน จังหวัด	3.64	มาก	0.56	-0.14	เกณฑ์ ปกติ	0.24	เกณฑ์ ปกติ
จำนวนการร้องเรียน	3.78	มาก	0.66	-0.48	เกณฑ์ ปกติ	0.01	เกณฑ์ ปกติ
ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม							
การแบ่งพรรคพวก	3.41	มาก	0.66	-0.51	เกณฑ์ ปกติ	-0.05	เกณฑ์ ปกติ
โอกาสการสร้าง ผลงาน	3.18	ปาน กลาง	0.77	-0.36	เกณฑ์ ปกติ	-0.40	เกณฑ์ ปกติ
การเอาใจใส่ ช่วยเหลือ	3.08	ปาน กลาง	0.77	-0.31	เกณฑ์ ปกติ	-0.47	เกณฑ์ ปกติ
การลำเอียงในการ พิจารณาความดี ความชอบ	3.12	ปาน กลาง	0.78	-0.28	เกณฑ์ ปกติ	-0.38	เกณฑ์ ปกติ
ความจงรักภักดี	3.29	ปาน กลาง	0.67	-0.30	เกณฑ์ ปกติ	-0.21	เกณฑ์ ปกติ

ตาราง 31 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	แปลผล ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ความ เบ้	แปลผล ความเบ้	ความ โด่ง	แปลผล ความโด่ง
เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง							
การเปลี่ยนแปลง ของสถานะแวดล้อม	3.38	ปาน กลาง	0.49	0.22	เกณฑ์ ปกติ	0.28	เกณฑ์ ปกติ
กลุ่มตัดค้ำานนโยบาย	3.56	มาก	0.53	-0.43	เกณฑ์ ปกติ	0.74	เกณฑ์ ปกติ
การสนับสนุนจาก ส่วนกลาง	3.60	มาก	0.54	-0.00	เกณฑ์ ปกติ	0.19	เกณฑ์ ปกติ
ความสอดคล้องกับ ศีลธรรม	3.83	มาก	0.53	-0.09	เกณฑ์ ปกติ	-0.28	เกณฑ์ ปกติ
การสนับสนุนจาก กฎหมายและ การเมือง	3.69	มาก	0.53	0.18	เกณฑ์ ปกติ	-0.17	เกณฑ์ ปกติ
บรรณาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล							
นิติธรรม	4.10	มาก	0.43	-0.71	เกณฑ์ ปกติ	1.31	เกณฑ์ ปกติ
คุณธรรม	3.66	มาก	0.46	-0.42	เกณฑ์ ปกติ	0.10	เกณฑ์ ปกติ
ความโปร่งใส	3.79	มาก	0.47	-0.45	เกณฑ์ ปกติ	0.12	เกณฑ์ ปกติ
การมีส่วนร่วม	3.68	มาก	0.48	-0.37	เกณฑ์ ปกติ	0.08	เกณฑ์ ปกติ
การมีความสำนึก รับผิดชอบ	3.58	มาก	0.48	-0.32	เกณฑ์ ปกติ	0.13	เกณฑ์ ปกติ
ความคุ้มค่า	3.55	มาก	0.54	-0.27	เกณฑ์ ปกติ	0.12	เกณฑ์ ปกติ

จากตาราง 31 พบว่า ข้อมูลมีความสมบูรณ์ และผลจากการวิเคราะห์ตัวแปรมีความสมมาตรและมีค่าเข้าใกล้ศูนย์แม้จะเบ้ซ้ายเล็กน้อย แต่สามารถยอมรับได้ว่าข้อมูลมีการแจกแจงแบบปกติ โดยพิจารณาจากค่าความเบ้ควรมีน้อยกว่า 2.0 และค่าความโด่งควรมีน้อยกว่า 7.0 (Byrne, 2010; Kline, 2010)

2.1.2 การตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกต จากการตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่างตัวแปรสองตัว (Bivariate Relationship) ด้วยการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) ของตัวแปรสังเกตทั้ง 46 ตัวแปร ผลการตรวจสอบพบว่า ความสัมพันธ์มีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ โดยมีค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง -0.20 ถึง 0.84 โดยที่ตัวแปรระหว่างการลำเอียงในการพิจารณาความดีความชอบ และความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา มีความสัมพันธ์ในทางบวกมากที่สุด ($r = 0.84, p < 0.01$) รองลงมาได้แก่ตัวแปรด้านความคุ้มค่าและตัวแปรด้านการมีความสำนึกรับผิดชอบ ($r = 0.79, p < 0.01$) และตัวแปรด้านโอกาสการสร้างผลงาน กับการเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม ($r = 0.78, p < 0.01$) ส่วนตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ในทางลบมากที่สุดได้แก่ตัวแปรด้านการเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มกับตัวแปรด้านนิติธรรม ($r = -0.20, p < 0.01$) ดังรายละเอียดตาราง 32

โดยเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรที่ยอมรับได้ของไคลน์ (Kline, 2005) ซึ่งได้กล่าวว่าถ้าตัวแปรมีความสัมพันธ์กันสูงกว่า 0.85 จะเกิดปัญหาภาวะร่วมเส้นตรง (Multicollinearity) ได้ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ว่าไม่มีปัญหาภาวะร่วมเส้นตรงเชิงพหุ

ตาราง 32 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) ของตัวแปรสังเกต

ตัวแปร	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.เป้าหมาย	1														
2.ตัวชี้วัด	0.610**	1													
3.การส่งเสริมการทำงานอื่น	0.450**	0.528**	1												
4.การควบคุมประเมินผล	0.443**	0.503**	0.51**	1											
5.การให้การเสริมแรง	0.383**	0.401**	0.34**	0.42**	1										
6.ความสม่ำเสมอของการสื่อสาร	0.363**	0.372**	0.32**	0.36**	0.56**	1									
7.รูปแบบในการสื่อสาร	0.346**	0.342**	0.33**	0.34**	0.48**	0.59**	1								
8.การเสริมแนวโน้บชย	0.349**	0.378**	0.32**	0.34**	0.42**	0.49**	0.57**	1							
9.การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร	0.35**	0.36**	0.38**	0.32**	0.43**	0.49**	0.52**	0.55**	1						
10.การเข้าถึงข้อมูล	0.30**	0.32**	0.36**	0.32**	0.31**	0.42**	0.46**	0.47**	0.54**	1					
11.การวางแผน	0.38**	0.36**	0.39**	0.37**	0.37**	0.44**	0.43**	0.40**	0.49**	0.55**	1				
12.การจัดสรรด้านวัสดุ	0.29**	0.29**	0.28**	0.28**	0.34**	0.40**	0.40**	0.36**	0.42**	0.41**	0.52**	1			
13.งบประมาณ	0.29**	0.30**	0.27**	0.31**	0.37**	0.40**	0.37**	0.38**	0.40**	0.37**	0.48**	0.64**	1		
14.การกระจายของทรัพยากร	0.33**	0.33**	0.29**	0.32**	0.41**	0.43**	0.46**	0.43**	0.44**	0.43**	0.47**	0.56**	0.65**	1	
15.จำนวนของผู้สนับสนุน	0.33**	0.31**	0.28**	0.31**	0.38**	0.40**	0.42**	0.38**	0.39**	0.36**	0.44**	0.47**	0.54**	0.61**	1

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
16.การปรับตัวขององค์กร	0.36**	0.34**	0.32**	0.35**	0.39**	0.40**	0.42**	0.41**	0.44**	0.40**	0.46**	0.47**	0.43**	0.53**	0.58**
17.กฎระเบียบ	0.34**	0.30**	0.31**	0.32**	0.36**	0.37**	0.40**	0.37**	0.40**	0.39**	0.40**	0.38**	0.39**	0.45**	0.45**
18.ประสพการณ์ความสำเร็จ	0.32**	0.34**	0.27**	0.32**	0.49**	0.44**	0.44**	0.40**	0.45**	0.34**	0.39**	0.40**	0.42**	0.48**	0.45**
19.มาตรฐานขององค์กร	0.39**	0.37**	0.32**	0.38**	0.45**	0.47**	0.46**	0.43**	0.49**	0.42**	0.46**	0.46**	0.44**	0.51**	0.48**
20.ระบบการประสานงานในองค์กร	0.36**	0.37**	0.33**	0.37**	0.43**	0.45**	0.46**	0.43**	0.48**	0.41**	0.45**	0.47**	0.43**	0.50**	0.45**
21.ทัศนคติของบุคลากร	0.35**	0.38**	0.34**	0.37**	0.37**	0.40**	0.40**	0.39**	0.45**	0.43**	0.41**	0.39**	0.39**	0.44**	0.44**
22.การยอมรับนโยบาย	0.33**	0.38**	0.33**	0.35**	0.38**	0.39**	0.42**	0.40**	0.43**	0.43**	0.41**	0.39**	0.36**	0.44**	0.44**
23.การตอบสนองต่อนโยบาย	0.35**	0.36**	0.30**	0.33**	0.39**	0.42**	0.41**	0.41**	0.44**	0.41**	0.43**	0.41**	0.40**	0.49**	0.44**
24.การทำงานเป็นทีม	0.29**	0.34**	0.30**	0.40**	0.41**	0.44**	0.40**	0.41**	0.40**	0.39**	0.41**	0.43**	0.40**	0.46**	0.42**
25.การปรับตัวของบุคลากร	0.33**	0.33**	0.32**	0.34**	0.38**	0.41**	0.40**	0.38**	0.40**	0.38**	0.40**	0.41**	0.39**	0.46**	0.43**
26.มาตรฐานการแก้ปัญหาด้านความ ยุติธรรม	0.35**	0.32**	0.31**	0.31**	0.40**	0.44**	0.42**	0.41**	0.45**	0.41**	0.44**	0.40**	0.43**	0.48**	0.43**
27.ความเป็นธรรมของผู้บริหาร	0.32**	0.31**	0.30**	0.29**	0.41**	0.44**	0.43**	0.44**	0.55**	0.44**	0.45**	0.42**	0.41**	0.48**	0.43**
28.ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการ ส่วนท้องถิ่น	0.35**	0.33**	0.27**	0.27**	0.39**	0.41**	0.36**	0.31**	0.37**	0.32**	0.34**	0.35**	0.36**	0.41**	0.36**
29.ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการ ส่วนจังหวัด	0.35**	0.33**	0.26**	0.29**	0.35**	0.37**	0.34**	0.32**	0.34**	0.33**	0.34**	0.36**	0.33**	0.41**	0.37**
30.จำนวนการร้องเรียนด้านความเป็น ธรรม	0.22**	0.23**	0.22**	0.22**	0.14**	0.23**	0.24**	0.23**	0.29**	0.34**	0.27**	0.27**	0.25**	0.30**	0.24**

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
31.การแบ่งพรรคพวก	0.03	0.06*	0.05	0.01	0.02	-0.004	0.03	0.01	0.001	0.01	0.02	0.03	0.03	0.01	0.06*
32.โอกาสการสร้างผลงาน	-0.01	0.001	-0.02	0.01	0.06*	-0.02	0.02	-0.02	-0.05*	-0.05*	-0.02	-0.02	-0.003	-0.03	0.05
33.การเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม	-0.04	-0.02	-0.02	0.01	0.05	-0.05	-0.04	-0.06	-0.11**	-0.13**	-0.07**	-0.07**	-0.05	-0.07**	0.02
34.การสำนึกในการพิจารณาความดีความชอบ	-0.01	-0.01	-0.05	0.02	0.04	-0.04	-0.01	-0.05	-0.10**	-0.09**	-0.04	-0.04	-0.02	-0.04	0.04
35.ความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา	0.01	0.05	0.01	0.05	0.09**	0.02	0.05*	0.02	-0.01	-0.03	0.001	-0.01	0.02	0.04	0.07**
36.การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม	0.19**	0.19**	0.11**	0.20**	0.24**	0.22**	0.22**	0.19**	0.17**	0.14**	0.17**	0.20**	0.20**	0.21**	0.25**
37.การไม่คัดค้านนโยบายจากกลุ่มต่างๆ	0.24**	0.23**	0.17**	0.21**	0.27**	0.25**	0.27**	0.23**	0.25**	0.24**	0.24**	0.22**	0.23**	0.28**	0.25**
38.การสนับสนุนจากส่วนกลาง	0.31**	0.29**	0.24**	0.26**	0.38**	0.34**	0.38**	0.34**	0.33**	0.28**	0.31**	0.30**	0.30**	0.36**	0.35**
39.ความสอดคล้องกับศีลธรรม	0.24**	0.23**	0.24**	0.24**	0.21**	0.25**	0.27**	0.26**	0.27**	0.30**	0.28**	0.27**	0.25**	0.29**	0.26**
40.การสนับสนุนจากด้านกฎหมายและการเมือง	0.32**	0.27**	0.24**	0.25**	0.32**	0.33**	0.35**	0.32**	0.34**	0.28**	0.30**	0.31**	0.32**	0.38**	0.36**
41.มิติด้านนิติธรรม	0.30**	0.29**	0.31**	0.25**	0.19**	0.30**	0.28**	0.29**	0.31**	0.40**	0.36**	0.30**	0.27**	0.33**	0.27**
42.มิติด้านคุณธรรม	0.36**	0.33**	0.31**	0.32**	0.42**	0.48**	0.45**	0.42**	0.44**	0.43**	0.46**	0.43**	0.42**	0.48**	0.40**
43.มิติด้านการมีส่วนร่วม	0.36**	0.34**	0.30**	0.32**	0.44**	0.48**	0.47**	0.46**	0.48**	0.43**	0.44**	0.42**	0.41**	0.50**	0.45**
44.มิติด้านการมีความสำนึกรับผิดชอบ	0.33**	0.33**	0.32**	0.32**	0.43**	0.44**	0.46**	0.44**	0.44**	0.40**	0.40**	0.40**	0.39**	0.44**	0.41**
45.มิติด้านความโปร่งใส	0.32**	0.33**	0.31**	0.28**	0.34**	0.44**	0.39**	0.42**	0.45**	0.42**	0.41**	0.38**	0.37**	0.43**	0.37**
46.มิติด้านความคุ้มค่า	0.29**	0.30**	0.28**	0.30**	0.40**	0.42**	0.43**	0.40**	0.44**	0.39**	0.39**	0.38**	0.37**	0.43**	0.38**

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
1.เป้าหมาย	0.36**	0.34**	0.32**	0.39**	0.36**	0.35**	0.33**	0.35**	0.29**	0.33**	0.34**	0.32**	0.35**	0.35**	0.22**
2.ตัวชี้วัด	0.34**	0.30**	0.34**	0.37**	0.37**	0.38**	0.38**	0.36**	0.34**	0.33**	0.32**	0.32**	0.33**	0.33**	0.23**
3.การส่งเสริมการทำงานอื่น	0.32**	0.31**	0.27**	0.32**	0.33**	0.34**	0.33**	0.30**	0.30**	0.32**	0.31**	0.30**	0.27**	0.26**	0.22**
4.การควบคุมประเมินผล	0.35**	0.32**	0.32**	0.38**	0.37**	0.37**	0.35**	0.33**	0.36**	0.34**	0.31**	0.29**	0.27**	0.29**	0.22**
5.การให้การเสริมแรง	0.39**	0.36**	0.49**	0.45**	0.43**	0.37**	0.38**	0.39**	0.41**	0.38**	0.40**	0.41**	0.39**	0.35**	0.14**
6.ความสม่ำเสมอของการสื่อสาร	0.40**	0.37**	0.44**	0.47**	0.45**	0.40**	0.39**	0.42**	0.44**	0.41**	0.44**	0.44**	0.41**	0.37**	0.23**
7.รูปแบบการสื่อสาร	0.42**	0.40**	0.44**	0.46**	0.46**	0.40**	0.42**	0.41**	0.40**	0.40**	0.42**	0.43**	0.36**	0.34**	0.24**
8.การเสริมแนวนโยบาย	0.41**	0.37**	0.40**	0.43**	0.43**	0.39**	0.40**	0.41**	0.41**	0.38**	0.41**	0.44**	0.31**	0.32**	0.23**
9.การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร	0.44**	0.40**	0.45**	0.49**	0.48**	0.45**	0.43**	0.44**	0.40**	0.40**	0.45**	0.55**	0.37**	0.34**	0.29**
10.การเข้าถึงข้อมูล	0.40**	0.39**	0.34**	0.42**	0.41**	0.43**	0.43**	0.41**	0.39**	0.38**	0.41**	0.44**	0.32**	0.33**	0.34**
11.การวางแผน	0.46**	0.40**	0.39**	0.46**	0.45**	0.41**	0.41**	0.43**	0.41**	0.40**	0.44**	0.45**	0.34**	0.34**	0.27**
12.การจัดสรรด้านวัสดุ	0.47**	0.38**	0.40**	0.46**	0.47**	0.39**	0.39**	0.41**	0.43**	0.41**	0.40**	0.42**	0.35**	0.36**	0.27**
13.งบประมาณ	0.43**	0.39**	0.42**	0.44**	0.43**	0.39**	0.36**	0.40**	0.40**	0.39**	0.43**	0.41**	0.36**	0.33**	0.25**
14.การกระจายของทรัพยากร	0.53**	0.45**	0.48**	0.51**	0.50**	0.44**	0.44**	0.49**	0.46**	0.46**	0.48**	0.48**	0.41**	0.41**	0.30**
15.จำนวนของผู้สนับสนุน	0.58**	0.45**	0.45**	0.48**	0.45**	0.44**	0.44**	0.44**	0.42**	0.43**	0.43**	0.43**	0.36**	0.37**	0.24**

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
16.การปรับตัวขององค์กร	1														
17.กฎระเบียบ	0.51**	1													
18.ประสิทธิภาพความสำเร็จ	0.46**	0.53**	1												
19.มาตรฐานขององค์กร	0.51**	0.49**	0.58**	1											
20.ระบบการประสานงานในองค์กร	0.50**	0.45**	0.52**	0.64**	1										
21.ทัศนคติของบุคลากร	0.45**	0.40**	0.39**	0.51**	0.58**	1									
22.การยอมรับนโยบาย	0.44**	0.42**	0.43**	0.50**	0.50**	0.69**	1								
23.การตอบสนองต่อนโยบาย	0.49**	0.41**	0.42**	0.53**	0.52**	0.59**	0.67**	1							
24.การทำงานเป็นทีม	0.46**	0.40**	0.44**	0.53**	0.51**	0.49**	0.53**	0.62**	1						
25.การปรับตัวของบุคลากร	0.48**	0.43**	0.46**	0.51**	0.53**	0.49**	0.53**	0.61**	0.66**	1					
26.มาตรฐานการแก้ปัญหาด้านความยุติธรรม	0.45**	0.44**	0.46**	0.51**	0.49**	0.46**	0.49**	0.53**	0.57**	0.59**	1				
27.ความเป็นธรรมของผู้บริหาร	0.44**	0.40**	0.44**	0.50**	0.50**	0.47**	0.47**	0.50**	0.51**	0.50**	0.61**	1			
28.ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น	0.37**	0.36**	0.41**	0.43**	0.45**	0.40**	0.38**	0.40**	0.43**	0.38**	0.46**	0.51**	1		
29.ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัด	0.39**	0.38**	0.37**	0.44**	0.44**	0.41**	0.41**	0.42**	0.44**	0.42**	0.45**	0.45**	0.75**	1	
30.จำนวนการร้องเรียนด้านความเป็นธรรม	0.28**	0.28**	0.22**	0.30**	0.29**	0.30**	0.32**	0.31**	0.31**	0.33**	0.32**	0.37**	0.34**	0.36**	1

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
31.การแบ่งพรรคพวก	0.05*	0.05**	0.02	-0.002	-0.01	-0.03	0.01	0.01	-0.03	0.03	-0.01	-0.07**	-0.04	0.02	0.11**
32.โอกาสการสร้างผลงาน	0.01	0.004	0.04	-0.04	-0.04	-0.06*	0.03	-0.01	-0.06*	-0.003	-0.04	-0.14**	-0.06*	0.03	-0.04
33.การเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม	-0.04	-0.07**	0.02	-0.08**	-0.08**	0.10**	-0.08**	-0.05	-0.08**	-0.3	-0.11	-0.18**	-0.11**	-0.07**	-0.12**
34.การสำนึกในการพิจารณาความดีความชอบ	0.01	-0.03	0.02	-0.06*	-0.06**	-0.06*	-0.05*	-0.05	-0.07**	-0.02	-0.08	-0.18**	-0.11**	-0.07**	-0.11**
35.ความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา	0.04	-0.01	0.04	0.01	-0.01**	0.02	0.02	0.02	-0.03	0.03	-0.04	-0.05*	-0.04	-0.01	-0.07**
36.การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม	0.23**	0.20**	0.29**	0.24**	0.23**	0.20**	0.20**	0.23**	0.19**	0.24**	0.19**	0.19**	0.21**	0.22**	0.12**
37.การไม่คัดค้านนโยบายจากกลุ่มต่างๆ	0.29**	0.26**	0.28**	0.27**	0.28**	0.30**	0.27**	0.30**	0.26**	0.29**	0.30**	0.29**	0.25**	0.29**	0.29**
38.การสนับสนุนจากส่วนกลาง	0.36**	0.31**	0.34**	0.36**	0.37**	0.37**	0.37**	0.38**	0.37**	0.34**	0.40**	0.36**	0.36**	0.40**	0.26**
39.ความสอดคล้องกับศีลธรรม	0.30**	0.31**	0.25**	0.31**	0.32**	0.33**	0.33**	0.35**	0.30**	0.30**	0.35**	0.35**	0.31**	0.35**	0.38**
40.การสนับสนุนจากด้านกฎหมายและการเมือง	0.35**	0.33**	0.39**	0.39**	0.39**	0.37**	0.38**	0.42**	0.38**	0.39**	0.40**	0.39**	0.38**	0.39**	0.29**
41.มิติด้านนิติธรรม	0.32**	0.32**	0.24**	0.36**	0.35**	0.33**	0.34**	0.31**	0.31**	0.31**	0.38**	0.36**	0.39**	0.39**	0.35**
42.มิติด้านคุณธรรม	0.44**	0.42**	0.45**	0.49**	0.48**	0.45**	0.45**	0.48**	0.50**	0.48**	0.53**	0.55**	0.48**	0.47**	0.37**
44.มิติด้านการมีส่วนร่วม	0.46**	0.42**	0.46**	0.50**	0.49**	0.47**	0.48**	0.48**	0.47**	0.45**	0.53**	0.54**	0.50**	0.49**	0.34**
45.มิติด้านการมีความสำนึกรับผิดชอบ	0.43**	0.36**	0.42**	0.46**	0.44**	0.42**	0.43**	0.42**	0.43**	0.41**	0.45**	0.49**	0.43**	0.41**	0.32**
43.มิติด้านความโปร่งใส	0.41**	0.39**	0.39**	0.44**	0.43**	0.43**	0.43**	0.42**	0.43**	0.41**	0.49**	0.53**	0.48**	0.46**	0.38**
46.มิติด้านความคุ้มค่า	0.42**	0.36**	0.42**	0.44**	0.42**	0.41**	0.42**	0.42**	0.43**	0.41**	0.47**	0.50**	0.40**	0.38**	0.31**

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46
1.เป้าหมาย	0.02	-0.01	-0.04	-0.01	0.01	0.19**	0.24**	0.31**	0.24**	0.32**	0.30**	0.36**	0.36**	0.33**	0.29**	0.32**
2.ตัวชี้วัด	0.06	0.001	-0.02	-0.01	0.05	0.19**	0.23**	0.29**	0.23**	0.27**	0.29**	0.33**	0.34**	0.33**	0.30**	0.33**
3.การส่งเสริมการทำงานอื่น	0.05	-0.02	-0.06*	-0.05	0.01	0.11**	0.17**	0.24**	0.24**	0.24**	0.31**	0.31**	0.30**	0.32**	0.28**	0.31**
4.การควบคุมประเมินผล	0.01	0.01	0.01	0.02	0.05	0.20**	0.21**	0.27**	0.24**	0.25**	0.25**	0.32**	0.32**	0.32**	0.30**	0.28**
5.การให้การเสริมแรง	0.02	0.06	0.05	0.04	0.09**	0.24**	0.27**	0.38**	0.21**	0.32**	0.19**	0.42**	0.44**	0.43**	0.40**	0.34**
6.ความสม่ำเสมอในการสื่อสาร	-0.004	-0.01	-0.05	-0.04	0.02	0.22**	0.25**	0.34**	0.25**	0.33**	0.30**	0.48**	0.48**	0.44**	0.42**	0.44**
7.รูปแบบการสื่อสาร	0.03	0.02	-0.04	-0.01	0.05	0.22**	0.27**	0.38**	0.27**	0.35**	0.28**	0.45**	0.47**	0.46**	0.43**	0.39**
8.การเสริมแนวนโยบาย	0.01	-0.02	-0.06*	-0.05	0.02	0.19**	0.23**	0.34**	0.26**	0.32**	0.29**	0.42**	0.46**	0.44**	0.40**	0.42**
9.การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร	0.001	-0.05*	-0.11**	-0.10**	-0.01	0.17**	0.25**	0.33**	0.27**	0.34**	0.31**	0.44**	0.48**	0.44**	0.44**	0.45**
10.การเข้าถึงข้อมูล	0.01	-0.05*	-0.13**	-0.10**	-0.03	0.14**	0.24**	0.28**	0.30**	0.28**	0.40**	0.43**	0.43**	0.40**	0.39**	0.42**
11.การวางแผน	0.02	-0.02	-0.07**	-0.04	0.001	0.17**	0.24**	0.31**	0.28**	0.30**	0.36**	0.46**	0.44**	0.40**	0.39**	0.41**
12.การจัดสรรด้านวัสดุ	0.03	-0.02	-0.07**	-0.04	0.01	0.20**	0.22**	0.30**	0.26**	0.31**	0.30**	0.43**	0.42**	0.40**	0.38**	0.38**
13.งบประมาณ	0.03	-0.003	-0.05	-0.02	0.02	0.20**	0.23**	0.30**	0.25**	0.32**	0.27**	0.42**	0.41**	0.39**	0.37**	0.37**
14.การกระจายของทรัพยากร	0.01	-0.03	-0.07	-0.04	0.04	0.21**	0.28**	0.36**	0.29**	0.38**	0.33**	0.48**	0.50**	0.44**	0.43**	0.43**
15.จำนวนของผู้สนับสนุน	0.06*	0.05	0.02	0.04	0.07**	0.26**	0.25**	0.35**	0.26**	0.36**	0.27**	0.40**	0.45**	0.41**	0.38**	0.37**

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46
16.การปรับตัวขององค์กร	0.05*	0.01	-0.04	0.01	0.04	0.23**	0.29**	0.36**	0.30**	0.35**	0.32**	0.44**	0.46**	0.43**	0.42**	0.41**
17.กฎระเบียบ	0.05	0.004	-0.07**	-0.03	-0.01	0.20**	0.26**	0.31**	0.31**	0.33**	0.32**	0.42**	0.42**	0.36**	0.36**	0.39**
18.ประสบการณ์ความสำเร็จ	0.02	0.04	0.02	0.02	0.04	0.29**	0.28**	0.34**	0.25**	0.39**	0.24**	0.45**	0.46**	0.42**	0.42**	0.39**
19.มาตรฐานขององค์กร	-0.002	-0.04	-0.08**	-0.57*	0.01	0.24**	0.27**	0.36**	0.31**	0.39**	0.36**	0.49**	0.50**	0.46**	0.44**	0.44**
20.ระบบการประสานงานในองค์กร	-0.01	-0.04	-0.08**	-0.06*	-0.01	0.23**	0.28**	0.37**	0.32**	0.39**	0.35**	0.48**	0.49**	0.44**	0.42**	0.43**
21.ทัศนคติของบุคลากร	-0.03	-0.06*	-0.10**	-0.06*	0.02	0.20**	0.30**	0.37**	0.33**	0.37**	0.33**	0.45**	0.47**	0.42**	0.41**	0.43**
22.การยอมรับนโยบาย	0.01	-0.03	-0.08**	-0.05*	0.02	0.20**	0.27**	0.37**	0.33**	0.38**	0.34**	0.45**	0.48**	0.43**	0.42**	0.43**
23.การตอบสนองต่อนโยบาย	0.01	-0.01	-0.05	-0.05	0.02	0.23**	0.30**	0.38**	0.35**	0.42**	0.31**	0.48**	0.48**	0.42**	0.42**	0.42**
24.การทำงานเป็นทีม	-0.03	-0.01	-0.08**	-0.07**	-0.03	0.19**	0.26**	0.37**	0.30**	0.38**	0.31**	0.50**	0.47**	0.43**	0.43**	0.43**
25.การปรับตัวของบุคลากร	0.03	-0.003	-0.03	-0.02	0.04	0.24**	0.29**	0.34**	0.30**	0.39**	0.31**	0.48**	0.45**	0.41**	0.41**	0.41**
26.มาตรฐานการแก้ปัญหา ด้านความยุติธรรม	-0.01	-0.04	-0.11**	-0.08**	-0.04	0.19**	0.30**	0.40**	0.35**	0.40**	0.38**	0.53**	0.53**	0.45**	0.47**	0.49**
27.ความเป็นธรรมของ ผู้บริหาร	-0.07**	-0.14**	-0.18**	-0.17**	-0.05*	0.19**	0.29**	0.36**	0.35**	0.39**	0.36**	0.55**	0.54**	0.49**	0.50**	0.53**
28.ความเชื่อถือต่อ คณะกรรมการส่วนท้องถิ่น	-0.04	-0.06*	-0.11**	-0.11**	-0.04	0.21**	0.25**	0.36**	0.31**	0.38**	0.39**	0.48**	0.50**	0.43**	0.40**	0.48**
29.ความเชื่อถือต่อ คณะกรรมการส่วนจังหวัด	0.02	-0.03	-0.07**	-0.07**	-0.01	0.22**	0.29**	0.40**	0.35**	0.39**	0.39**	0.47**	0.49**	0.41**	0.38**	0.46**
30.จำนวนการร้องเรียนด้าน ความเป็นธรรม	0.11**	-0.04	-0.12**	-0.11**	-0.07**	0.12**	0.29**	0.26**	0.38**	0.29**	0.35**	0.37**	0.34**	0.32**	0.31**	0.38**

ตาราง 32 (ต่อ)

ตัวแปร	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46
31.การแบ่งพรรคพวก	1															
32.โอกาสการสร้างผลงาน	0.64**	1														
33.เอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะ กลุ่ม	0.55**	0.78**	1													
34.การสำนึกในการพิจารณา ความดีความชอบ	0.56**	0.72**	0.84**	1												
35.ความภักดีต่อผู้บังคับบัญชา	0.49**	0.57**	0.62**	0.66**	1											
36.การเปลี่ยนแปลงของสภาวะ แวดล้อม	0.28**	0.34**	0.36**	0.38**	0.44**	1										
37.การไม่คัดค้านนโยบายจาก กลุ่มต่างๆ	0.05*	0.09**	0.09**	0.12**	0.16**	0.36**	1									
38.การสนับสนุนจากส่วนกลาง	0.08**	0.10**	0.08**	0.09**	0.16**	0.35**	0.51**	1								
39.ความสอดคล้องกับศีลธรรม	0.03	-0.01	-0.08**	-0.03	0.02	0.23**	0.40**	0.47**	1							
40.การสนับสนุนจากด้าน กฎหมายและการเมือง	0.05*	-0.06	0.03	0.04	0.09**	0.30**	0.40**	0.60**	0.63**	1						
41.มิติด้านนิติธรรม	-0.03	-0.13**	-0.20**	-0.17	-0.12**	0.08**	0.25**	0.29**	0.33**	0.31**	1					
42.มิติด้านคุณธรรม	-0.04	-0.07**	-0.12**	-0.11**	-0.03	0.23**	0.33**	0.42**	0.35**	0.41**	0.61**	1				
43.มิติด้านการมีส่วนร่วม	-0.02	-0.04	-0.10**	-0.10**	0.00	0.23**	0.31**	0.44**	0.39**	0.47**	0.54**	0.75**	1			
44.มิติด้านความสำนึก รับผิดชอบ	0.05*	0.04	0.003	0.001	0.07**	0.24**	0.28**	0.42**	0.31**	0.40**	0.47**	0.70**	0.76**	1		
45.มิติด้านความโปร่งใส	-0.08**	-0.14**	-0.21**	-0.22**	-0.12**	0.13**	0.28**	0.37**	0.38**	0.40**	0.63**	0.75**	0.75**	0.64**	1	
46.มิติด้านความคุ้มค่า	0.01	-0.01	-0.03	-0.03	0.03	0.22**	0.28**	0.37**	0.28**	0.35**	0.45**	0.69**	0.69**	0.79**	0.63**	1

2.1.3 การวิเคราะห์แบบจำลองการวัด

แบบจำลองการวัดนี้ระบุความสัมพันธ์เชิงเส้นระหว่างตัวแปรแฝงที่ใช้ในการศึกษา 9 ตัวแปร ได้แก่

1. ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาล
ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล
2. รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร
3. ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำของ
องค์กรและผู้กำหนดคนโยบาย
4. ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
6. การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร
7. ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม
8. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
9. ธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน และการวิเคราะห์แบบจำลองสมการ
โครงสร้าง มีรายละเอียด คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน

จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของ
แบบจำลองการวัดที่ดีประกอบด้วยตัวแปรแฝงทั้ง 9 ตัว ปรากฏผลดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 33 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของ
แบบจำลองการวัดที่ดี

χ^2	df	RMSEA	CFI	RMR
2906.429	953	0.073	0.881	0.018

2.1.3 การวิเคราะห์แบบจำลองการวัด

แบบจำลองการวัดนี้ระบุความสัมพันธ์เชิงเส้นระหว่างตัวแปรแฝงที่ใช้ในการศึกษา 9 ตัวแปร ได้แก่

1. ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาล
ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล
2. รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร
3. ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำของ
องค์กรและผู้กำหนดคน โขบาย
4. ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
6. การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร
7. ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม
8. เจื้อนใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
9. ธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

โดยการวิเคราะห์ห้องค์ประกอบเชิงยืนยัน และการวิเคราะห์แบบจำลองสมการ
โครงสร้าง มีรายละเอียด คือ การวิเคราะห์ห้องค์ประกอบเชิงยืนยัน

จากการวิเคราะห์ห้องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความตรงเชิง โครงสร้างของ
แบบจำลองการวัดที่ดีประกอบด้วยตัวแปรแฝงทั้ง 9 ตัว ปรากฏผลดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 33 ผลการวิเคราะห์ห้องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความตรงเชิง โครงสร้างของ
แบบจำลองการวัดที่ดี

χ^2	df	RMSEA	CFI	RMR
2906.429	953	0.073	0.881	0.018

จากตาราง 33 คำนีความกลมกลืนของแบบจำลองการวัดเมื่อพิจารณาโดยละเอียดจากรายงานในกลุ่มค่านีความกลมกลืนสมบูรณ์พบว่า มีค่าไคสแควร์ (χ^2)=2906.429 , df=953 RMSEA=0.073 ช่วงความเชื่อมั่นร้อยละ 90 ของ RMSEA อยู่ในช่วง 0.070 ถึง 0.076, CFI=0.881, RMR=0.018 แสดงว่าแบบจำลองยังไม่มีวามสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ระดับดี

ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการปรับแบบจำลองการวัด โดยยอมให้ค่าความคลาดเคลื่อนของตัวแปรสังเกตได้บางตัวมีความสัมพันธ์กันได้ โดยการพิจารณาจากพื้นฐานของแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการ ร่วมกับการพิจารณาความสอดคล้องตามคำแนะนำของโปรแกรมทางสถิติ AMOS ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการปรับแบบจำลองโดยการโยกความสัมพันธ์ระหว่างความคลาดเคลื่อนจำนวน 5 เส้น คือ โยกความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างการให้การเสริมแรง และความสม่ำเสมอในการสื่อสาร ค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างทัศนคติของบุคลากรกับการยอมรับนโยบาย ค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างความเชื่อถือต่อคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นและความเชื่อถือต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัด ค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างความสอดคล้องทางศีลธรรมกับการสนับสนุนด้านกฎหมายและการเมือง และ โยกความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนของมิติด้านความสำนึกรับผิดชอบกับมิติด้านความคุ้มค่า ทั้งนี้เมื่อปรับแบบจำลองการวัดดังกล่าวแล้วพบว่าค่าไคสแควร์ (χ^2)=2384.081, df =948. RMSEA = 0.063 ช่วงความเชื่อมั่นร้อยละ 90 ของ RMSEA อยู่ในช่วง 0.060 ถึง 0.066, CFI = 0.913, RMR = 0.018 จึงอาจกล่าวได้ว่าโมเดลการวัดธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลหลังการปรับความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในระดับดี ดังปรากฏผลตามตาราง 34

ตาราง 34 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของแบบจำลองการวัดที่ดีหลังปรับความสัมพันธ์

χ^2	df	RMSEA	CFI	RMR
2384.081	948	0.063	0.913	0.018

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝงทั้ง 9 ตัว ได้ค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานและค่าสหสัมพันธ์พหุคูณกำลังสอง (R^2) ของตัวแปรสังเกตจากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน รวมถึงมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้าง (CR) และค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว (AVE) แสดงในตาราง ดังนี้

ตาราง 35 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝง

ตัวแปร	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐาน	R ²	CR	AVE
ความชัดเจนของมาตรฐานและ วัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิ বাদ้านบริหารทรัพยากรบุคคล			0.98	0.85
1. เป้าหมาย	0.77	0.60		
2. ตัวชี้วัด	0.83	0.69		
3. การส่งเสริมการทำงานอื่น	0.71	0.50		
4. การควบคุมประเมินผล	0.80	0.64		
5. การให้การเสริมแรง	0.70	0.48		
รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ ส่งเสริมภายในองค์การ			0.98	0.86
6. ความสม่ำเสมอในการสื่อสาร	0.78	0.60		
7. รูปแบบการสื่อสาร	0.81	0.65		
8. การเสริมแนวนโยบาย	0.81	0.66		
9. การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร	0.80	0.63		
10. การเข้าถึงข้อมูล	0.72	0.51		
ความช่วยเหลือและสนับสนุน ทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำของ องค์กรและผู้กำหนดนโยบาย			0.98	0.88
11. การวางแผน	0.78	0.61		
12. การจัดสรรด้านวัสดุ	0.81	0.66		
13. งบประมาณ	0.82	0.68		
14. การกระจายของทรัพยากร	0.88	0.77		
15. จำนวนของผู้สนับสนุน	0.79	0.62		

ตาราง 35 การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝง

ตัวแปร	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐาน	R ²	CR	AVE
ความชัดเจนของมาตรฐานและ วัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิ বাদ้านบริหารทรัพยากรบุคคล			0.98	0.85
1. เป้าหมาย	0.77	0.60		
2. ตัวชี้วัด	0.83	0.69		
3. การส่งเสริมการทำงานอื่น	0.71	0.50		
4. การควบคุมประเมินผล	0.80	0.64		
5. การให้การเสริมแรง	0.70	0.48		
รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ ส่งเสริมภายในองค์การ			0.98	0.86
6. ความสม่ำเสมอในการสื่อสาร	0.78	0.60		
7. รูปแบบการสื่อสาร	0.81	0.65		
8. การเสริมแนวนโยบาย	0.81	0.66		
9. การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร	0.80	0.63		
10. การเข้าถึงข้อมูล	0.72	0.51		
ความช่วยเหลือและสนับสนุน ทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำของ องค์กรและผู้กำหนดนโยบาย			0.98	0.88
11. การวางแผน	0.78	0.61		
12. การจัดสรรด้านวัสดุ	0.81	0.66		
13. งบประมาณ	0.82	0.68		
14. การกระจายของทรัพยากร	0.88	0.77		
15. จำนวนของผู้สนับสนุน	0.79	0.62		

ตาราง 35 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐาน	R ²	CR	AVE
ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ			0.98	0.88
16. การปรับตัวขององค์กร	0.81	0.65		
17. กฎระเบียบ	0.76	0.58		
18. ประสบการณ์ความสำเร็จ	0.79	0.62		
19. มาตรฐานขององค์กร	0.86	0.74		
20. ระบบการประสานงานในองค์กร	0.86	0.73		
การยอมรับและความร่วมมือของผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติ			0.98	0.90
21. ทักษะคติของบุคลากร	0.79	0.63		
22. การยอมรับนโยบาย	0.82	0.67		
23. การตอบสนองต่อนโยบาย	0.90	0.81		
24. การทำงานเป็นทีม	0.85	0.72		
25. การปรับตัวของบุคลากร	0.86	0.74		
การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของ บุคลากรในองค์กร			0.97	0.78
26. มาตรฐานการแก้ปัญหาด้านความ ยุติธรรม	0.87	0.75		
27. ความเป็นธรรมของผู้บริหาร	0.85	0.73		
28. ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการ ส่วนท้องถิ่น	0.73	0.53		
29. ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการ ส่วนจังหวัด	0.71	0.51		
30. จำนวนการร้องเรียนด้านความเป็น ธรรม	0.57	0.32		

ตาราง 35 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐาน	R ²	CR	AVE
ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรม แลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม			0.98	0.87
31. การแบ่งพรรคพวก	0.75	0.56		
32. โอกาสการสร้างผลงาน	0.90	0.80		
33. การเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม	0.96	0.92		
34. การลำเอียงในการพิจารณาความดี ความชอบ	0.94	0.88		
35. ความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา	0.80	0.64		
เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง			0.96	0.82
36. การเปลี่ยนแปลงของสภาวะ แวดล้อม	0.62	0.39		
37. การไม่คัดค้านนโยบายจากกลุ่ม ต่างๆ	0.71	0.51		
38. การสนับสนุนจากส่วนกลาง	0.86	0.75		
39. ความสอดคล้องกับศีลธรรม	0.68	0.46		
40. การสนับสนุนจากค่านิยม และการเมือง	0.81	0.66		
ธรรมาภิบาลด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคล			0.99	0.92
41. มิติด้านนิติธรรม	0.67	0.45		
42. มิติด้านคุณธรรม	0.91	0.83		
43. มิติด้านการมีส่วนร่วม	0.93	0.86		
44. มิติด้านความสำนึกรับผิดชอบ	0.83	0.71		
45. มิติด้านความโปร่งใส	0.89	0.79		
46. มิติด้านความคุ้มค่า	0.81	0.66		

จากตาราง 35 ค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานของตัวแปรสังเกตใน แต่ละตัวแปรแฝง พบว่า ตัวแปรสังเกตทุกตัวเป็นตัวชี้วัดที่ดีของตัวแปรแฝง เนื่องจากมีน้ำหนัก องค์ประกอบปรับมาตรฐานมากกว่า 0.5 โดยที่ตัวแปรความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน ระหว่าง 0.70-0.83 ตัวแปรรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรมีค่าน้ำหนัก องค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.72-0.81 ตัวแปรความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้าน ทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน ระหว่าง 0.78-0.88 ตัวแปรลักษณะขององค์กรที่น่านโยบายไปปฏิบัติมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐานระหว่าง 0.76-0.86 ตัวแปรการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมี ค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.79-0.90 ตัวแปรการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของ บุคลากรในองค์กรมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.57-0.87 ส่วนตัวแปรด้าน ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับ มาตรฐานระหว่าง 0.75-0.96 ตัวแปรเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีค่าน้ำหนัก องค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.62-0.86 ส่วนตัวแปรด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากร บุคคลมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.67-0.93 โดยมีรายละเอียดอธิบายได้ ดังนี้

1. ตัวแปรความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิ บาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องตัวชี้วัดเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุดโดย มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.83 อธิบายความแปรปรวนของความชัดเจนของ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลได้ร้อยละ 69 รองลงมาคือ ตัวแปรเรื่องการควบคุมประเมินผล โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.80 อธิบายความแปรปรวนของความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลได้ร้อยละ 64

2. รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร จากการ วิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องการเสริมแนวนโยบาย และรูปแบบการสื่อสารเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุดโดยมี ค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากันคือมีค่าเท่ากับ 0.81 อธิบายความแปรปรวนของด้าน รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรได้ร้อยละ 66 และร้อยละ 65 ตามลำดับ รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.80 อธิบายความแปรปรวนของรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ได้ร้อยละ 63

3. ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องการกระจายของทรัพยากรเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.88 อธิบายความแปรปรวนของความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายได้ร้อยละ 77 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องงบประมาณ โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.82 อธิบายความแปรปรวนความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายได้ร้อยละ 68

4. ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปร เรื่องมาตรฐานขององค์การ และระบบการประสานงานในองค์การเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากันคือมีค่า เท่ากับ 0.86 อธิบายความแปรปรวนด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ ร้อยละ 74 และร้อยละ 73 ตามลำดับรองลงมาคือตัวแปรเรื่องการปรับตัวขององค์การ โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.81 อธิบายความแปรปรวนด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ร้อยละ 65

5. ตัวแปรด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรเรื่องการตอบสนองต่อนโยบายเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.90 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ร้อยละ 81 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการปรับตัวของบุคลากร โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.86 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ร้อยละ 74

6. ตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ จากการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรเรื่องมาตรฐานการแก้ปัญหาด้านความยุติธรรมเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.87 อธิบายความแปรปรวนของการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การได้ร้อยละ 75 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องความเป็นธรรมของผู้บริหาร โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.85 อธิบายความแปรปรวนของการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การได้ร้อยละ 73

7. ตัวแปรด้านภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม จากการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรเรื่องการเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.96 อธิบายความแปรปรวนของภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามได้ร้อยละ 92 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องงบประมาณ

โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.94 อธิบายความแปรปรวนของภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ได้ร้อยละ 88

8. ตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากการวิเคราะห์ พบว่า ตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากส่วนกลางเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.86 อธิบายความแปรปรวนของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้ร้อยละ 75 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากค่านิยมและการเมือง โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.81 อธิบายความแปรปรวนของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้ร้อยละ 66

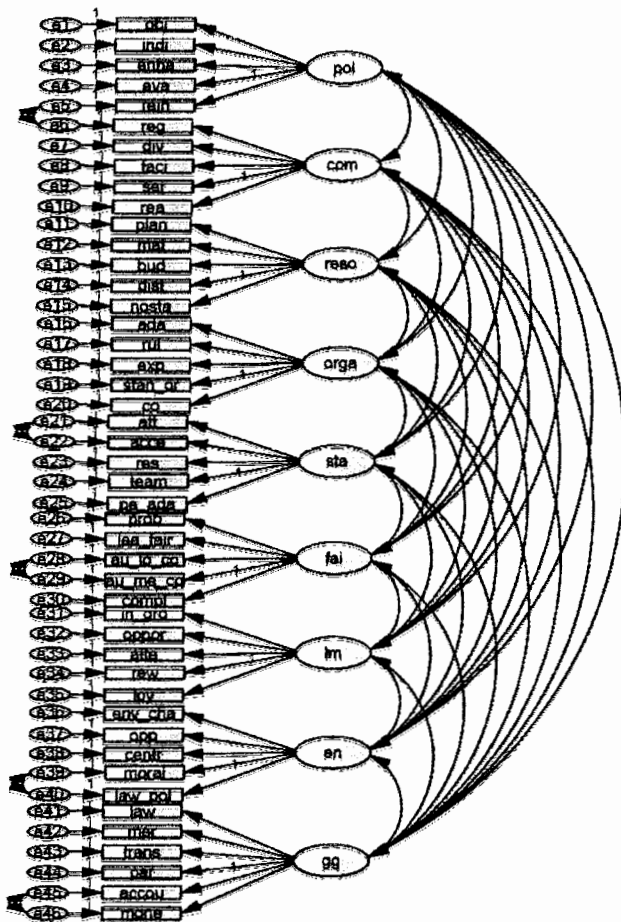
9. ตัวแปรธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จากการวิเคราะห์ พบว่า ตัวแปรเรื่องมิติด้านการมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.93 อธิบายความแปรปรวนของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้ร้อยละ 86 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องมิติด้านคุณธรรม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.91 อธิบายความแปรปรวนของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้ร้อยละ 83

โดยเมื่อพิจารณาความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลอง (Construct Reliability=CR) ซึ่งต้องมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.7 และค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว (Average Variance Extracted=AVE) ต้องมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.50 ซึ่งพบว่าในทุกตัวแปรแฝงในแบบจำลองมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลองและค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้วอยู่ในเกณฑ์ที่ดี คือ ทุกตัวแปรมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลองอยู่ระหว่าง 0.96-0.99 โดยตัวแปรด้านธรรมาภิบาลบริหารทรัพยากรบุคคลมีค่าสูงที่สุดคือ มีค่าเท่ากับ 0.99 ส่วนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างน้อยที่สุดคือมีค่าเท่ากับ 0.96 และตัวแปรด้านธรรมาภิบาลบริหารทรัพยากรบุคคลมีค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว มากที่สุดคือเท่ากับ 0.92 และตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องคุณธรรมของบุคลากรในองค์การมีค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้วน้อยที่สุดคือเท่ากับ 0.78 ซึ่งจากผลดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าแบบจำลองมีค่าความเที่ยงตรงเชิงเหมือน (Convergent Validity)

ตาราง 3.6 ความเที่ยงตรงเชิงจำแนก (Discriminant validity) ของแบบจำลองในการวัด

ตัวแปร โครงสร้าง	CR	AVE	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล	0.98	0.85	(0.922)								
2. รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร	0.98	0.86	0.79	(0.927)							
3. ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้นำคน โยบาย	0.98	0.88	0.73	0.79	(0.938)						
4. ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	0.98	0.88	0.77	0.78	0.78	(0.938)					
5. การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	0.98	0.90	0.75	0.78	0.76	0.79	(0.949)				
6. การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร	0.97	0.78	0.76	0.80	0.79	0.79	0.80	(0.883)			
7. ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX)	0.98	0.87	0.06	-0.001	0.016	0.02	-0.003	-0.09	(0.933)		
8. เส้นใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	0.96	0.82	0.68	0.72	0.70	0.76	0.75	0.76	0.19	(0.906)	
9. ธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	0.99	0.92	0.69	0.79	0.76	0.79	0.78	0.80	-0.09	0.68	(0.959)

ผลการวิเคราะห์จากตาราง 36 พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงทุกตัวไม่มีความสัมพันธ์กันมากกว่า 0.85 ที่ก่อให้เกิดภาวะร่วมเส้นตรงเชิงพหุ (Multicollinearity) เมื่อพิจารณาค่าค่ารากกำลังสองของค่าเฉลี่ยความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว (Square Root of Average Variance Extracted) ของแต่ละตัวแปรแฝงในแต่ละแถวและในสดมภ์เดียวกัน(Hair et al, 2010) คือค่า \sqrt{AVE} ของตัวแปรแฝงแต่ละตัวคือ ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ธรรมชาติบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลเท่ากับ 0.922 รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรเท่ากับ 0.927 ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายเท่ากับ 0.938 การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเท่ากับ 0.949 การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กรเท่ากับ 0.883 ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) เท่ากับ 0.933 เจือใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเท่ากับ 0.906 และธรรมชาติบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเท่ากับ 0.959 ตามลำดับ แสดงว่าแบบจำลองการวัดมีความเที่ยงตรงเชิงจำแนก



ภาพประกอบ 14 แบบจำลองการวัดธรรมชาติบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

2.1.4 การวิเคราะห์แบบจำลองสมการโครงสร้าง

จากการวิเคราะห์แบบจำลองการวัดดังกล่าวผู้วิจัยได้นำมาทำการจำลองสมการ โครงสร้างตามทฤษฎีและงานวิจัยต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ก่อนเบื้องต้นเพื่อกำหนดค่าตอบทั้งนี้ได้กำหนดการจำลองสมการ โครงสร้างเป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนแรกเพื่อจำลองตามแบบที่ได้จากการศึกษามาก่อน และขั้นตอนที่ 2 คือการพิจารณาความเป็นไปได้จากการเสนอแนะจากโปรแกรม AMOS ประกอบกับความเป็นไปได้ทางทฤษฎีตามผลการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อกำหนดสมการ โครงสร้างที่เหมาะสม ซึ่งได้ผลการวิจัย ดังนี้

ตาราง 37 ผลการวิจัยสมการ โครงสร้าง

χ^2	df	RMSEA	CFI	RMR
3493	970	0.08	0.85	0.09

จากตาราง 37 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าค่าต่าง ๆ ยังมีค่าที่ยังไม่เหมาะสมซึ่งแสดงถึงว่าแบบจำลองยังไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เนื่องจากค่า CFI ยังมีค่าที่น้อยเกินไปคือไม่ถึงเกณฑ์ที่จะยอมรับคือ 0.90 โดยจากตัวแบบจำลองนี้มีค่าเพียง 0.86 นอกจากนี้ค่า ค่า RMR ก็มีค่าสูงถึง 0.09 ซึ่งเกิน 0.08 และค่า RMSEA จะก้อยู่เพียงในเกณฑ์การยอมรับพอดี (Hair, 2010) จึงทำให้ผู้วิจัยได้ลองพิจารณาปรับเปลี่ยนเส้นอิทธิพลในขั้นตอนที่ 2 ต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 พิจารณาความเป็นไปได้จากการเสนอแนะจากโปรแกรม AMOS ประกอบความเป็นไปได้ทางทฤษฎีจึงได้ลากเส้นอิทธิพลเพิ่มเติม 5 เส้น คือ

1. จากตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กรไปยังตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร
2. จากตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายไปยังตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร
3. จากตัวแปรด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลไปยังตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย

4. ตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ

5. ตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังตัวแปรตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังตัวแปรไปยังตัวแปรความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล

ซึ่งทำให้การจำลองสมการ โครงสร้างมีค่าที่อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โดยมีค่าค่าไคสแควร์ (χ^2)=2512.26 , df=965, RMSEA= 0.064 ช่วงความเชื่อมั่นร้อยละ 90 ของ RMSEA อยู่ในช่วง 0.061 ถึง 0.068, CFI =0.91, RMR=0.02 จึงอาจกล่าวได้ว่า แบบจำลองสมการ โครงสร้างธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลหลังการปรับความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในระดับดี ดังปรากฏผลตามตารางดังนี้

ตาราง 38 ผลการวิจัยสมการ โครงสร้างหลังปรับความสัมพันธ์

χ^2	df	RMSEA	CFI	RMR
2512.26	965	0.064	0.91	0.02

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรแฝงทั้ง 9 ตัว ได้ค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานและค่าสหสัมพันธ์พหุคูณกำลังสอง (R^2) ของตัวแปรสังเกต รวมถึงมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้าง (CR) และค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว (AVE) แสดงในตาราง ดังนี้

ตาราง 39 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรแฝงในการวิจัยสมการ โครงสร้าง

ตัวแปร	น้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐาน	R ²	CR	AVE
ความชัดเจนของมาตรฐานและ วัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิ บาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล			0.98	0.85
1. เป้าหมาย	0.77	0.59		
2. ตัวชี้วัด	0.81	0.66		
3. การส่งเสริมการทำงานอื่น	0.69	0.47		
4. การควบคุมประเมินผล	0.79	0.63		
5. การให้การเสริมแรง	0.71	0.50		
รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ ส่งเสริมภายในองค์การ			0.98	0.86
6. ความสม่ำเสมอในการสื่อสาร	0.78	0.60		
7. รูปแบบการสื่อสาร	0.81	0.66		
8. การเสริมแนวนโยบาย	0.81	0.66		
9. การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร	0.79	0.63		
10. การเข้าถึงข้อมูล	0.71	0.51		
ความช่วยเหลือและสนับสนุน ทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้กำกับของ องค์กรและผู้กำหนดนโยบาย			0.98	0.88
11. การวางแผน	0.78	0.61		
12. การจัดสรรด้านวัสดุ	0.81	0.66		
13. งบประมาณ	0.82	0.68		
14. การกระจายของทรัพยากร	0.88	0.77		
15. จำนวนของผู้สนับสนุน	0.79	0.62		

ตาราง 39 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐาน	R ²	CR	AVE
ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ			0.98	0.88
16. การปรับตัวขององค์กร	0.80	0.64		
17. กฎระเบียบ	0.76	0.58		
18. ประสิทธิภาพความสำเร็จ	0.78	0.61		
19. มาตรฐานขององค์กร	0.86	0.73		
20. ระบบการประสานงานในองค์กร	0.85	0.73		
การยอมรับและความร่วมมือของ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ			0.98	0.90
21. ทัศนคติของบุคลากร	0.79	0.62		
22. การยอมรับนโยบาย	0.81	0.66		
23. การตอบสนองต่อนโยบาย	0.90	0.80		
24. การทำงานเป็นทีม	0.85	0.72		
25. การปรับตัวของบุคลากร	0.85	0.73		
การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของ บุคลากรในองค์การ			0.96	0.78
26. มาตรฐานการแก้ปัญหาด้าน ความยุติธรรม	0.87	0.76		
27. ความเป็นธรรมของผู้บริหาร	0.85	0.73		
28. ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการ ส่วนท้องถิ่น	0.72	0.52		
29. ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการ ส่วนจังหวัด	0.70	0.50		
30. จำนวนการร้องเรียนด้านความเป็น ธรรม	0.56	0.31		

ตาราง 39 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ ปรับมาตรฐาน	R ²	CR	AVE
ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรม แลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม			0.98	0.87
31. การแบ่งพรรคพวก	0.75	0.56		
32. โอกาสการสร้างผลงาน	0.90	0.81		
33. การเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม	0.96	0.92		
34. การลำเอียงในการพิจารณาความ ดีความชอบ	0.94	0.88		
35. ความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา	0.80	0.64		
เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง			0.96	0.81
36. การเปลี่ยนแปลงของสภาวะ แวดล้อม	0.59	0.35		
37. การไม่คัดค้านนโยบายจากกลุ่มต่างๆ	0.71	0.51		
38. การสนับสนุนจากส่วนกลาง				
39. ความสอดคล้องกับศีลธรรม	0.87	0.76		
40. การสนับสนุนจากด้านกฎหมาย และการเมือง	0.69	0.47		
	0.81	0.65		
ธรรมาภิบาลด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคล			0.98	0.92
41. มิติด้านนิติธรรม	0.66	0.44		
42. มิติด้านคุณธรรม	0.91	0.83		
43. มิติด้านการมีส่วนร่วม	0.93	0.86		
44. มิติด้านความสำนึกรับผิดชอบ	0.85	0.72		
45. มิติด้านความโปร่งใส	0.89	0.78		
46. มิติด้านความคุ้มค่า	0.81	0.66		

จากตาราง 39 คำนี้นักองค์ประกอบปรับมาตรฐานของตัวแปรสังเกตใน แต่ละตัวแปรแฝง พบว่าตัวแปรสังเกตทุกตัวเป็นตัวชี้วัดที่ดีของตัวแปรแฝง เนื่องจากมีน้ำหนัก องค์ประกอบปรับมาตรฐานมากกว่า 0.5 โดยที่ตัวแปรความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน ระหว่าง 0.69-0.81 ตัวแปรรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรมีค่าน้ำหนัก องค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.71-0.81 ตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้าน ทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน ระหว่าง 0.78-0.88 ตัวแปรด้านลักษณะขององค์กรที่น่านโยบายไปปฏิบัติมีค่าน้ำหนัก องค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.76-0.86 ตัวแปรด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.79-0.90 ตัวแปรด้านการรับรู้ เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กรมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.56- 0.87 ส่วนตัวแปรด้านภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามมีค่าน้ำหนัก องค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.75-0.96 ตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.59-0.87 ส่วนตัวแปรด้านธรรมาภิบาล การบริหารทรัพยากรบุคคลมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานระหว่าง 0.66-0.93 โดยมี รายละเอียดสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. ตัวแปรด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล

จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องตัวชี้วัดเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่า น้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.81 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านความ ชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลได้ร้อยละ 66 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการควบคุมประเมินผล โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.79 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลได้ร้อยละ 63

2. ตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร

จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องรูปแบบการสื่อสาร และการเสริมแนวนโยบาย เป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.81 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ได้ร้อยละ 66 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.79 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ได้ร้อยละ 63

3. ตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดคนนโยบาย

จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องการกระจายของทรัพยากรเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.88 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย ได้ร้อยละ 77 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องงบประมาณ โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.82 อธิบายความแปรปรวนตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย ได้ร้อยละ 68

4. ตัวแปรด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องมาตรฐานขององค์กร เป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.86 อธิบายความแปรปรวนด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ร้อยละ 73 และรองลงมาคือตัวแปรเรื่องระบบการประสานงานในองค์กร โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.85 ซึ่งอธิบายความแปรปรวนด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ร้อยละ 73

5. การยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องการตอบสนองต่อคนนโยบายเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.90 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ร้อยละ 80 รองลงมาคือตัวแปรเรื่อง

การปรับตัวของบุคลากรและการทำงานเป็นทีม โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.86 อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ร้อยละ 73 และร้อยละ 72 ตามลำดับ

6. การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร

จากการวิเคราะห์ พบว่า ตัวแปรเรื่องมาตรฐานการแก้ปัญหาด้านความยุติธรรมเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.87 อธิบายความแปรปรวนของการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร ได้ร้อยละ 76 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องความเป็นธรรมของผู้บริหาร โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.85 อธิบายความแปรปรวนของการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร ได้ร้อยละ 73

7. ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม

จากการวิเคราะห์ พบว่า ตัวแปรเรื่องการเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.96 อธิบายความแปรปรวนของภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามได้ร้อยละ 92 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องความลำเอียงในการพิจารณาความคิดความชอบ โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.94 อธิบายความแปรปรวนของภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามได้ร้อยละ 88

8. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

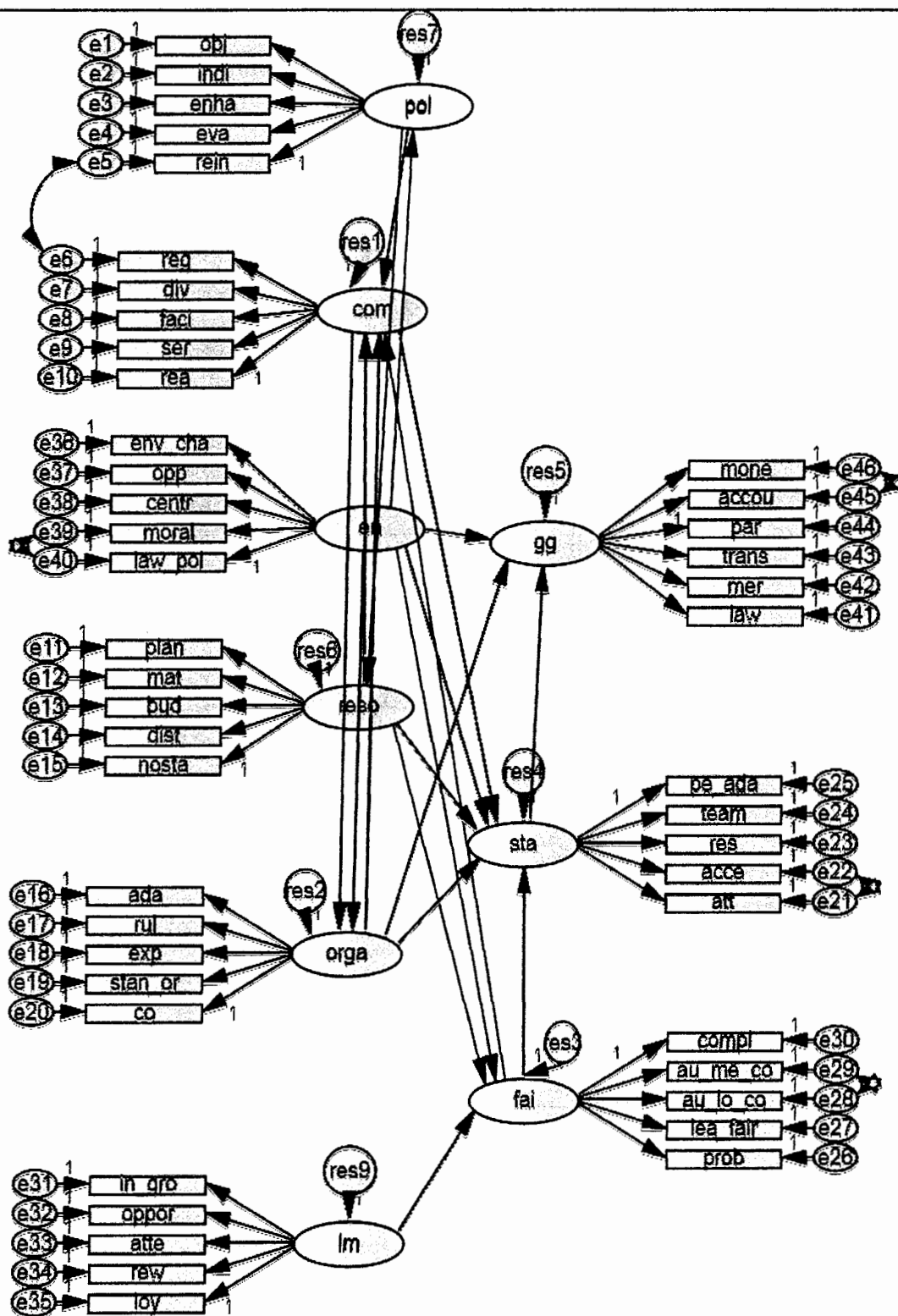
จากการวิเคราะห์ พบว่า ตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากส่วนกลางเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.87 อธิบายความแปรปรวนของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ร้อยละ 76 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากคณาจารย์และกรรมการเมือง โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.81 อธิบายความแปรปรวนของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ร้อยละ 65

9. ตัวแปรธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

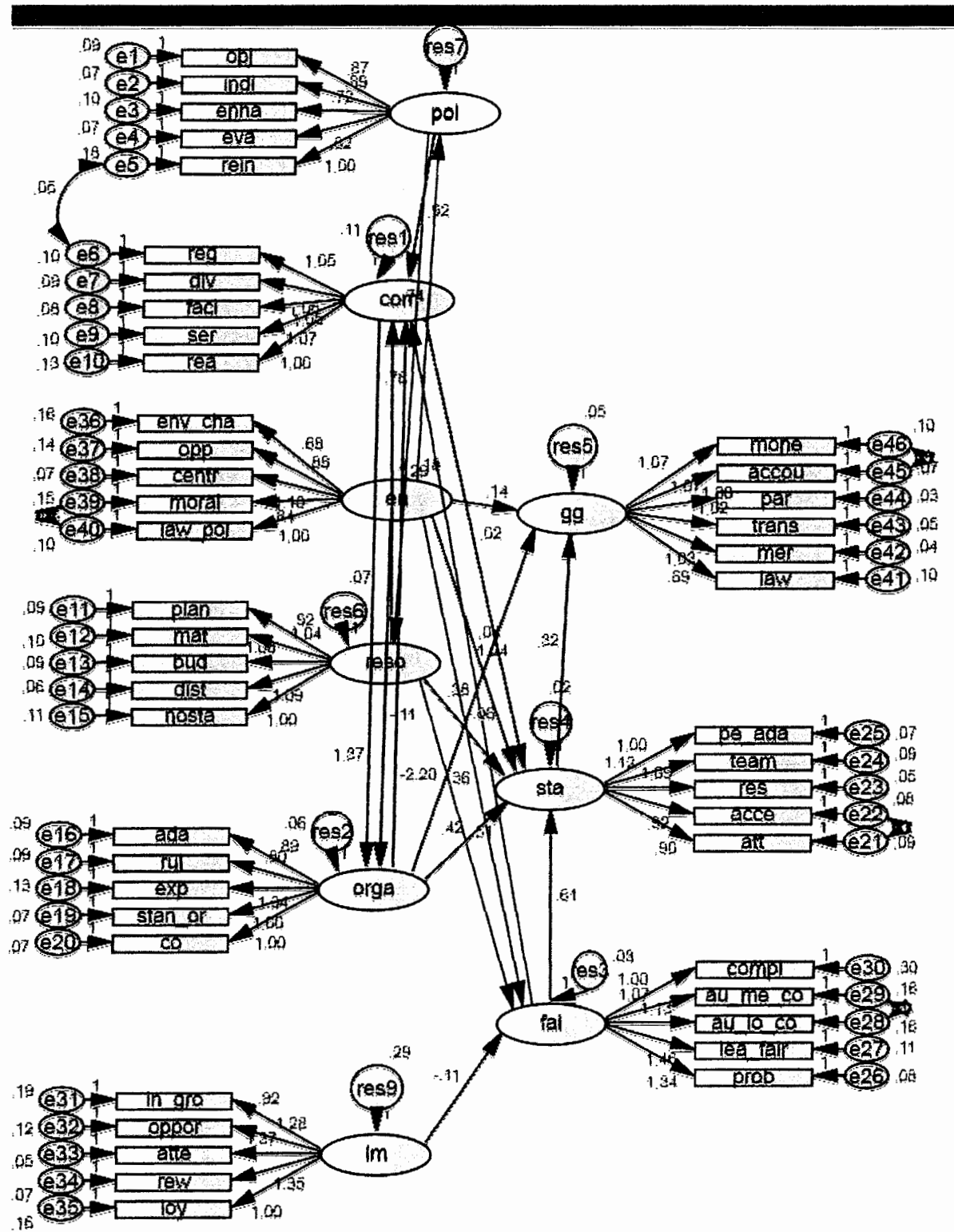
จากการวิเคราะห์ พบว่า ตัวแปรเรื่องมิติด้านการมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.93 อธิบายความแปรปรวนของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ร้อยละ 86 รองลงมาคือตัวแปรเรื่องมิติด้านคุณธรรม โดยมีค่า

น้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเท่ากับ 0.91 อธิบายความแปรปรวนของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ร้อยละ 83

โดยเมื่อพิจารณาความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลอง (Construct Reliability=CR) ซึ่งต้องมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.70 และค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว (Average Variance Extracted =AVE) ต้องมีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.50 ซึ่งพบว่า ในทุกตัวแปรแฝงในแบบจำลองมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลองและค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้วอยู่ในเกณฑ์ที่ดี คือทุกตัวแปรมีความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลองอยู่ระหว่าง 0.96-0.98 โดยตัวแปรด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามและธรรมาภิบาลบริหารทรัพยากรบุคคลมีค่าสูงที่สุดคือเท่ากันมีค่าเท่ากับ 0.98 ส่วนตัวแปรการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างน้อยที่สุดคือมีค่าเท่ากับ 0.96 และตัวแปรด้านธรรมาภิบาลบริหารทรัพยากรบุคคลมีค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้ว มากที่สุดคือเท่ากับ 0.92 และตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมมีค่าความแปรปรวนที่ถูกสกัดแล้วน้อยที่สุดคือเท่ากับ 0.78



ภาพประกอบ 15 แบบจำลองสมการ โครงสร้างธรรมาภิบาลด้านการบริหาร
ทรัพยากรบุคคล



ภาพประกอบ 16 แบบจำลองสมการ โครงสร้างพร้อมค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ซึ่งสามารถแสดงค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลของแต่ละตัวแปรแฝงได้ ดังนี้

ตาราง 40 ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลของแต่ละตัวแปรแฝงในแบบจำลองสมการโครงสร้าง

ตัวแปรแฝง	R ²	ตัวแปรแฝง								ธรรมาภิบาล	
		1	2	3	4	5	6	7	8		
1. ความชัดเจนของ มาตรฐานและ วัตถุประสงค์ของ นโยบายธรรมาภิบาล ด้านบริหารทรัพยากร บุคคล	0.56										
		อิทธิพลทางตรง	-	1.04	0.78	-	-	-	-	-	-
		อิทธิพลทางอ้อม	-	-0.37	-	0.77	0.55	0.45	-	-	0.49
		อิทธิพลโดยรวม	-	0.67	0.78	0.77	0.55	0.45	-	-	0.49
2. รูปแบบการสื่อสาร และกิจกรรมที่ส่งเสริม ภายในองค์กร	0.21										
		อิทธิพลทางตรง	-	-	-	1.15	0.02	-	-	-	-
		อิทธิพลทางอ้อม	-	-0.75	-	-0.86	0.11	-	-	-	0.16
		อิทธิพลโดยรวม	-	-0.75	-	0.29	0.13	-	-	-	0.16
3. ความช่วยเหลือและ สนับสนุนทางด้าน ทรัพยากรต่างๆจาก ผู้นำองค์กรและผู้ กำหนดนโยบาย	0.60										
		อิทธิพลทางตรง	-	1.43	-	-	-0.05	0.58	-	-	-
		อิทธิพลทางอ้อม	-	-0.90	-	0.61	0.58	-	-	-	0.42
		อิทธิพลโดยรวม	-	0.53	-	0.61	0.53	0.58	-	-	0.42
4. ลักษณะขององค์กร ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	0.69										
		อิทธิพลทางตรง	-	-2.61	-		0.44	-	-	-	0.40
		อิทธิพลทางอ้อม	-	1.96	-	-0.75	-0.34	-	-	-	-0.27
		อิทธิพลโดยรวม	-	-0.65	-	-0.75	0.10	-	-	-	0.13

ตาราง 40 (ต่อ)

ตัวแปรแฝง	R ²	ตัวแปรแฝง								รวมทั้งหมด	
		1	2	3	4	5	6	7	8		
5. การยอมรับและ ความร่วมมือของผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติ อิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม อิทธิพลโดยรวม	0.88										0.33 -0.33
6. การรับรู้เรื่องความ ยุติธรรมของบุคลากร ในองค์การ อิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม อิทธิพลโดยรวม	0.81										- 0.37 0.37
7. ภาวะผู้นำแบบ พฤติกรรมการ แลกเปลี่ยนระหว่าง ผู้นำกับผู้ตาม อิทธิพลทางอ้อม อิทธิพลโดยรวม	0.00										- -0.06 -0.06
8. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม อิทธิพลโดยรวม	0.00										0.14 0.52 0.66

จากตาราง 40 ได้ชี้ว่า

1. ปัจจัยความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ธรรมชาติ
บาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ตัวแปรเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นตัวแปรเดียวที่มีอิทธิพล
ทางตรงในเชิงบวกต่อปัจจัยความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ธรรมชาติ
บาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลที่ 0.75 ขณะที่ปัจจัยด้านความชัดเจน
ของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมชาติบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีอิทธิพลทั้ง
ทางตรงและทางอ้อมต่อปัจจัยอื่นๆกเว้นปัจจัยด้านภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยน
ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองและปัจจัยด้านความ
ชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมชาติบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมี
อิทธิพลโดยรวมต่อปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำของ
องค์กรและผู้กำหนดนโยบายและมีอิทธิพลด้านบวกทางตรงต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและ
กิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรสูงที่สุดคือเท่ากับ 1.04 รวมถึงมีอิทธิพลทางลบโดยอ้อมต่อปัจจัย
นี้ด้วยซึ่งมีอิทธิพลทางลบเพียงปัจจัยเดียวคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.37

2. รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร

ปัจจัยนี้จะได้รับอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมจากปัจจัยอื่น ๆ แทบทุกปัจจัย
ยกเว้นเพียงปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรและปัจจัยธรรมา
ติบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งโดยมากอิทธิพลที่ได้รับนี้เป็นอิทธิพลทางลบซึ่งเป็นทั้ง
อิทธิพลทางตรงและทางอ้อมโดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางบวกซึ่งเป็นอิทธิพลทางตรงที่สูงที่สุด
คืออิทธิพลที่รับจากปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำของ
องค์กรและผู้กำหนดนโยบายซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 1.43 และได้รับอิทธิพลทางตรงทาง
ลบจากปัจจัยลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติสูงที่สุดคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ
-2.61 และอิทธิพลโดยอ้อมทางบวกซึ่งสูงกว่าอิทธิพลทางบวกโดยตรงที่มีต่อปัจจัยด้านความ
ช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายด้วยคือ
มีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 1.96 อย่างไรก็ตามเมื่อรวมกับอิทธิพลทางลบจึงมีอิทธิพลโดยรวม
ลดลงนอกจากนี้ปัจจัยด้านการรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรยังมีอิทธิพล

ต่อปัจจัยด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การและด้านธรรมาภิบาล โดยมีอิทธิพลโดยรวมสูงสุดด้านบวกต่อปัจจัยด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.29 และมีอิทธิพลโดยรวมทางลบสูงสุดต่อปัจจัยด้านการรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.75 และมีอิทธิพลทางตรงด้านบวกที่สูงที่สุดต่อปัจจัยด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 1.15 รวมทั้งมีอิทธิพลโดยอ้อมทางลบสูงสุดต่อปัจจัยด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกันคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.86

3. ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย

ปัจจัยนี้ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยเพียงสองปัจจัยได้แก่ปัจจัยด้านการความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลและปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยได้รับอิทธิพลทางตรงด้านบวกจากปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.78 ส่วนอิทธิพลทางอ้อมด้านบวกได้รับจากปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.58 ในขณะที่ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมทั้งอิทธิพลทางบวกและทางลบต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การปัจจัยด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ และปัจจัยด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยมีอิทธิพลโดยรวมต่อปัจจัยด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่สุดคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.61 และมีอิทธิพลทั้งทางบวกและทางลบมากที่สุดกับปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การคือมีอิทธิพลทางตรงด้านบวกสูงที่สุดเท่ากับ 1.43 และทางอ้อมด้านลบมากที่สุดคือเท่ากับ -0.90

4. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นปัจจัยที่ได้รับอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งด้านบวกและด้านลบจากปัจจัยอื่นๆยกเว้นปัจจัยด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและด้าน

ธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลทางบวกที่มากที่สุดและลบมากที่สุดมาจากปัจจัยเดียวกันคือปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรซึ่งปัจจัยทางบวกมาจากอิทธิพลทางตรงที่มีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 1.15 ในขณะที่อิทธิพลทางลบที่มากที่สุดมาจากอิทธิพลทางอ้อมคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.86 ส่วนปัจจัยลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลต่อปัจจัยรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ปัจจัยด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลและปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีทั้งอิทธิพลทางบวกและลบ โดยมีอิทธิพลโดยรวมต่อปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติทางลบสูงที่สุดคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.75 และมีอิทธิพลโดยรวมทางบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลมากที่สุดคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.13 และมีอิทธิพลต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรสูงที่สุดทั้งด้านบวกและลบทั้งอิทธิพลทางตรงและทางอ้อม โดยมีอิทธิพลทางอ้อมด้านลบที่มากที่สุด คือมีค่าสัมประสิทธิ์ของอิทธิพลเท่ากับ -2.61 และอิทธิพลทางตรงด้านบวกมากที่สุดคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 1.96

5. ปัจจัยด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นปัจจัยที่รับอิทธิพลทางบวกและลบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากปัจจัยอื่นๆ ยกเว้นปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยอิทธิพลทางบวกที่มากที่สุดมาจากอิทธิพลทางอ้อมของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.68 ในขณะที่อิทธิพลทางลบมาจากอิทธิพลทางอ้อมของลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.34 ส่วนปัจจัยด้านการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลรวมและอิทธิพลทางตรงด้านบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลเพียงปัจจัยเดียวคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.33

6. ปัจจัยการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร

ได้รับอิทธิพลทางบวกจากปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลปัจจัยความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยอิทธิพลที่สูงที่สุดมาจากอิทธิพลทางตรงของปัจจัยปัจจัยความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายคือมีค่า

ทรัพยากรบุคคลคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.75 และอิทธิพลทางตรงด้านลบต่อปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงปัจจัยเดียวคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.11

9. ปัจจัยธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

เป็นปัจจัยที่ได้อิทธิพลจากทุกปัจจัยทั้งทางบวกและลบทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลโดยรวมสูงที่สุดคือมีค่าสัมประสิทธิ์รวมเท่ากับ 0.66 ซึ่งเป็นอิทธิพลทางอ้อมเท่ากับ 0.52 ในขณะที่ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงสูงที่สุดคือมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.40

จากการวิเคราะห์ตัวแบบสมการ โครงสร้างของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้จำนวน 387 แห่งนำไปสู่ผลการสรุปเชิงสถิติ ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 41 สรุปผลเชิงสถิติที่ได้จากการวิเคราะห์ตัวแบบสมการ โครงสร้างของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรง		น้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน	t	P-value
จาก	ไปยัง			
1.ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล	รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร	1.04***	3.83	p<.001
2.ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย	รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร	1.43***	3.77	p<.001

ตาราง 41 (ต่อ)

ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรง		น้ำหนัก องค์ประกอบ มาตรฐาน	t	P-value
จาก	ไปยัง			
3.รูปแบบการสื่อสาร และกิจกรรมที่ส่งเสริม ภายในองค์การ	ลักษณะขององค์การที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ	1.15***	11.67	p<.001
4.ลักษณะขององค์การที่ นำนโยบายไปปฏิบัติ	รูปแบบการสื่อสารและ กิจกรรมที่ส่งเสริมภายใน องค์การ	-2.62***	-3.37	p<.001
5.ความช่วยเหลือและ สนับสนุนทางค้ำ ทรพยากรต่างๆจากผู้นำ ขององค์กรและผู้ กำหนดนโยบาย	การยอมรับและความ ร่วมมือของผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติ	-0.05	-0.58	0.56
6.เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	ลักษณะองค์การที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ	-0.11	-1.57	0.12
7.เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	การยอมรับและความ ร่วมมือของผู้นำ นโยบายไป ปฏิบัติ	0.04	0.70	0.49
8.ภาวะผู้นำแบบ พฤติกรรมกร แลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำ กับผู้ตาม	การรับรู้เรื่องความยุติธรรม ของบุคลากรในองค์การ	-0.16***	-4.63	p<.001
9.การรับรู้เรื่องความ ยุติธรรมของบุคลากร ในองค์การ	การยอมรับและความ ร่วมมือของผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติ	0.53***	5.41	p<.001

ตาราง 41 (ต่อ)

ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรง		น้ำหนัก องค์ประกอบ มาตรฐาน	t	P-value
จาก	ไปยัง			
10. ลักษณะองค์การที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ	การยอมรับและความ ร่วมมือของผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติ	0.44***	3.69	p<.001
11. รูปแบบการสื่อสารและ กิจกรรมที่ส่งเสริมภายใน	การยอมรับและความร่วมมือ ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	0.02	0.25	0.80
12. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	ธรรมาภิบาลด้านการ บริหารทรัพยากรบุคคล	0.14**	2.62	p<.01
13. การยอมรับและความ ร่วมมือของผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติ	ธรรมาภิบาลด้านการ บริหารทรัพยากรบุคคล	0.33**	3.13	p<.01
14. ลักษณะองค์การที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ	ธรรมาภิบาลด้านการ บริหารทรัพยากรบุคคล	0.41***	4.08	p<.001
15. ความช่วยเหลือและ สนับสนุนทางด้าน ทรัพยากรต่างๆจากผู้ นำขององค์กรและผู้ กำหนดนโยบาย	การรับรู้เรื่องความยุติธรรม ของบุคลากรในองค์กร	0.58***	8.84	p<.001
16. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	การรับรู้เรื่องความยุติธรรม ของบุคลากรในองค์กร	0.42***	7.43	p<.001
17. การรับรู้เรื่องความ ยุติธรรมของบุคลากรใน องค์กร	รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรม ที่ส่งเสริมภายในองค์กร	1.21***	3.80	p<.001
18. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	ความชัดเจนของมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของ นโยบายธรรมาภิบาลด้าน บริหารทรัพยากรบุคคล	0.75***	11.82	p<.001

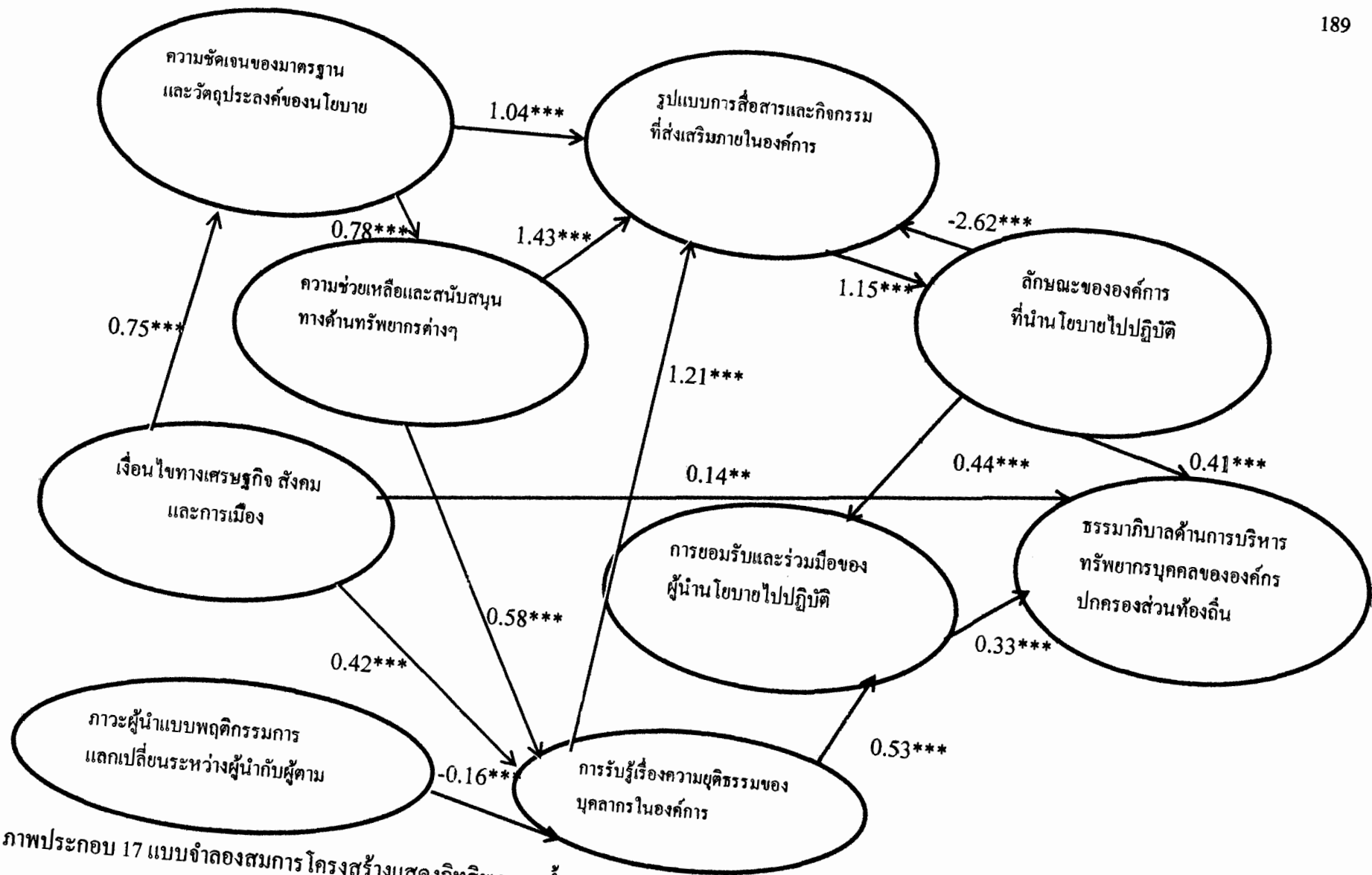
ตาราง 41 (ต่อ)

ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรง		น้ำหนัก องค์ประกอบ มาตรฐาน	t	P-value
จาก	ไปยัง			
19. ความชัดเจนของ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ ของนโยบายชมรมภบาล ค้ำบริหารทรัพยากรบุคคล	ความช่วยเหลือและสนับสนุน ทางด้านทรัพยากรต่างๆ จาก ผู้นำขององค์กรและผู้กำหนด นโยบาย	0.78***	12.23	p<.001

*** P<.001, ** P<.01

จากตาราง 41 จะเห็นค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรงตามที่กำหนดไว้ในแบบจำลองที่กำหนดจากทฤษฎีซึ่งนำไปสู่สมมติฐานทางการศึกษา (จำนวน 14 เส้น ได้แก่ 1-14) และจากที่กำหนดขึ้นเพิ่มเติมจากการเสนอแนะของโปรแกรมโดยมีทฤษฎีสนับสนุน (จำนวน 5 เส้น ได้แก่ 15-19) ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรงที่กำหนดในแบบจำลองที่นำไปสู่สมมติฐานทางการศึกษาจะพบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรงที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติได้แก่ ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลทางตรงจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.11 ($t=-1.57$, $p=0.12$) จากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.04 ($t=0.70$, $p=0.49$) จากความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายไปยังการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.05 ($t=-0.58$, $p=0.56$) และจากรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การ ไปยังการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.02 ($t=0.25$, $p=0.80$) ในขณะที่นอกจากนี้ส่วนมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลที่มีนัยสำคัญทางสถิติทั้งสิ้นซึ่งรวมทั้งค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลที่ได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยแทบทุกค่ามีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p<.001$ ทั้งสิ้น ยกเว้นค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลจากการยอมรับและความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไปยังชมรมภบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.33** ($t=3.13$, $p<.01$) และจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังชมรมภบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.14** ($t=2.62$, $p<.01$)

โดยสามารถแสดงภาพอิทธิพลและน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานได้ดังภาพประกอบ 17



ภาพประกอบ 17 แบบจำลองสมการโครงสร้างแสดงอิทธิพลและน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐาน

ตอนที่ 2 ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในส่วนราชการที่สุ่มได้ของจังหวัดซึ่งถูกสุ่มเลือกนั้น ที่เต็มใจและพร้อมให้สัมภาษณ์เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมจากผลการศึกษาที่ได้ รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดจะได้จากการสัมภาษณ์ผู้ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด รวมจำนวนจังหวัดละ 3 คน รวมเป็นการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 9 คน เพื่อหาเหตุผลเพิ่มเติมในการอธิบายผลการวิจัยที่ได้ ทั้งนี้จังหวัดที่ผู้วิจัยสุ่มเลือกได้ในครั้งนี้มาจากแต่ละกลุ่มจังหวัดในภาคใต้ ซึ่งได้แก่ จังหวัดชุมพรจากกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย จังหวัดนราธิวาสจากกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน และจังหวัดกระบี่จากกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน

โดยผลการสัมภาษณ์สามารถสรุปเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษาได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษากระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ยึดหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด

จากการสัมภาษณ์ในคำถามว่า โดยภาพรวมท่านมีความคิดเห็นว่าธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านได้สัมผัสมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากให้ประเมินโดยให้คะแนน 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ท่านจะให้คะแนนในระดับใด พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้คะแนนในระดับมาก แต่ก็ให้ข้อสังเกตว่าในแต่ละมิติของธรรมาภิบาล 6 มิติ จะมีความแตกต่างกัน ดังความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดนราธิวาสท่านหนึ่ง กล่าวว่า

“...การประเมินธรรมาภิบาลกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะมองในภาพรวมแล้ว ต้องไปดูในรายละเอียดที่เป็นองค์ประกอบด้วย เพราะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมิติบางแห่งอาจจะโดดเด่นด้านนิติธรรม แต่บางแห่งอาจจะเด่นด้านการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามผมคิดว่าในสังคมไทยธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมน่าจะมีแนวโน้มที่จะได้รับความใส่ใจมากกว่ามิติด้านอื่นๆ...”

สำหรับประเด็นคำถามที่ว่า จากผลการศึกษาพบว่ามิติธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมมีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด และด้านที่น้อยที่สุดคือด้านความคุ้มค่าจะเป็นผลจากอะไร ส่วนใหญ่ให้เหตุผลทำนองเดียวกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่กระบวนการ(Process) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcome) เพราะว่ากระบวนการวัดเป็นรูปธรรมได้ง่ายกว่า ดังความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดชุมพร กล่าวว่า

“...เรื่องนี้หากนำทฤษฎีระบบมาอธิบายก็จะเห็นได้ชัดขึ้น ซึ่งทฤษฎีนี้ แรกเริ่มก็อธิบายถึงปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลย้อนกลับ (Feed back) ที่ต่อมาได้นำไปใช้ในการประเมินผล จึงได้ขยายผลเพิ่มจากผลผลิตไปสู่ผลลัพธ์ (Outcome) ในทางปฏิบัติสิ่งที่วัดง่ายคือ ปัจจัยนำเข้าซึ่งก็คือทรัพยากรที่ต้องใช้ เช่น กำลังคน เงินงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ และกระบวนการ เช่นการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย เป็นต้น ส่วนการวัดผลผลิต และผลลัพธ์ก็จะยากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะผลลัพธ์วัดยากที่สุด จึงมักหลีกเลี่ยงกัน เหมือนอย่างในกรณีการบริหารทรัพยากรบุคคล หากได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดครบถ้วน ก็ถือว่าเข้าเกณฑ์ธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมแล้ว ตัวอย่างเช่น การสอบคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลก็จะมีหลักเกณฑ์ว่า ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบคัดเลือกคณะหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน ให้มีกำหนดเวลารับสมัครสอบไม่น้อยกว่า 10 วันทำการ และต้องประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าสอบก่อนวันสอบไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ ซึ่งตรวจสอบหรือวัดได้ไม่ยาก แต่หากจะให้วัดว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกสามารถปฏิบัติงานได้ดี มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เป็นเรื่องที่วัดยากกว่า...”

สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดนครราชสีมาที่กล่าวว่า

“...บ่อยครั้งการประเมินผลลัพธ์มักโยงไปถึงการประเมินด้านความคุ้มค่าหรือการประเมินประสิทธิภาพของผลงาน ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับ การประเมินผลผลิต และผลลัพธ์มาเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า เพื่อให้ทราบว่าการใช้จ่ายทรัพยากรไปอย่างประหยัด หรือคุ้มค่าเพียงใด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักให้ความสนใจน้อยต่างจากกรณีของด้านนิติธรรมหากได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดครบถ้วน ก็ถือว่า

เข้าเกณฑ์ธรรมาภิบาลค่านิยมธรรมแล้ว กรณีตัวอย่างเช่น ในการสรรหาที่มี ตำแหน่งว่างเพียง 1 ตำแหน่ง แทนที่จะขอใช้บัญชีสอบแข่งขันของหน่วยงานอื่นตามที่ ไม่ขัดต่อ กฎ ระเบียบ กลับไปใช้วิธีเปิดสอบแข่งขัน ซึ่งทำถูกต้อง ตามกฎระเบียบทุกประการแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง แสดงว่ามีธรรมาภิบาลค่านิยมธรรมแต่ไม่มีธรรมาภิบาลค่านิยมค้ำค่า....”

ผู้ให้สัมภาษณ์จากกระบี่ที่กล่าวว่า

“...การวัดในสิ่งที่เป็นรูปธรรมจะทำได้ง่ายกว่า ชัดเจน ไม่ยุ่งยาก ไม่เสียเวลาในการตีความ....”

หรือในอีกแง่มุมหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเกรงว่าผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย หรือไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมทำให้ถูกสังคมตำหนิจึงมักหลีกเลี่ยงประเมินผลลัพธ์หรือความค้ำค่าดังเช่นความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดกระบี่อีกท่านหนึ่งที่ให้ความเห็นว่า

“....กรณีการพัฒนาพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการจัดฝึกอบรม โดยใช้งบประมาณไปมาก มีการบรรยายวิชาการและไปทัศนศึกษาดูงานต่างประเทศ การจัดฝึกอบรมถูกต้องตามระเบียบทุกประการถูกต้องตามหลักนิยาม แต่ถามว่าค้ำค่าใหม่บอกได้ว่าตอบยาก ส่วนใหญ่ถ้าถามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดฝึกอบรม ก็ต้องตอบว่าค้ำค่า เพราะหากตอบว่าไม่ค้ำค่าก็ถือว่าเป็นความผิดพลาดของหน่วยงาน แต่ถ้าถามบุคคลภายนอกก็อาจจะตอบว่าไม่ค้ำค่า ไปเที่ยวกันมากกว่า ซึ่งเป็นข้อครหาที่ไม่พึงปรารถนาของผู้บริหาร....”

สำหรับคำถามว่า ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อกรณีที่ผลการวิจัยปรากฏว่า กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน มีค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลโดยรวมสูงสุด ก็ได้รับคำตอบจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่มา จากจังหวัดนครศรีธรรมราชที่ให้ความเห็นสอดคล้องกันอธิบายว่า

“....ไม่แปลกใจและมีความเป็นไปได้โดยน่าจะมีเหตุผลมาจากในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน โดยเฉพาะจังหวัดนครศรีธรรมราช ยะลา และปัตตานี ซึ่งมีสถานการณ์ความไม่สงบต่อเนื่องมาหลายปีส่งผลให้กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัดเหล่านี้ไม่เป็นไปตามปกติคือ ไม่มีการแข่งขันตามปกติดังเช่นจังหวัดอื่น ๆ โดยกรณีที่พบบ่อยมากก็คือการสอบคัดเลือก

หรือการคัดเลือก จะเห็น ได้ชัดว่าส่วนใหญ่ร้อยละเก้าสิบขึ้นไปเป็นการแข่ง กับตัวเองของผู้สมัคร หรือพูดได้ว่า ไม่มีคู่แข่งแน่นอน เนื่องจากคู่แข่งซึ่งเป็นคน ต่างถิ่นไม่กล้าไปสมัครส่วนใหญ่ผู้สมัครจึงมักได้รับการคัดเลือกหรือผ่านการ สอบคัดเลือก เมื่อเป็นเช่นนี้การร้องเรียนก็แทบไม่มี ไม่มีความจำเป็นต้อง หลีกเลี่ยงการกระทำที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาล ค่าเฉลี่ยของธรรมาภิบาลด้าน การบริหารทรัพยากรบุคคลจึงสูง....”

โดยผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดนครราชสีมาอีกท่าน ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“...อาจเป็นเพราะบุคลากรในพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ส่วนใหญ่ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา ชะลา บึงคานี สตูลและสี่อำเภอของจังหวัด สงขลา ได้รับสิทธิพิเศษในการนับระยะเวลาวิฤกษ์ในการคำนวณระยะเวลา การดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งในสายงานที่จะแต่งตั้ง เพื่อประโยชน์ ในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ทำให้บุคลากรเหล่านี้รู้สึกว่าคุณค่า ความเป็นธรรมที่มีโอกาสก้าวหน้าเร็วกว่าผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อื่น ประกอบ กับการแข่งขันก็มีไม่มาก จึงไม่ค่อยมีเรื่องโต้แย้งเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการ บริหารทรัพยากรบุคคล....”

ส่วนด้านความเห็นที่เกี่ยวกับมิติที่มีอิทธิพลต่อความมีธรรมาภิบาลด้านทรัพยากร บุคคลมากที่สุดซึ่งได้แก่ มิติด้านการมีส่วนร่วม รองลงมาคือ มิติด้านคุณธรรม และมิติด้านความ โปร่งใส นั้นในประเด็นนี้ โดยส่วนใหญ่ของผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า มิติ ด้านการมีส่วนร่วมน่าจะมีอิทธิพลต่อระดับธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลมากที่สุด ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน คือ ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดชุมพร ให้ความเห็นว่า

“...การมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก หรือบุคคลที่เป็นกลางจะมีส่วนช่วยให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหาร ทรัพยากรบุคคลได้มาก เพราะว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจย่อมต้องระมัดระวัง การกระทำหรือการใช้อำนาจมากขึ้น หากทำสิ่งที่ไม่ชอบมาพากลหรือไม่ ชอบด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม หรือทำอะไรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เกรงกลัวจะ ถูกหักท้วง หรือถูกดำเนินหรือร้องเรียน เหมือนว่ามีหูตาคอยสอดส่องจ้องดู ป้องปรามมิให้ทำสิ่งขัดต่อธรรมาภิบาล ซึ่งจะช่วยให้เกิดธรรมาภิบาล ได้ ดีกว่า....”

ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดนครราชสีมา ให้ความเห็นที่มีส่วนเสริมกันว่า

“...การมีส่วนร่วมยิ่งมากยิ่งขึ้น เพราะช่วยเป็นเกราะป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยธรรมาภิบาลในมิติอื่น ๆ ได้ด้วย...”

ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดชุมพร ให้ความเห็นในส่วนนี้เพิ่มเติมว่า

“.....การมีส่วนร่วมมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับการร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ไปจนถึงร่วมตัดสินใจ ต้องพิจารณาความเหมาะสมเป็นเรื่องๆ ไป บางเรื่องเป็นอำนาจของผู้บริหาร โดยเฉพาะก็ไม่ควรก้าวล่วงไปมีส่วนร่วมในการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารเช่น กรณีการโยกย้ายภายในหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตามถ้าผู้บริหารให้ความใส่ใจกับการที่ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นบ้าง ทั้งความรู้สึกละการยอมรับก็น่าจะมีมากขึ้น....”

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่าน ให้ความเห็นที่แตกต่างว่า มิติด้านคุณธรรม น่าจะมีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมากกว่ามิติอื่น เนื่องจากเชื่อว่าหากคนมีคุณธรรมแล้ว มิติอื่น ๆ ของธรรมาภิบาลก็จะติดตามไปด้วยเช่นกันเช่นผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านจากจังหวัดนครราชสีมา และชุมพร ในขณะที่มีผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีความเห็นว่า มิติด้านความโปร่งใส น่าจะมีผลต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเช่นกัน ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดกระบี่ ท่านหนึ่งที่ให้เหตุผลว่า

“...เหมือนกรณีที่มีตัวอย่างการมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกหน่วยงาน ร่วมเป็นคณะกรรมการในการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก หรือการคัดเลือก มีส่วนช่วยให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเป็นธรรมได้ระดับหนึ่ง คิดว่าที่ จะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเอง กรณีตัวอย่างเช่น การคัดเลือกพนักงานเทศบาล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งผู้บริหารซึ่งมีผู้สมัครสามคน กรรมการสอบ สัมภาษณ์เกรงใจนายกเทศมนตรีเพราะมีความคุ้นเคยกันอยู่ ก็จำใจต้องคัดเลือกผู้สมัครที่นายกเทศมนตรีต้องการ โดยให้คะแนนสอบสัมภาษณ์สูงกว่าผู้สมัครคนอื่น ทั้งที่เห็นได้ชัดว่าคะแนนที่แท้จริงดีน้อยกว่าผู้สมัครคนอื่นซึ่งหากเริ่มต้นดำเนินการทุกอย่างด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มิติอื่นๆก็น่าจะเป็นไปในทิศทางที่ดีตามมาเช่นกัน....”

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับประเภทและขนาด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อบต.ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีผลต่อ ธรรมชาติทางด้านทรัพยากรบุคคลหรือไม่ ประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นสอดคล้องกันเช่น ผู้ให้สัมภาษณ์จากชุมพรท่านหนึ่ง กล่าวว่า

“...ปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเริ่มต้นจากระดับที่ต่ำแล้วขอปรับระดับให้สูงขึ้นเมื่อมีความพร้อม ซึ่งก็ต้องใช้เวลา สะสมประสบการณ์ เพื่อสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นดังนั้นโดยปกติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าย่อมจะมีประสบการณ์ที่เป็น แนวทางการปฏิบัติเพื่อให้ถูกต้องตามหลักธรรมชาติในการบริหาร ทรัพยากรบุคคลในมิติต่าง ๆ น่าจะทำได้ดีกว่า...”

ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดกระบี่ กล่าวว่า

“...โดยจากประสบการณ์แล้ว มักพบว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่มักมี ความเชี่ยวชาญกว่า แต่ก็มีข้อสังเกตเล็กน้อยว่ายกเว้นบางครั้งในหลายกรณี ที่เมื่อฐานะขึ้นมาใหม่ ๆ ให้มีระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิมอาจมีคะแนนประเมิน หลาย ๆ ด้านในภาพรวมลดลงกว่าก่อนยกฐานะก็ได้เพราะเงื่อนไขหรือ ข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติมีมากแตกต่างกว่าเดิม เมื่อเวลาประเมินจึง ส่งผลให้คะแนนบางด้านที่องค์กรอาจให้ความสำคัญน้อยมีคะแนนที่ลดลง ซึ่งกรณีแบบนี้ก็เคยพบอยู่หลายกรณีเหมือนกัน...”

“.....บางครั้งองค์กรที่มีขนาดใหญ่ขึ้นในระดับขนาดหนึ่งอาจไม่ค่อย ได้ใกล้ชิดกัน ในการปฏิบัติงานด้านอื่นๆอาจไม่มีปัญหาเพราะองค์กรใหญ่ๆ มักมีระบบงานที่ดีกว่าแต่ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอาจขาดบรรยากาศ ของการพูดคุยทำให้เกิดความเหินห่างกันผู้องค์กรที่มีขนาดเหมาะสมที่มีทั้ง ระบบและบรรยากาศของการมีส่วนร่วมไม่ได้...”

ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้องสรุปได้ว่าในเรื่องของขนาดตามทัศนคติของผู้ให้ สัมภาษณ์นั้นมองว่าหากพิจารณาในเรื่องของระบบงานต่าง ๆ องค์กรที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ความ เชี่ยวชาญต่าง ๆ ก็มากขึ้นด้วย แต่อาจทำให้การมีส่วนร่วมลดลงดังนั้นจริง ๆ องค์กรที่มีการบริหาร ที่คิ่้นควรมีระดับขนาดที่เหมาะสมด้วย

สำหรับประเด็นที่ว่า เหตุใดผลการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏว่า ช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอายุไม่เกิน 1 ปี กลับมีธรรมาภิบาลเฉพาะด้านนิติธรรมสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีช่วงอายุ 7-9 ปี หรือ 10 ปีขึ้นไป ซึ่งส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า

“...อาจจะเป็นเพราะมิติด้านนิติธรรมเป็นมิติที่มีผลกระทบชัดเจน และมีการลงโทษหากละเลยไม่ปฏิบัติตาม กฎระเบียบที่กำหนด เช่น มีบทลงโทษทางวินัยหรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นต้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้ปฏิบัติมักจะระมัดระวังมากที่สุดจึงเป็นไปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยกฐานะใหม่ ๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลที่มีช่วงอายุน้อยกว่า 1 ปี จะให้ความสำคัญและระมัดระวังเป็นพิเศษส่งผลให้ค่าเฉลี่ยในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านนิติธรรมสูงที่สุด....”

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดชุมพรที่กล่าวเสริมในเรื่องนี้ว่า

“...การที่องค์กรมีอายุน้อยไม่ได้หมายถึงว่าเป็นองค์กรใหม่เสมอไป แต่เป็นองค์กรที่มีอยู่เดิมขยับฐานะขึ้นมา และเมื่อเปลี่ยนระดับก็เริ่มนับอายุใหม่ในระดับนั้นกลุ่มนี้จึงไม่ใช่หน่วยงานที่ใหม่แบบขาดประสบการณ์ ดังนั้นในการสร้างมาตรฐานของงาน เรื่องใดที่ทำได้ง่ายกว่าก็พยายามทำให้ถูกต้องก่อน....”

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับวัตถุประสงค์ที่ได้ศึกษาในเรื่องของตัวแปรที่น่าจะมีผลต่อธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลในเชิงนโยบายนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าคล้ายกันว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลมีหลายปัจจัยเช่นการยอมรับและร่วมมือของบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การและความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญดังเช่นผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดกระบี่คนหนึ่งได้กล่าวว่า

“...การยอมรับและร่วมมือของบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ น่าจะเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อความสำเร็จของธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคล เพราะเชื่อว่าคุณภาพของคนเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด แม้ตัวแปรอื่น ๆ จะคิดหาค...”

“...ตัวแปรอีกประการหนึ่งที่น่าจะมีผลต่อธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลในเชิงนโยบายก็คือองค์กร กล่าวคือ หากองค์กรที่มีประสบการณ์มานานหรือเคยทำมาก่อนมีการปรับตัวกับนโยบายธรรมาภิบาล มีกฎระเบียบและมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน มีการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่ดีเยี่ยม ก็จะช่วยเสริมให้ธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงนโยบายประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น.....”

ผู้ให้สัมภาษณ์จากจังหวัดนครราชสีมา กล่าวว่า

“...หากบุคคลซึ่งขับเคลื่อนนโยบาย มีทัศนคติเชิงลบ ไม่ยอมรับนโยบาย ไม่ตอบสนอง ไม่ปรับตัว ไม่ให้ความร่วมมือ ก็เชื่อได้ว่าธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลในเชิงนโยบายก็คงล้มเหลวแน่นอน...”

“...การรับรู้ถึงความยุติธรรมจะส่งผลต่อความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะงานในจังหวัดชายแดนใต้ที่มีความเสี่ยง หากผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรม ก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานได้...”

ซึ่งจากคำสัมภาษณ์เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงข้อคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลว่ามีปัจจัยใดและปัจจัยเหล่านั้นมีความสำคัญอย่างไรอีกด้วย โดยผลของการศึกษาที่ได้ก็นำไปสู่ข้อสรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะของการวิจัยครั้งนี้ในบทต่อไป

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผล

การวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ของประเทศไทยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ยึดหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลและ เทศบาลในเขต 14 จังหวัดในเขตภาคใต้ ซึ่งมีจำนวน 387 แห่ง จากจำนวนทั้งสิ้น 1,190 แห่ง โดยใช้วิธีสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดให้เป็น การวิจัยแบบผสม (Mixed Method) แบบ Explanatory Design: The follow-up explanations model (Creswell, 2007) ซึ่งมีทั้งการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ และการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบกัน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม โดย ใช้การวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก และใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายเพิ่มเติมในการตอบปัญหาการวิจัยที่ตั้งไว้ การวิจัยเชิงปริมาณกำหนดให้มีแบบสอบถามเชิงประเมิน 2 ชุด ได้แก่

ชุดที่ 1 แบบประเมินระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับ ผู้ปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคล (หน่วยงานละ 1 คน) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน เช่น จำนวนปีที่ก่อตั้ง ขนาด จำนวนบุคลากรทั้งหมด จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคล

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นด้านปัจจัยต่าง ๆ เพื่อหาความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความช่วยเหลือและสนับสนุน

ทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกรรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรม การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยลักษณะแบบสอบถามจะเป็นการใช้มาตราส่วนประมาณค่าแบบไลเคิร์ต (Likert's Scale) โดยใช้การประมาณค่า 5 ระดับคือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมาก เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยน้อย และเห็นด้วยน้อยที่สุด

ส่วนที่ 3 แบบวัดระดับธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรชุดที่ 1 (สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ) โดยผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นใช้สำหรับการวัดธรรมาภิบาล ประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม โดยผ่านการตรวจสอบความแน่นอนตรงของเนื้อหา (Content Validity) จากผู้ทรงคุณวุฒิ และความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) ด้วยการวัดค่าความคงที่ภายใน โดยการใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach Alpha Coefficient)

ชุดที่ 2 แบบประเมินระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับบุคลากรผู้ได้รับผลกระทบของนโยบายที่ถูกส่งเป็นตัวแทน (หน่วยงานละ 3 คน) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม เช่น อายุราชการ จำนวนปีที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานนี้

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นด้านปัจจัยต่างๆที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย การยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร ภาวะผู้นำแบบพฤติกรรม การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

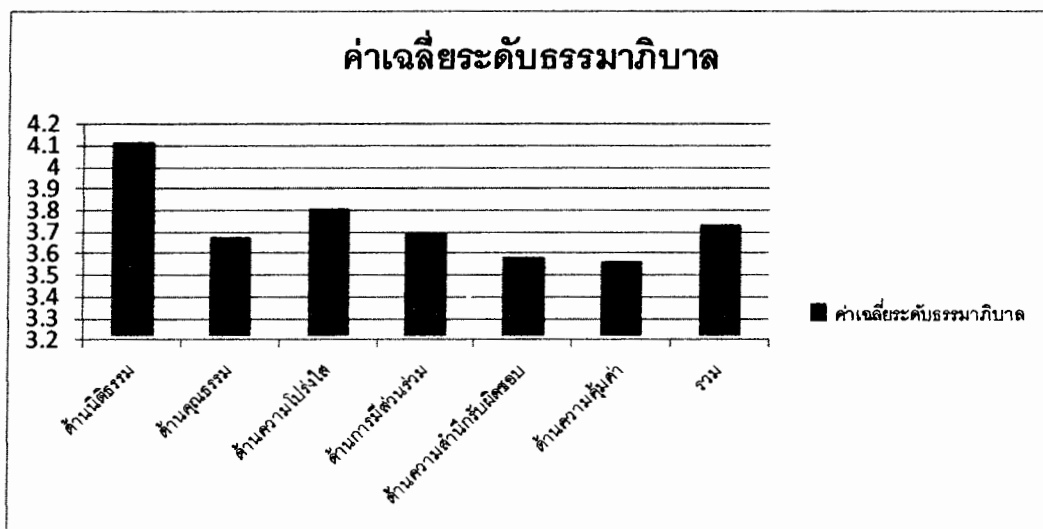
ส่วนที่ 3 แบบวัดระดับธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นเช่นเดียวกับแบบสอบถามชุดที่ 1 ที่ใช้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคล

เครื่องมืออีกประเภทหนึ่งคือแบบสัมภาษณ์ เพื่อศึกษาข้อมูลในเชิงลึกซึ่งเป็นขั้นตอนของการวิจัยเชิงคุณภาพสำหรับอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยในการสัมภาษณ์จะครอบคลุมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากร

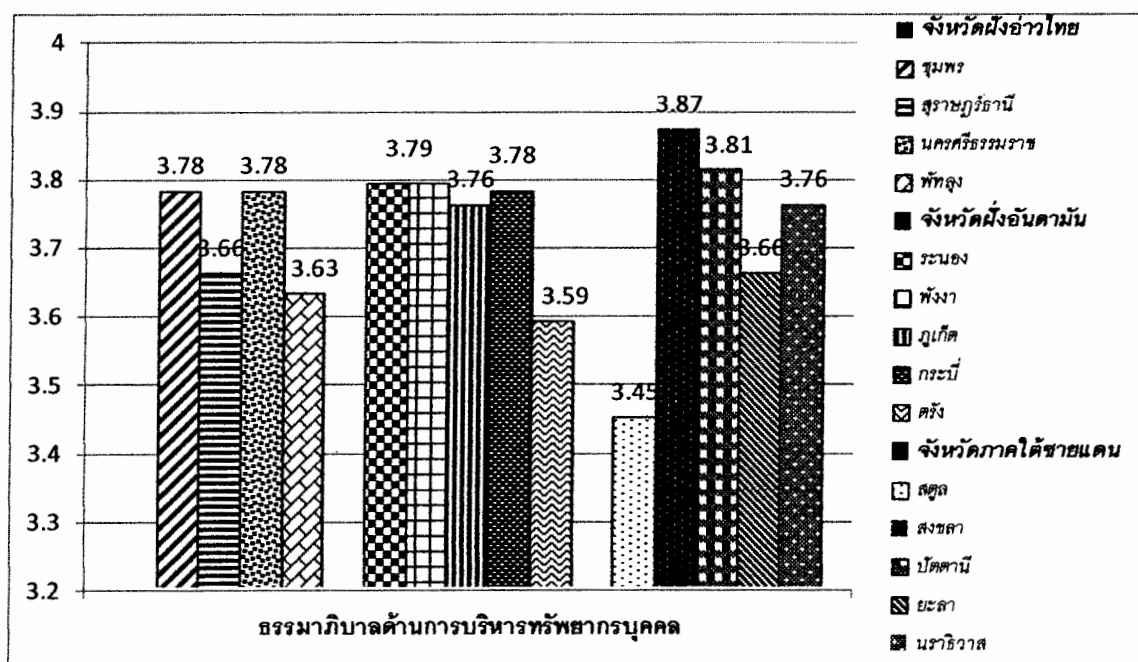
บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้ใช้วิธีเก็บข้อมูลด้วยตนเอง หรือตัวแทนที่มีการฝึกฝนจากผู้ทำวิจัย ส่วนการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจะดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยด้วย One Way ANOVA การวิเคราะห์แบบจำลองการวัดและการวิเคราะห์แบบจำลองสมการ โครงสร้าง

ส่วนข้อมูลด้านการวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้การวิเคราะห์แบบสรุปอุปนัย ซึ่งเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิประกอบกับหลักการตามทฤษฎีและผลงานวิจัยในทำนองเดียวกันที่เคยปรากฏ เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องนั้น แล้วนำเสนอผลการวิจัยตามประเด็นคำถามการวิจัย และสมมติฐานที่ตั้งไว้ประกอบการนำเสนอในรูปของการบรรยาย ประกอบการ อภิปราย และสรุปผลตลอดจนให้ข้อเสนอแนะตามแนวทางที่พบ ผลการวิจัยตอบคำถามวัตถุประสงค์การวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. ผลการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ชี้ชัดหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด จากการวิจัยพบว่า ค่าเฉลี่ยของมิติด้านต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าคะแนนเฉลี่ยทุกด้านอยู่ในเกณฑ์มาก ซึ่งจะมีค่าเฉลี่ยมิติด้านนิติธรรมมากที่สุด และค่าเฉลี่ยมิติด้านความคุ้มค่ามีค่าเฉลี่ยที่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยในมิติด้านอื่น ๆ ของธรรมาภิบาล โดยหากไล่เรียง ไปถึงรายละเอียดในภาพรวมระดับรายจังหวัด พบว่าจังหวัดที่มีภาพรวมของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมากที่สุด ได้แก่จังหวัดสงขลา รองลงไป ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดระนอง โดยมีจังหวัดสตูลได้คะแนนรวมน้อยที่สุด ซึ่งหากไปดูในรายละเอียดของธรรมาภิบาลเป็นรายด้าน พบว่า จังหวัดสงขลามีค่าเฉลี่ยมากที่สุดในมิติด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความคุ้มค่า ในขณะที่ด้านนิติธรรม จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่จังหวัดชุมพร ด้านความโปร่งใสมีจังหวัดนครศรีธรรมราชได้คะแนนเฉลี่ยมากที่สุด และด้านความสำนึกรับผิดชอบที่จังหวัดภูเก็ตมีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด ส่วนจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยในมิติต่าง ๆ ของ ธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลน้อยที่สุด ได้แก่จังหวัดสตูลที่มีคะแนนเฉลี่ย ธรรมาภิบาล การบริหารทรัพยากรบุคคลในมิติด้าน นิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม เป็นคะแนนเฉลี่ยที่น้อยที่สุด ในขณะที่มิติด้านความโปร่งใสและความคุ้มค่า จังหวัดพังงาจะมีคะแนนน้อยที่สุด ส่วนในมิติด้านความสำนึกรับผิดชอบจังหวัดตรังจะมีคะแนนน้อยที่สุด



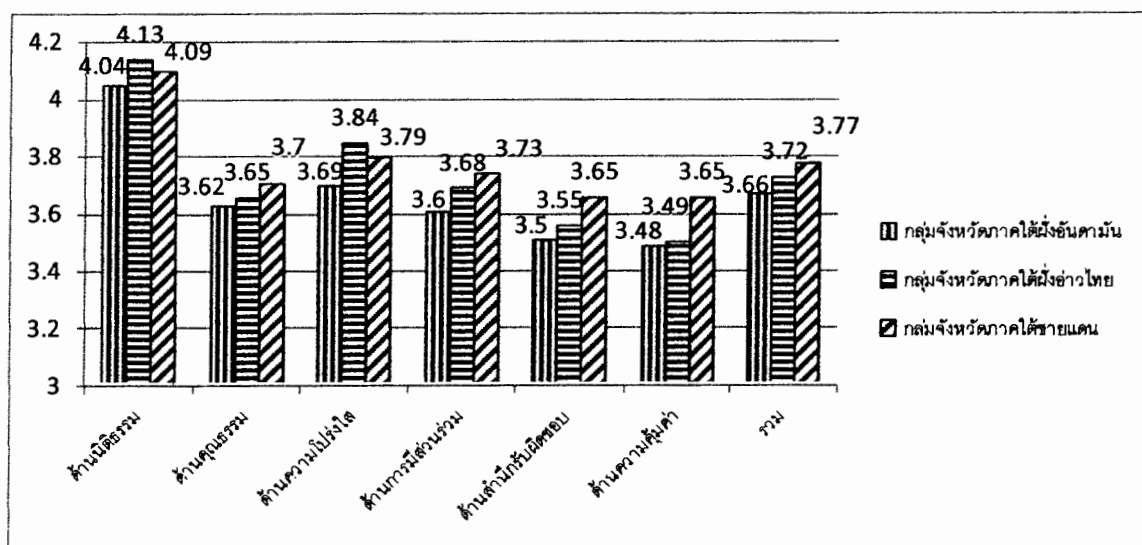
ภาพประกอบ 18 ค่าเฉลี่ยระดับธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ และโดยรวม



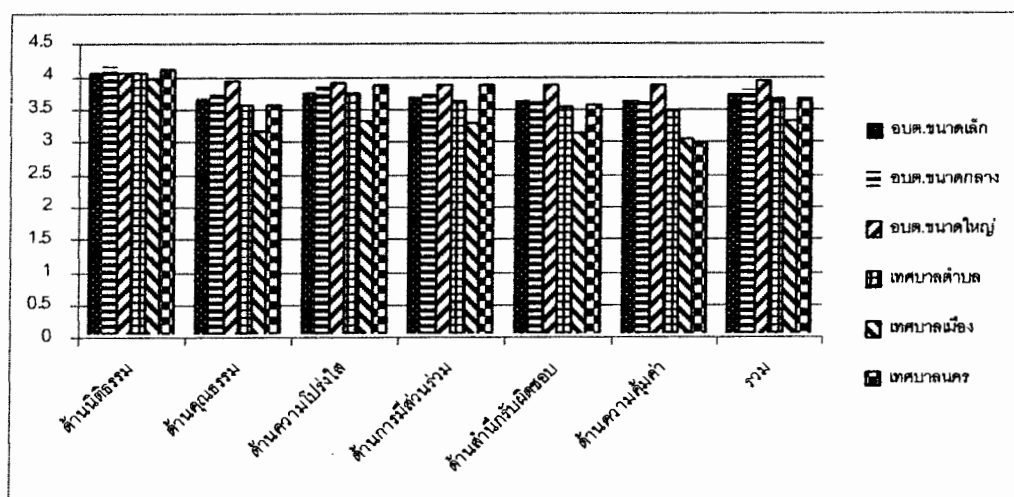
ภาพประกอบ 19 ค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้จำแนกตามกลุ่มจังหวัดและรายจังหวัด

หากพิจารณาในลักษณะกลุ่มจังหวัดของภาคใต้ พบว่า กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงไปที่กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยพื้นฐานในแต่ละมิติของธรรมาภิบาลด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคล กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนมีค่าเฉลี่ยในด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความมีสำนึกรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่ามากที่สุด กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยมีคะแนนเฉลี่ยในมิติด้านนิติธรรมและด้านความโปร่งใสมากที่สุด หากพิจารณาคู่ที่แตกต่างแล้วพบว่า คู่กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนกับกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย และคู่กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนกับกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันมีความแตกต่างในมิติด้านความคุ้มค่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

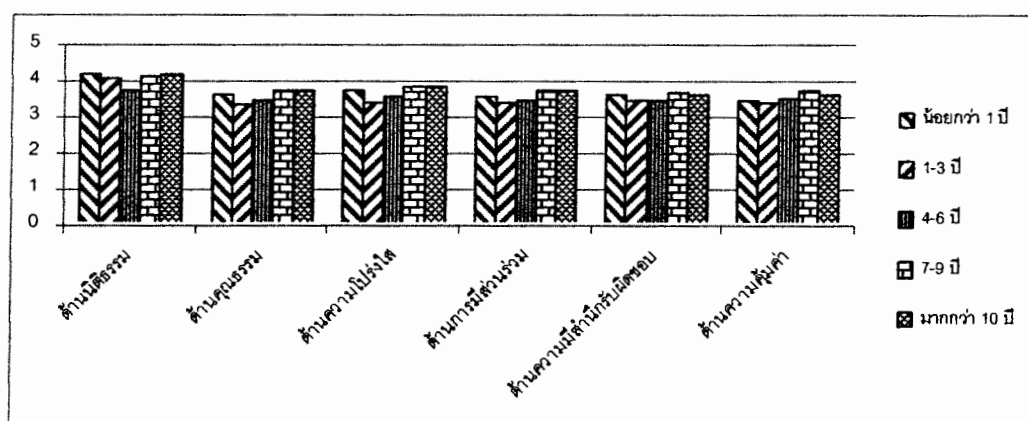
เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยพื้นฐานด้านระดับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่า เทศบาลเมืองมีคะแนนเฉลี่ยน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับขนาดอื่นๆ ในแทบจะทุกด้านยกเว้นด้านความคุ้มค่าที่เทศบาลนครมีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าเทศบาลเมือง ทั้งนี้หากพิจารณาเปรียบเทียบเป็นรายคู่ในภาพรวมจะพบว่า ระดับขนาดมีผลต่อภาพรวมของธรรมาภิบาลเกือบทุกมิติ ยกเว้นในด้านนิติธรรมและการมีส่วนร่วมซึ่งพบว่าระดับขนาดขององค์กรมีความแตกต่างแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 หากพิจารณาในแง่ช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยในมิติต่าง ๆ ของธรรมาภิบาล พบว่า ช่วงอายุ 1-3 ปีจะมีคะแนนเฉลี่ยด้านธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงอายุอื่นๆ โดยมีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดในแทบจะทุกด้านยกเว้นเพียงด้านนิติธรรมเท่านั้น ส่วนช่วงอายุที่มีคะแนนค่าเฉลี่ยในมิติธรรมาภิบาลที่สูงที่สุดคือ ช่วงอายุ 7-9 ปี คือด้านสำนึกรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่าและในภาพรวม รวมถึงด้านการมีส่วนร่วมในขณะที่องค์กรช่วงอายุ 10 ปีขึ้นไปมีค่าเฉลี่ยของคะแนนธรรมาภิบาลสูงที่สุดในมิติด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม และองค์กรที่มีช่วงอายุน้อยกว่า 1 ปี มีค่าเฉลี่ยในมิติธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านนิติธรรมสูงที่สุด



ภาพประกอบ 20 ค่าเฉลี่ยระดับชมรมภิกษุบาลในด้านต่าง ๆ และโดยรวม จำแนกตามกลุ่มจังหวัด



ภาพประกอบ 21 ค่าเฉลี่ยระดับชมรมภิกษุบาลในด้านต่าง ๆ และโดยรวม จำแนกตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพประกอบ 22 ค่าเฉลี่ยระดับบรรณานุกรมในด้านต่าง ๆ และโดยรวม จำแนกตามช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ผลการศึกษาเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับบรรณานุกรมการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยต่าง ๆ ด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายบรรณานุกรมด้านบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนใหญ่ในแทบจะทุกปัจจัยอยู่ในเกณฑ์มาก เรียงตามลำดับ ได้แก่ ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายบรรณานุกรมด้านบริหารทรัพยากรบุคคล

ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ ปัจจัยด้านลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์การและผู้กำหนดนโยบายยกเว้นปัจจัยภาวะผู้นำแบบพฤติกรรม การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามที่จัดอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการวิเคราะห์ตัวแบบสำหรับบรรณานุกรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ของประเทศไทยซึ่ง เป็นการตรวจสอบลักษณะการแจกแจงของตัวแปรสังเกต และการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกต ปรากฏว่า การตรวจสอบลักษณะการแจกแจงของตัวแปรสังเกต พิจารณาจากค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความเบ้ (Skewness) ความโด่ง (Kurtosis) พบว่า ข้อมูลมีความสมมาตรและผลจากการวิเคราะห์ตัวแปรมีความสมมาตรและมีค่าเข้าใกล้ศูนย์ แม้จะเบ้ซ้ายเล็กน้อย แต่สามารถยอมรับได้ว่าข้อมูลมีการแจกแจงแบบปกติ การตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกต โดยการตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่างตัวแปรสองตัว (Bivariate Relationship) ด้วยการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) ของตัวแปรสังเกตทั้ง 46 ตัวแปร ผลการตรวจสอบ

พบว่า ความสัมพันธ์มีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ว่าไม่มีปัญหาภาวะร่วมเส้นตรงเชิงพหุ และเมื่อนำไปวิเคราะห์โมเดลการวัดซึ่งระบุความสัมพันธ์เชิงเส้นระหว่างตัวแปรแฝงที่ใช้ในการศึกษา 9 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์การและผู้กำหนดนโยบายการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันและการวิเคราะห์แบบจำลองสมการโครงสร้าง ปรากฏผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน เพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของแบบจำลองการวัดที่ประกอบด้วยตัวแปรแฝงทั้ง 9 ตัว ในครั้งแรกพบว่า แบบจำลองยังไม่มีสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ระดับดีจึงได้ดำเนินการปรับแบบจำลองการวัด โดยยอมให้ค่าความคลาดเคลื่อนของตัวแปรสังเกตบางตัวมีความสัมพันธ์กันได้ โดยการพิจารณาจากพื้นฐานของแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการพิจารณาความสอดคล้องตามคำแนะนำของโปรแกรมทางสถิติ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการปรับแบบจำลองโดยการโยกความสัมพันธ์ระหว่างความคลาดเคลื่อนจำนวน 5 เส้น คือ โยกความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างการให้การเสริมแรง และความสม่ำเสมอในการสื่อสาร ค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างทัศนคติของบุคลากรกับการยอมรับนโยบาย ค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างความเชื่อถือต่อคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นและความเชื่อถือต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัด ค่าความคลาดเคลื่อนระหว่างความสอดคล้องทางศีลธรรมกับการสนับสนุนด้านกฎหมายและการเมือง และ โยกความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนของมิติด้านความสำนึกรับผิดชอบกับมิติด้านความคุ้มค่า

ทั้งนี้เมื่อปรับแบบจำลองการวัดดังกล่าวแล้วพบว่า แบบจำลองการวัดธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลหลังการปรับความสัมพันธ์ระหว่างค่าความคลาดเคลื่อนมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในระดับดี และเมื่อนำไปพิจารณาประกอบกับการวิเคราะห์แบบจำลองสมการโครงสร้าง ซึ่งได้มีการปรับเพิ่มเส้นอิทธิพล โดยพิจารณาความเป็นไปได้จากการเสนอแนะจากโปรแกรม ประกอบความเป็นไปได้ทางทฤษฎีจึงได้ลากเส้นอิทธิพลเพิ่มเติม 5 เส้นคือ จากตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ ไปยังตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การ จากตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์การและผู้กำหนดนโยบาย ไปยังตัวแปรด้านการรับรู้เรื่อง

ความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร จากตัวแปรด้านด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลไปยังตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย ตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร ตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปยังตัวแปรด้านการความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งทำให้การจำลองสมการ โครงสร้างมีค่าที่อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โดยมีตัวแปรย่อยที่เป็นตัวชี้วัดของตัวแปรหลักได้คือ ดังนี้

2.1 ตัวแปรด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านบริหารทรัพยากรบุคคล จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องตัวชี้วัดเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการควบคุมประเมินผล

2.2 ตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องรูปแบบการสื่อสาร และการเสริมแนวนโยบาย เป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร

2.3 ตัวแปรด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบาย จากการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรเรื่องการกระจายของทรัพยากรเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือตัวแปรเรื่องงบประมาณ

2.4 ตัวแปรด้านลักษณะขององค์กรที่นานนโยบายไปปฏิบัติ จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องมาตรฐานขององค์กร เป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด และรองลงมาคือตัวแปรเรื่องระบบการประสานงานในองค์กร

2.5 ตัวแปรด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรเรื่องการตอบสนองต่อนโยบายเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือตัวแปรเรื่องการปรับตัวของบุคลากรและการทำงานเป็นทีม

2.6 ตัวแปรด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กรจากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องมาตรฐานการแก้ปัญหาด้านความยุติธรรมเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือตัวแปรเรื่องความเป็นธรรมของผู้บริหาร

2.7 ตัวแปรด้านภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม จากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรเรื่องการเอาใจใส่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือตัวแปรเรื่องความลำเอียงในการพิจารณาความดีความชอบ

2.8. ตัวแปรด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจากการวิเคราะห์ พบว่าตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากส่วนกลางเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือ ตัวแปรเรื่องการสนับสนุนจากค่านิยมและการเมือง

2.9 ตัวแปรธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จากการวิเคราะห์ พบว่าตัวแปรเรื่องมิติด้านการมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด รองลงมาคือตัวแปรเรื่องมิติด้านคุณธรรม

โดยเมื่อพิจารณาความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลอง (Construct Reliability = CR) ซึ่งพบว่า ในทุกตัวแปรแฝงในแบบจำลองมีค่าความเชื่อมั่นเชิงโครงสร้างของแบบจำลอง และค่าความแปรปรวนที่ถูกลบแล้วอยู่ในเกณฑ์ที่ดี

จากข้อค้นพบดังกล่าวนำไปสู่ผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01
2. ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01
3. ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01
4. ปัจจัยด้านลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01
5. ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05
6. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05
7. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

8. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) มีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

9. ปัจจัยด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

10. ปัจจัยด้านลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

11. ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

12. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

13. ปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคใต้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

14. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคใต้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

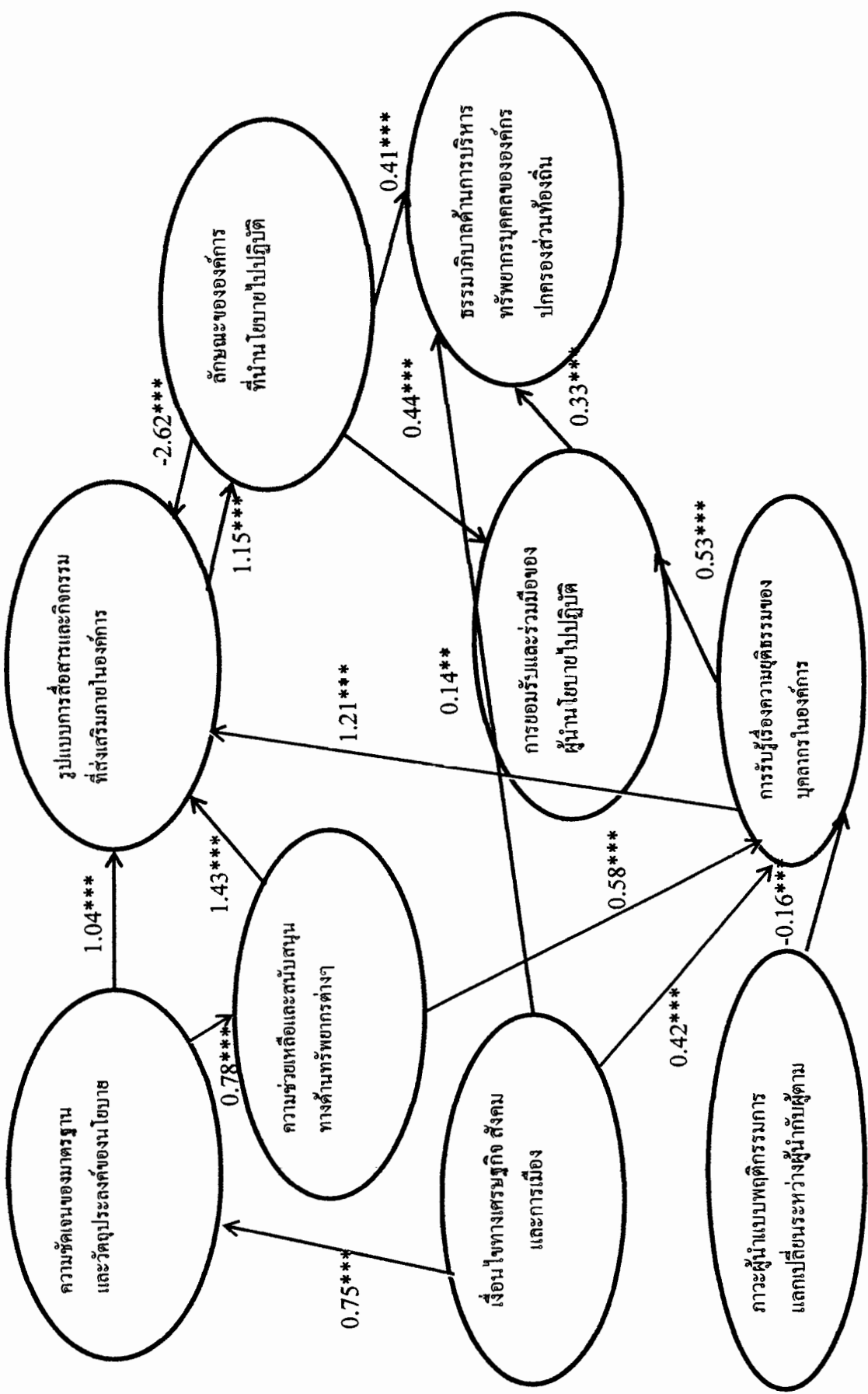
15. ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์การและผู้กำหนดคน นโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

16. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

17. ปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

18. ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

19. ปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01



ภาพประกอบ 23 แบบจำลองสมการโครงสร้างแสดงอิทธิพลและน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานเฉพาะที่มีนัยสำคัญทางสถิติ

2. การอภิปรายผล

1. จากผลการวิจัยที่ พบว่า กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ยึดหลักธรรมาภิบาลอยู่ในเกณฑ์ที่สูง เห็นได้จากผลการการวิจัยที่พบว่า ค่าเฉลี่ยของมิติด้านต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูง สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยจะมีค่าเฉลี่ยด้านนิติธรรมสูงที่สุด และค่าเฉลี่ยด้านความคุ้มค่ามีค่าเฉลี่ยที่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยในมิติด้านอื่น ๆ ของธรรมาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) ที่พบว่าหลักนิติธรรมเป็นมิติที่ระดับคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด แต่สถาบันพระปกเกล้า พบค่า เฉลี่ยที่น้อยที่สุดได้แก่มิติด้านความโปร่งใสที่ไม่สอดคล้องกับการศึกษาคั้งนี้ ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ให้เหตุผลทำนองเดียวกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่กระบวนการ (Process) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcome) เพราะว่าการบวนการวัดเป็นรูปธรรมได้ง่ายกว่า หรือในกรณีของด้านนิติธรรมว่าหากได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดครบถ้วน ก็ถือว่าเข้าเกณฑ์ธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมแล้ว ในขณะที่การวัดผลลัพธ์หรือผลกระทบค่อนข้างยาก หรืออาจจะเกรงว่าผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย หรือไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม จึงมักหลีกเลี่ยงการประเมินผลลัพธ์ ซึ่งบ่อยครั้งการประเมินผลลัพธ์มักโยงไปถึงการประเมินด้านความคุ้มค่าหรือการประเมินประสิทธิภาพของผลงาน ต้องเกี่ยวข้องกับการประเมินผลผลิต (Output) เปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า (Input) ให้ทราบว่ามีการใช้จ่ายทรัพยากร ไปอย่างประหยัดหรือคุ้มค่าเพียงใด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักให้ความสนใจน้อยกว่า แต่อย่างไรก็ตามในแต่ละจังหวัดก็ยังคงมีความแตกต่างกันในลักษณะเด่นของมิธธรรมาภิบาลแต่ละด้าน เนื่องจากมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องหลายตัวแปร

หากพิจารณาในลักษณะกลุ่มจังหวัดของภาคใต้ พบว่า ในภาพรวมของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอยู่ในระดับมากกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่น่าตั้งข้อสังเกตว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น แต่ในประเด็นนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ให้เหตุผลว่าอาจจะเป็นเพราะในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน โดยเฉพาะจังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี ซึ่งมีสถานการณ์ความไม่สงบต่อเนื่องมาหลายปี ส่งผลให้กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัดเหล่านี้ไม่เป็นไปตามปกติ คือ ไม่มีการแข่งขันอย่างปกติดังเช่นจังหวัดอื่น ๆ โดยกรณีที่พบบ่อยมากก็คือการสอบคัดเลือกหรือการคัดเลือก ว่าส่วนใหญ่เป็นการแข่งกับตัวเองของผู้สมัครหรืออีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีคู่แข่ง เนื่องจากคู่แข่งซึ่งเป็นคนต่างถิ่น ไม่กล้าไปสมัครแข่งขัน ส่วนใหญ่ผู้สมัครเลยได้รับการคัดเลือกหรือผ่านการสอบคัดเลือก

และเมื่อเป็นเช่นนี้การร้องเรียนก็แทบไม่มี ไม่มีความจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงหรือทำอะไรที่ขัดต่อหลัก
 ธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งหากเป็นไปตามเหตุผลนี้ย่อมส่งผลให้ค่าเฉลี่ยของธรรมเนียมปฏิบัติด้านการบริหาร
 ทรัพยากรบุคคลจึงมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด

หากพิจารณาเปรียบเทียบเป็นรายคู่ในภาพรวมพบว่าระดับขนาดมีผลต่อภาพรวม
 ของธรรมเนียมปฏิบัติเกือบทุกมิติ โดยในประเด็นนี้จากคำสัมภาษณ์ที่มีการกล่าวว่า

“...ปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเริ่มต้นจากร
 ระดับที่ต่ำแล้วขอปรับระดับไปสู่ระดับที่สูงขึ้น เมื่อมีความพร้อม ซึ่งหมายถึง
 ต้องใช้เวลาสะสมประสบการณ์ เพื่อสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น
 ดังนั้นโดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าย่อมจะมี
 ประสบการณ์ที่เป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้ถูกต้องตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติ
 ในการบริหารทรัพยากรบุคคลในมิติต่างๆก็น่าจะทำได้ดีกว่า...”

ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัย ที่แสดงว่า ช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยในมิติต่าง ๆ ของธรรมเนียมปฏิบัติพบว่า ช่วงอายุ 1-3 ปีจะมีคะแนนเฉลี่ยด้าน
 ธรรมเนียมปฏิบัติในด้านต่าง ๆ น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงอายุอื่น ๆ โดย
 มีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดในแทบจะทุกด้านยกเว้นเพียงด้านนิติธรรมเท่านั้น ส่วนช่วงอายุ 7-9 ปีและ
 10 ปีขึ้นไป มีคะแนนค่าเฉลี่ยในนิติธรรมที่สูงกว่าในแทบทุกด้าน เว้นแต่องค์กรที่มีช่วงอายุ
 น้อยกว่า 1 ปี มีค่าเฉลี่ยในนิติธรรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านนิติธรรมสูงที่สุด
 ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นว่า

“...อาจจะเป็นเพราะมิติด้านนิติธรรมเป็นมิติที่มีผลกระทบชัดเจน
 และมีการลงโทษหากละเลยไม่ปฏิบัติตาม กฎระเบียบที่กำหนด เช่นมี
 บทลงโทษทางวินัยหรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นต้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้ปฏิบัติ
 มักจะระมัดระวังมากที่สุด จึงเป็นไปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยก
 ฐานะใหม่ ๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลที่มี
 ช่วงอายุน้อยกว่า 1 ปี จะระมัดระวังเป็นพิเศษ ส่งผลให้ค่าเฉลี่ยในมิติ
 ธรรมเนียมปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านนิติธรรมสูงที่สุด.....”

2. จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝงธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ของประเทศไทย (ตาราง 35) จะเห็นได้ว่าตัวแปรสังเกตที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานสูงที่สุดได้แก่ มิติด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งมีค่าน้ำหนักเท่ากับ 0.93 และรองลงมาได้แก่ มิติด้านคุณธรรม ซึ่งมีค่าน้ำหนักเท่ากับ 0.91 ซึ่งหมายความว่าหากต้องการให้เกิดธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นนั้นก็ควรสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์กรให้มากขึ้น รวมทั้งด้านมิติคุณธรรมด้วยก็จะส่งผลต่อภาพรวมของธรรมาภิบาลได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 218) และ โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam, 1993) ที่เสนอว่าหากมีการเพิ่มการมีส่วนร่วมในระบบการจัดการของประเทศก็จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

3. จากข้อสมมติฐานในเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

3.1 ปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ สอดคล้องกับทฤษฎีของตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเวน มีเตอร์และเวน ฮอร์น (Meter & Horn, 1975) ที่ชี้ให้เห็นว่าตัวแปรความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผลผ่านตัวแปรรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร

3.2 ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำองค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ สอดคล้องกับตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเวน มีเตอร์และเวน ฮอร์น (Meter & Horn, 1975) ที่แสดงให้เห็นว่า การช่วยเหลือและสนับสนุนด้านทรัพยากรของนโยบายต่าง ๆ จากผู้นำองค์กรและผู้กำหนดนโยบาย มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล ผ่านตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร

3.3 ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และสอดคล้องกับตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเวน มีเตอร์

และแวน ฮอร์น (Meter & Horn, 1975) ที่ชี้ให้เห็นว่า การสื่อสารขององค์กรและกิจกรรมส่งเสริมภายในองค์กร มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล ผ่านตัวแปรลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.4 ปัจจัยด้านลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ แต่มีความสอดคล้องกับตัวแบบทางทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Meter & Horn, 1975) ที่ชี้ให้เห็นว่าตัวแปรลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กับตัวแปรรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กร ซึ่งมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล ซึ่งตามตัวแบบไม่ได้ระบุทิศทางความสัมพันธ์ไว้ ส่วนเหตุผลที่ทิศทางความสัมพันธ์เป็นไปในทางตรงข้ามในประเด็นนี้ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นว่า

“...เป็นธรรมชาติของลักษณะองค์กรขนาดใหญ่ระบบการประสานงานจะอยู่ภายในการติดต่อสื่อสาร ในทางตรงข้ามลักษณะองค์กรขนาดเล็กระบบการประสานงานจะคล่องตัวในการติดต่อสื่อสารมากกว่า...”

3.5 ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 จึงไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ชีมาและรอนดินเนลลีได้ชี้ว่าข้อจำกัดของทรัพยากรในองค์กรจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะขององค์กรและการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงานด้วย (Cheema & Rondinelli, 1983)

3.6 ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 จึงไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ชีมาและรอนดินเนลลีได้พบว่าเงื่อนไขสถานะแวดล้อมมีความสัมพันธ์ต่อคุณลักษณะและสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Cheema & Rondinelli, 1983)

3.7 ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 จึงไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามการผลการวิจัยนี้ยังพบผลว่ามีอิทธิพลทางบวกแม้ว่าจะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติในงานวิจัยบางชิ้นที่พบว่าปัจจัยด้านสถานะแวดล้อมมีอิทธิพลต่อบุคคลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Lind, 2001)

3.8 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำแบบพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม (LMX) มีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 จึงเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของชูลเลอร์; วิลเลียมและคณะ; และ เบอร์ตันและคณะ (Schuler, 2000; Williams et al., 2002; Burton et al., 2008)

3.9 ปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และสอดคล้องกับผลการวิจัยของอเล็กซานเดอร์และรูคเคอร์แมน; โพลเกอร์และ โคนอฟสกี; มัวร์แมน; เบอร์ตันและคณะ; ซางและอากาวอล (Alexander & Ruderman, 1987; Folger & Konovsky, 1989; Williams, 1999; Moorman, 1991; Burton et al., 2008; Zhang and Agarwal, 2009)

3.10 ปัจจัยด้านลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และสอดคล้องกับตัวแบบของ แวน มิเตอร์กับแวน ฮอร์น และเอ็ดเวิร์ค (Meter & Horn, 1975; Edwards, 1980)

3.11 ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 จึงไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรยังมีอิทธิพลกับทรัพยากรซึ่งสอดคล้องกับหลายแนวคิดเช่นตามตัวแบบของ แวน มิเตอร์กับแวน ฮอร์น และเอ็ดเวิร์ค (Meter & Horn, 1975; Edwards, 1980)

3.12 ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และสอดคล้องกับตัวแบบของแวน มิเตอร์กับแวน ฮอร์น และเอ็ดเวิร์ค; ซีมา และรอนดิเนลลี และ ซาบาเทียร์ และแมซมานิอัน (Meter & Horn, 1975; Cheema & Rondinelli, 1983; Sabatier & Mazmanian, 1989)

3.13 ปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบของ แวน มิเตอร์กับแวน ฮอร์น และเอ็ดเวิร์ค (Meter & Horn, 1975; Edwards, 1980)

3.14 ปัจจัยด้านลักษณะองค์กรที่นาน โยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของชีมาและรอนดินลลิได้พบว่า ลักษณะขององค์กรจะส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงาน (Cheema & Rondinelli, 1983)

3.15 ปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ จากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของโฟลเกอร์และ คอว์ป็นซาโน (Folger & Cropanzano, 2001)

3.16 ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านการรับรู้ความยุติธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโฟลเกอร์และคอว์ป็นซาโน และไบน์ ที่ได้พบว่าการรับรู้ความยุติธรรมได้รับอิทธิพลจาก เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Folger & Cropanzano 1998, 2001; Bies, 2001)

3.17 ปัจจัยด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของโฟลเกอร์และ คอว์ป็นซาโน (Folger & Cropanzano 1998, 2001)

3.18 ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของชีมาและรอนดินลลิได้ (Cheema & Rondinelli, 1983) ที่พบว่า สภาพแวดล้อมอาจเป็นส่วนเอื้อหรืออุปสรรคต่อนโยบายก็ได้

3.19 ปัจจัยด้านความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อปัจจัยด้านความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์กรและผู้กำหนดนโยบายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 สอดคล้องกับผลการวิจัยของชีมาและรอนดินลลิได้ (Cheema & Rondinelli, 1983) ที่พบว่าการสนับสนุนของนโยบายจะส่งผลให้มีการสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ด้วย และสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ให้ความเห็นว่า

“.....เมื่อนักงานรับรู้ว่าเป็นนโยบายที่ต้องปฏิบัติ การดำเนินการก็สะดวกขึ้น รวมทั้งจะมีการได้รับการสนับสนุนต่าง ๆ มากขึ้นด้วย.....”

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปปรับใช้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า ค่าเฉลี่ยของมิติด้านต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้โดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์มากนั้น จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยในภาพรวมของของธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มากที่สุด น่าจะนำไปเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการพิจารณาส่งเสริมหรือกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม

2. ปัจจัยที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบปรับมาตรฐานต่อระดับธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ได้แก่ มิติด้านการมีส่วนร่วม และรองลงมาได้แก่ มิติด้านคุณธรรมและด้านความโปร่งใสซึ่งแสดงว่าหากต้องการจะเพิ่มระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยตรงแล้วควรให้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มากที่สุด รวมถึงต้องใส่ใจในด้านต่างๆ ให้บุคลากรได้รับรู้ถึงด้านคุณธรรม และความโปร่งใส เพราะเป็นมิตีที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานสูงกว่าด้านอื่น ๆ

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งอิทธิพลทางตรงด้านบวกต่อธรรมาภิบาลด้านทรัพยากรบุคคลคือ ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติและการยอมรับและร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆจากผู้นำขององค์การและผู้กำหนดนโยบายและการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์การ รวมทั้งได้รับอิทธิพลทางอ้อมด้านลบจากลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ซึ่งตัวแบบจำลองนี้ย่อมส่งผลต่อการที่ภาครัฐจะดำเนินการสนับสนุนเพื่อให้เกิดความสำเร็จของนโยบายด้านธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในอนาคต

4. ปัจจัยด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การเป็นตัวแปรกลางที่ส่งอิทธิพลทั้งทางตรงทางอ้อม ด้านบวกและด้านลบต่อปัจจัยอื่นๆอีกหลายปัจจัยแต่กลับส่งอิทธิพลต่อปัจจัยด้านธรรมาภิบาลไม่มากนักจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าหากภาครัฐจะใช้ตัวแปรด้านรูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพให้มีอิทธิพลหรือสร้างอิทธิพลทางด้านบวกเท่านั้นก็จะยิ่งน่าจะส่งอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายด้านธรรมาภิบาลมากขึ้นด้วย ดังนั้นจึงควรเอาใจใส่อย่างจริงจังในการสร้างมาตรการในการปรับปรุง

รูปแบบการสื่อสารและกิจกรรมที่ส่งเสริมภายในองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ดีขึ้น

5. ปัจจัยการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กรเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมในด้านบวกต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมีอิทธิพลอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นปัจจัยที่น่าสนใจว่าควรมีการใส่ใจและให้มีการตระหนักว่าปัจจัยนี้จะมีอิทธิพลต่อระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรด้วย จึงควรได้รับการส่งเสริมและสร้างการรับรู้ให้เกิดขึ้นในองค์กรอย่างเหมาะสมด้วย

6. ปัจจัยด้านการยอมรับและร่วมมือของผู้นำ โยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล แต่ปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่รับอิทธิพลจากปัจจัยอื่น ๆ หลายปัจจัย เช่น ปัจจัยด้านการรับรู้เรื่องความยุติธรรมของบุคลากรในองค์กร ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นต้น ซึ่งแต่ละปัจจัยล้วนมีอิทธิพลในระดับสูงต่อการยอมรับและร่วมมือของผู้นำ โยบายไปปฏิบัติจึงควรดูแลปัจจัยเหล่านี้ให้เหมาะสมเพื่อจะได้ส่งผลในภาพรวมต่อการนำนโยบายด้านธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. การวิจัยเรื่องนี้ควรจะครอบคลุมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่าย จึงได้จำกัดขอบเขตของประชากรที่ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเท่านั้น ดังนั้นจึงขอเสนอแนะให้การทำวิจัยเรื่องนี้ในอนาคต เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นควรจะเพิ่มเติมองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปด้วย

2. ควรมีการศึกษาทำนองเดียวกันนี้ ให้ครอบคลุมทุกภาคเพื่อให้เห็นภาพธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละภาค ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ และพัฒนาระดับธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

3. ประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยสูงในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนได้รับการตั้งข้อสังเกตว่าอาจเป็นเพราะมีการแข่งขันกันน้อยในองค์กร ดังนั้นในการวิจัยในอนาคตจึงอาจนำมาเป็นตัวแปรอิสระเพื่อศึกษาว่ามีผลต่อระดับธรรมาภิบาลในองค์กรหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

บรรณานุกรม

- ชาย โพธิ์สิตา. (2550). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนพับลิชชิ่ง จำกัด.
- ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, กุลลดา เกษบุญชู, และ สุภมิตร นิติพัฒน์. (2545). *ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพฯ : น้ำฝน .
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย* . กรุงเทพฯ : วิทยุชน .
- บุญศรี พรหมมาพันธุ์และคณะ. (2548). *รายงานการวิจัย การพัฒนาเครือข่ายชีวิตสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย .
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. (2544) .*รายงานการวิจัย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร . (2526). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : โอเคียนส โตร์.
- พระปกเกล้า, สถาบัน. (2547). *วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- พรินทร์ เฟ็งสุวรรณ. (2547). *รายงานการวิจัย ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล*. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล .
- ถิฉิต ชีร์เวคิน. (2525). *การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎี การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย(TURA).
- วิภาส ทองสุทธิ. (2551). *การบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: อินทเกษ.
- วิญญู อังคนารักษ์. (2518). *การปรับปรุงอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด :กรณีการบริหารและการปกครอง*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
สำนักงานศาลปกครอง. (2552). *สถิติคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2544-2551*, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
ปกครอง.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.
- อาคม ใจแก้ว. (2551). (พิมพ์ครั้งที่4). *วิธีวิทยาการวิจัย*. สงขลา : แม่กษมีเดีย วาย 2 เค เพรส .
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์.
- Adams, J. S. (1965). *Inequity in Social exchange*. *Advances in Experimental Social Psychology*. 2: 267-299.
- Anderson, J. C, & Gerbing. (1988). Structural equation modeling in practice: A review and
recommended two-step approach. *Psychological bulletin*, 103(3), 411- 423.
- Avolio, J. B., et al. (1999). Re-examining the components of transformational and transactional
leadership using the Multifactor Leadership Questionnaire. *Journal of Occupational
Psychology*. 72: 441-462.
- Babcock R., Meredith E., & Strickland, O. J. (2010). The Relationship Between Charismatic
Leadership, Work Engagement, and Organizational Citizenship Behaviors *The Journal
of Psychology*. 144(3): 313-326.
- Barney, J. B., & Wright, P.M., (1997). *On Becoming a Strategic Partner: The Role of Human
Resources in Gaining Competitive Advantage*.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectations*. New York, NY: Free Press.
- Bass, M. B., & Riggio, E. R. (2006). *Transformational Leadership* (2nd edition). New Jersey, NJ:
Lawrence and Erlbaum Associates.
- Benjasiri, R. (2002). *The Implementation of Thailand International Public Sectors Standard
Management System and Outcomes: Case Study of the community development
department* . Dissertation for the Doctor of Philosophy (Development Administration)
School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Bies, R. J. (2001). Interactional (in) justice: The sacred and the profane. *Advances in
Organizational Justice*: 89-118.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Bies, J. J., & Tripp, T. M. (2001). A passion for justice: The rationality and morality of revenge. *Justice in workplace: From theory to practice 2*: 197-226.
- Blake, R. R., & Mouton, J. S. (1968). *The Managerial Grid; Key Orientations for Achieving Production through People*. Texas :Gulf Publishing Company.
- Boroughs, A. Hunter, I., & Parmer L., (2008). *HR Transformation Technology: Delivery Systems to Support the New HR Model*. Hampshire: Gower.
- Brewster, C. (2004). European perspectives on human resource management. *Human Resources Management Review* 14: 365-382.
- Burton, J. P., Sablinski C. J. & Sekiguchi T. (2008). *Linking Justice, Performance, and Citizenship via Leader-Member Exchange* DOI 10. 1007/s10869-008-9075-z, 23: 51-61.
- Byrne, B. M. (2010). *Structural equation modeling with AMOS: Basic concepts, applications, and programming*. New York, NY: Routledge.
- Carrell, M. R., Shank, M., & Barbero J. L. (2009). Fairness Norms in Negotiation: A study of American and European Perspectives. *Dispute Resolution Journal*. February/April .
- Chaudhry, I. S. et al. (2009). Factors Affecting Good Governance in Pakistan: An Empirical Analysis *European Journal of Scientific Research* 3: 337-346.
- Cheema, G. S. & Rondinelli D. A. (eds) (1983) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Chiu, S. F. & Tsai, W.C. (2007). The Linkage between profit sharing and organizational citizenship behaviour. *International Journal of Human Resource Management* 18: 1098-1115.
- Clarke, J. J. (1957) . *Outline of Local Government of the United Kingdom*. London: Six Issac Pitman and Son Ltd.
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. London: Sage.
- _____, (2007). *Qualitative research design*. London: Sage

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Cropanzano, R. et al. (2001). Moral Virtues, Fairness heuristics, Social Entitles, and Other Denizens of Organizational Justice. *Journal of Vocational Behavior*. 58:164-209.
- Dansereau, F., Grean, G., & Haga, W.J.(1975) A vertical dyad approach to leadership within formal organization. *Organizational Behavior and Human Performance*, 13: 46-78.
- David, A. J.,& Martens, M. L. (2009). The mediating role of overall fairness and moderating role of trust certainty in justice criteria relationships: the formation and use of fairness heuristics in the workplace. *Journal of Organizational Behavior*, 30: 1025-1051. DOI: 10.1002/job.577.
- Dessler, G. (2010). *A framework for human resource management*. (6th edition). Pearson: Prentice Hall.
- Delery, J. E. (1998). Issues of Fit in strategic Human Resource Management: Implications For Research. *Human Resource Management Review* 8: 289-309.
- Duan, J., et al. (2010). Leadership Justice, Negative Organizational Behaviors, And The Mediating Effect of Affective Commitment. *Social Behavior and Personality*, 38(9): 1287-1296.
- Edwards, G. C.(1980). *Implementing public policy*. Washington D.C: Congressional Quarterly Press.
- Eeden, V. R., et al. Leadership styles and associated personality traits: Support for the conceptualization of transactional and transformational leadership. *South African Journal of Psychological*, 38(2):253-267.
- Ehrhart M.G. (2004). Leadership and Procedural Justice Climate as Antecedents of Unit-Level Organizational Citizenship Behavior. *Personnel Psychology* 57: 61-94.
- Fiedler, F. E. (1971). Validation and extension of the contingency model of leadership effectiveness: A review of empirical findings. *Psychological Bulletin*. 76(2): 128-148.
- Folger, R., & Cropanzano, R. (1998). *Organizational Justice and Human Resource Management*. Beverly Hills CA: Sage.
- Folger, R., & Cropanzano, R. (2001). Fairness Theory: Justice as accountability. *Advances in Organizational Justice*: 1-55.
- Folger, R., & Shalicki, D. P. (1998). A popcorn metaphor for workplace violence. *Dysfunctional Behavior in Organizations*.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Guadagno, E., Rosanna, & Cialdini, B. R. (2007). Gender Differences in Impression Management in Organizations: A Qualitative Review. *Sex Roles* 56(7-8): 483-494.
- Graen, B. G., & Bien, U. M. (1995). Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective. *The Leadership Quarterly*. 6(2): 219-247.
- Greenberg, J., (1997). A social influence model of employee theft: Beyond the fraud triangle. *Research on Negotiation in Organizations*, 6:29-51.
- Greenleaf, R K.(2002). (3rd edition), *Servant Leadership: a journey into the nature of legitimate power and greatness*, Robert K. Greenleaf Center Inc.
- Grindle, M. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton University Press.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2010). *Multivariate data analysis: A global perspective*. (7th edition). New Jersey, NJ: Pearson education Inc.
- Heider, F. (1958). *The Psychology of Interpersonal Relations*. New York, NY: Wiley.
- Holloway, W. V. (1951). *State and Local Government in the United States*. New York, NY : McGraw-Hill.
- House, J. R. (1971). A Path Goal Theory of Leader Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 16(3): 321-339.
- Jackson, D. L. (2003). Revisiting sample size and number of parameter estimates: Some support for the N: q hypothesis. *Structural Equation Modeling*, 10(1), 128-141.
- Kinicki, A. ,& Brain, W. K. (2007). *Management a Practical Introduction*, 3rd Edition Irwin: McGraw-Hill.
- Knippenberg, D., & Cremer, D. (2008). Leadership and fairness: Taking stock and looking ahead. *European Journal of Work and Organizational Psychology*,(2), 173-179.
- Kulick, C. T., & Ambrose, M. L. (1992). Personal and situational determinants of referent choice. *Academy of Management Review*, 17: 212-237.
- Lind, E. A. (2001). Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations *Advances in Organizational Justice*: 56-88.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Lind, E. A. et al. (2000). The winding road from employee to complainant: Situational and Psychological determinants of wrongful termination claims. *Administrative Science Quarterly*. 45 (3): 557-590.
- Maogoto, J. (2007). The Good Governance Crusade in the Third World: A Rich, Complex Narrative-Magic Wand or Smoke Screen?. *International Community Law Review* 9: 375-385.
- McLean, M. (2006). Evaluating the importance and performance of human resources function: An examination of a medium sized Scottish retailer *Journal of Retailing and Consumer Services* 13: 143-156.
- McMillan, J. H. (1992). *Educational Research: fundamentals for consumers*. New York, NY: Harper Collins.
- Meter, D., & Horn, C.E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*. 6(4): 445-488.
- Mongtagu, H. G. (1984). *Comparative Local Government Great Britain*. William Brendon and Son Ltd.
- Moorman, R. H. (1991). Relationship Between Organizational Justice and Citizenship Behaviors: Do Fairness Perceptions Influence Employee Citizenship. *Journal of Applied Psychology*. 76: 845-855.
- Olsen, K. O., et al.(2010). Leadership and Ethical Justice Behavior in a High Moral Intensity Operational Context. *Military Psychology*. 22: s137-s156.
- Organ, D. W. ,& Ryan K, (1995). A Meta-Analytic Review of Attitudinal and Dispositional Predictors of Organizational Citizenship Behavior. *Personnel Psychology* 48: 775- 802.
- Phongpaichit, P. (2001). Good Governance: Thailand's Experience. *Paper for Asia Pacific Finance Association (APFA) annual conference, Bangkok*.
- Robson, W. A.(1953). *A Local Government in Encyclopedia of Social Science* Vol.X , New York, NY: The Macmillan Company.
- Ruffolo, M. C., & Miller, P. (1994). An Advocacy/Empowerment Model of Organizing: Developing University-Agency Partnerships. *Journal of Social Work Education* 30(3): 310-316 Fall.
- Ruggieri, S. (2009). Leadership in Virtual Teams: A Comparison of Transformational and Transactional Leaders. *Social Behavior and Personality*. 37(8): 1017-1022.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Schein E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Schuler, R. S. (2000). The internationalization of human resource management. *Journal of International Management*. 6:239-260.
- Schuler, R. S., Jackson, & Susan E. (2007). *Strategic human resource management*. (2nd edition). London: Oxford Blackwell.
- Storey, J. (2007). *Human Resource Management A Critical Text*. London: Thomson Learning.
- Tyler, T. R., & Lind, E. A. (1992). A Rational model of authority in groups. *Advances in Experimental Social Psychology*. 25: 115-191.
- Tyler, T. R., & Smith, H. J. (1998). Social justice and social movements. *Handbook of Social Psychology*, 4: 595-629.
- Van Knippenberg, D., & Cremer D. D. (2008). Leadership and fairness: Taking stock and looking ahead. *European Journal of work and organizational psychology*, 17(2), 173-179. doi: 10.1080/13594320801912137
- Weber, Y., & Tarba, S.Y. (2009). Human resource practices and performance of mergers and acquisitions in Israel. *Human Resources Management Review*. doi:10.1016/j.hrmr.2009.08.007
- Weiner, B. (1974a). *Achievement motivation and attribution theory*. Morristown, New Jersey, N.J. : General Learning Press.
- _____. (1986b). *An attribution theory of motivation and emotion*. New York, NY: Springer-Verlag
- Williams, S., Pitre, R., & Zainuba, M. (2002). Justice and Organizational Citizenship Behavior ~~Intentions: Fair Rewards versus Fair Treatment~~. *The Journal of Social Psychology*, 142(1): 33-44.
- Wit, Daniel. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.
- Yamane, Taro. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis*. (3rd edition). New York, NY: Harper and Row Publication.
- Zhung, H., & Agarwal, N. C. (2009). The mediating roles of organizational justice on the relationships between HR practices and workplace outcomes: an investigation in China. *The International Journal of Human Resource Management*, 20(3): 676-693.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสอบถาม

เรื่อง ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคใต้ของประเทศไทย

ชุดที่ 1 สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำชี้แจง

1. แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเก็บข้อมูลในการจัดทำคู่มือปฏิบัติเรื่อง “ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ของประเทศไทย” ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ของผู้ทำวิจัยเท่านั้น

2. แบบสอบถามนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามและหน่วยงานที่สังกัด

ตอนที่ 2 คำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้ต่างๆด้านการนำนโยบายธรรมเนียมปฏิบัติด้านบริหารทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติ

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการวัดระดับธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น

โปรดตอบแบบสอบถามให้ครบทุกข้อ โดยกาเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องระดับความคิดเห็นที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ข้อมูลนี้ถือเป็นความลับและไม่มีผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแต่ประการใดต่อผู้ตอบหรือหน่วยงานของท่าน โดยคำตอบเหล่านี้จะใช้เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและทางวิชาการเท่านั้น ซึ่งผู้ทำวิจัยต้องขอขอบคุณในความร่วมมือมา ณ โอกาสนี้ด้วย

(นางจุฑามณี ตระกูลมุกดา)

นักศึกษาดุษฎีบัณฑิตสาขาการจัดการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. หน่วยงานที่ท่านสังกัดได้แก่.....จังหวัด.....
2. จำนวนปีที่ก่อตั้งหน่วยงานนี้

<input type="checkbox"/> 1. ต่ำกว่า 1 ปี	<input type="checkbox"/> 1-3 ปี
<input type="checkbox"/> 3. 4-6 ปี	<input type="checkbox"/> 7-9 ปี
<input type="checkbox"/> 5. ตั้งแต่ 10 ปี	
3. หน่วยงานของท่านจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด

<input type="checkbox"/> 1. องค์กรปกครองส่วนตำบลขนาดเล็ก	<input type="checkbox"/> 2. องค์กรปกครองส่วนตำบลขนาดกลาง
<input type="checkbox"/> 3. องค์กรปกครองส่วนตำบลขนาดใหญ่	<input type="checkbox"/> 4. เทศบาลตำบล
<input type="checkbox"/> 5. เทศบาลเมือง	<input type="checkbox"/> 6. เทศบาลนคร
4. เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม

<input type="checkbox"/> 1. ชาย	<input type="checkbox"/> 2. หญิง
---------------------------------	----------------------------------
5. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งระดับ

<input type="checkbox"/> 1. 1-2	<input type="checkbox"/> 2. 3-4
<input type="checkbox"/> 3. 5-6	<input type="checkbox"/> 4. 7-8
<input type="checkbox"/> 5. ตั้งแต่ 9	
6. อายุราชการของท่านที่สังกัดในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(รวมทุกหน่วยงานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

<input type="checkbox"/> 1. ต่ำกว่า 1 ปี	<input type="checkbox"/> 1-3 ปี
<input type="checkbox"/> 3. 4-6 ปี	<input type="checkbox"/> 7-9 ปี
<input type="checkbox"/> 5. ตั้งแต่ 10 ปี	

ตอนที่ 2 โปรดตอบความคิดเห็นเกี่ยวกับการวัดปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติ

คำชี้แจง 1. ให้ท่านทำเครื่องหมาย ✓ ในช่วงที่ท่านเห็นด้วยตามความเป็นจริง โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

5=เห็นด้วยมากที่สุด 4=เห็นด้วยมาก 3=เห็นด้วยปานกลาง 2=เห็นด้วยน้อย 1=เห็นด้วยน้อยที่สุด

2. นโยบาย หมายถึง นโยบายธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นหลักการทำงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด โดยมีองค์ประกอบ 6 องค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนด

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
1. นโยบายธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับการบริหารทรัพยากรบุคคลมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้อย่างชัดเจน	5	4	3	2	1
2. ตัวชี้วัดในการปฏิบัติตามนโยบายธรรมาภิบาลนี้มีความชัดเจนและปฏิบัติได้	5	4	3	2	1
3. นโยบายธรรมาภิบาลนี้มีส่วนช่วยให้การทำงานอื่นๆของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ	5	4	3	2	1
4. ในการปฏิบัติตามนโยบายนี้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงาน	5	4	3	2	1
5. หน่วยงานของท่านได้มีการกำหนดคบทลงโทษและการให้รางวัลอย่างเป็นระบบในการดำเนินการตามนโยบายนี้	5	4	3	2	1
6. ในการดำเนินการตามนโยบายนี้หน่วยงานของท่านมีการสื่อสารให้ข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงอย่างสม่ำเสมอแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง	5	4	3	2	1
7. หน่วยงานของท่านใช้รูปแบบการสื่อสารที่หลากหลายและทันสมัยเพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและเข้าใจนโยบายนี้ได้เป็นอย่างดี	5	4	3	2	1
8. รูปแบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์สามารถส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น	5	4	3	2	1
9. ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านได้ให้การสนับสนุนในการปฏิบัติตามนโยบายนี้	5	4	3	2	1
10. หน่วยงานของท่านมีระบบการสื่อสารแบบเปิดให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้	5	4	3	2	1
11. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนงานงบประมาณอย่างเหมาะสมเพื่อใช้ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอย่างเหมาะสม	5	4	3	2	1
12. หน่วยงานของท่านได้จัดสรรวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่อย่างเพียงพอในการดำเนินการตามนโยบายนี้	5	4	3	2	1
13. มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติตามนโยบาย	5	4	3	2	1
14. หน่วยงานของท่านมีการกระจายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน	5	4	3	2	1
15. จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนนโยบายมีความเหมาะสม	5	4	3	2	1

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
16. หน่วยงานของท่านมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ได้เป็นอย่างดี	5	4	3	2	1
17. ในหน่วยงานมีกฎระเบียบที่พอเหมาะ ไม่มากจนเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	5	4	3	2	1
18. ในอดีตหน่วยงานของท่านเคยนำนโยบายท่านเองนี้ไปปฏิบัติจนได้รับความสำเร็จ	5	4	3	2	1
19. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	5	4	3	2	1
20. ในการปฏิบัติตามนโยบายหน่วยงานของท่านมีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว	5	4	3	2	1
21. ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย	5	4	3	2	1
22. ผู้ปฏิบัติงานยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	5	4	3	2	1
23. ผู้ปฏิบัติงานมีการตอบสนองต่อนโยบายในทิศทางเดียวกัน	5	4	3	2	1
24. ผู้ปฏิบัติงานมีลักษณะการทำงานที่เป็นทีม	5	4	3	2	1
25. ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี	5	4	3	2	1
26. ในกรณีที่เกิดปัญหาค้นบุคลากรหน่วยงานของท่านมีการตัดสินใจด้วยมาตรฐานเดียวกันตามกฎระเบียบขององค์การ	5	4	3	2	1
27. ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมั่นใจว่าผู้บริหารมีความเป็นธรรมในการบริหาร	5	4	3	2	1
28. ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมั่นใจว่าคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นธรรม	5	4	3	2	1
29. ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมั่นใจว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความคุ้มครองในความเป็นธรรม(ถ้ามี)	5	4	3	2	1
30. หน่วยงานของท่านไม่มีเรื่องร้องเรียนระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์การ	5	4	3	2	1
31. มีผู้ปฏิบัติงานบางกลุ่มในหน่วยงานของท่านที่ถูกมองว่าเป็นคนในกลุ่ม "นาย" (ผู้บริหารที่มีส่วนในการให้คุณให้โทษ)	5	4	3	2	1
32. ในหน่วยงานของท่านมีการเปิดโอกาสในการทำงานให้กับบุคคลที่เป็น "เด็กนาย" เพื่อให้สร้างผลงานมากกว่าผู้อื่น	5	4	3	2	1
33. ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านเอาใจใส่ดูแลและช่วยเหลือแก่กลุ่ม "เด็กนาย" ในสังกัดของตนเท่านั้น	5	4	3	2	1
34. ในหน่วยงานของท่านมีการพิจารณาความคิดความชอบเป็นพิเศษให้กับกลุ่มคนในสังกัดของ "นาย" เสมอ	5	4	3	2	1
35. ผู้ปฏิบัติงานบางกลุ่มในหน่วยงานของท่านมีความจงรักภักดีต่อผู้บริหารมาก ในขณะที่บางกลุ่มมีความจงรักภักดีต่อผู้บริหารน้อย.	5	4	3	2	1
36. ในช่วงระยะเวลาที่นาน นโยบายมาปฏิบัติ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและ เทคโนโลยีที่เป็นสภาพแวดล้อมของหน่วยงานท่านมีการเปลี่ยนแปลงน้อย	5	4	3	2	1
37. หน่วยงานของท่าน ไม่มีการต่อต้านหรือคัดค้านในนโยบายจากฝ่ายต่างๆในหน่วยงาน	5	4	3	2	1
38. หน่วยงานของท่าน ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย	5	4	3	2	1
39. นโยบายที่นำมาปฏิบัติในหน่วยงานของท่านไม่มีผลกระทบต่อศีลธรรม	5	4	3	2	1
40. หน่วยงานของท่าน ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมายในการปฏิบัติตามนโยบาย	5	4	3	2	1

ตอนที่ 3 โปรดตอบความคิดเห็นเกี่ยวกับการวัดระดับธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วน
ท้องถิ่น

คำชี้แจง 1. ให้ท่านทำเครื่องหมาย ✓ ในช่วงที่ท่านเห็นด้วยตามความเป็นจริง โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา
ดังต่อไปนี้

5= เห็นด้วยมากที่สุด 4=เห็นด้วยมาก 3=เห็นด้วยปานกลาง 2=เห็นด้วยน้อย 1=เห็นด้วยน้อยที่สุด 2.
การวัดระดับธรรมาภิบาลพิจารณาจากองค์ประกอบ 6 หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ
โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
1.หน่วยงานของท่านมีการจัดทำแผนอัตรากำลัง3ปีขององค์กรตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
2.ในแต่ละหน่วยงานของท่านมีกระบวนการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
3.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการคัดเลือกกรณีเลื่อนตำแหน่งกรณีเลื่อนขั้นเงินเดือนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
4.หน่วยงานของท่านมีระบบกลไก คณะกรรมการ คณะทำงานที่มีความรับผิดชอบเหมาะสมในการบริหาร ทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
5.หน่วยงานของท่านมีโครงสร้าง/วิธีการ/หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการอย่างเป็นธรรม	5	4	3	2	1
6.หน่วยงานของท่านมีการจัดทำแผนพัฒนาพนักงาน 3 ปี	5	4	3	2	1
7.หน่วยงานของท่านมีการจัดทำหลักเกณฑ์ในการประเมินการปฏิบัติงานและการกำหนด โทษการฝ่าฝืนวินัยที่เป็นธรรม	5	4	3	2	1
8.หน่วยงานของท่านมีการจัดให้มีเกณฑ์พิจารณาการพ้นจากตำแหน่งตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
9.หน่วยงานของท่านมีการกำหนดสมรรถนะ(competency)ของทรัพยากรบุคคลที่ต้องการ ในอนาคตอย่าง ชัดเจนและเปิดเผย	5	4	3	2	1
10.หน่วยงานของท่านมีความเสมอภาคกัน ในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
11.หน่วยงานของท่านมีการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยอิสระ ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง	5	4	3	2	1
12. หน่วยงานของท่านสนับสนุนให้ข้าราชการรวมกันเป็นสหภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อ ปกป้องสิทธิในการถูกกระทำที่ไม่เป็นธรรม	5	4	3	2	1
13.หน่วยงานของท่านมีการเปิดเผยข้อมูล ในขั้นตอนต่างๆของการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ทุกคนใน องค์กร ได้รับรู้เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่เปิดเผย	5	4	3	2	1
14.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการ ในการสรรหาบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆเป็นไปอย่าง โปร่งใส	5	4	3	2	1
15.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการ ในการสอบคัดเลือกหรือในการคัดเลือกตำแหน่งต่างๆเป็นไปอย่าง โปร่งใส	5	4	3	2	1
16. หน่วยงานของท่านมีกระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบของตำแหน่งต่างๆเป็นไปอย่าง โปร่งใส	5	4	3	2	1
17.หน่วยงานของท่านมีระบบการพิจารณาคำเนิการทางวินัยในรูปแบบคณะกรรมการที่มีความ โปร่งใส	5	4	3	2	1
18. หน่วยงานของท่านมีกระบวนการ ในการ ให้พ้นจากตำแหน่งที่มีความ โปร่งใส	5	4	3	2	1
19. หน่วยงานมีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำ ไปสู่การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ร่วมกัน	5	4	3	2	1
20. หน่วยงานมีการกำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการ ให้ข้อมูลเพื่อพิจารณาในการเลื่อนตำแหน่ง	5	4	3	2	1
21. ทุกคนในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการ ให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน	5	4	3	2	1

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
22.หน่วยงานของท่านให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรบุคคลขององค์กรเช่น แผนพัฒนาพนักงาน3ปี	5	4	3	2	1
23.หน่วยงานของท่านให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ร่วมงาน	5	4	3	2	1
24. หน่วยงานให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมกำหนดแผนงานส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัยหรือสวัสดิการอื่นๆ	5	4	3	2	1
25.หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ของผู้ปฏิบัติงาน ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
26.หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในเรื่องการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งของ ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
27. หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในเรื่องการคัดเลือกของผู้ปฏิบัติงานด้านการ บริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
28. หน่วยงานของท่านมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
29. หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนการวางแผนและพัฒนาอาชีพของ ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
30.หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของ ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
31.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการวางแผนทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
32.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการสรรหา	5	4	3	2	1
33.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการคัดเลือกบุคคล	5	4	3	2	1
34.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการเลื่อนตำแหน่ง	5	4	3	2	1
35.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการเลื่อนขั้นเงินเดือน	5	4	3	2	1
36.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการประเมินด้านความคุ้มค่าของพนักงานสัมพันธ์	5	4	3	2	1
37.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการประเมินด้านความคุ้มค่าด้านสุขภาพและความปลอดภัย	5	4	3	2	1

แบบสอบถาม

**เรื่อง ธรรมเนียมในการบริหารทรัพยากรบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในภาคใต้ของประเทศไทย
ชุดที่ 2 สำหรับผู้ปฏิบัติงานโดยทั่วไปที่ไม่ได้รับผิดชอบงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

คำชี้แจง

1. แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเก็บข้อมูลในการจัดทำคู่มือฉบับเรื่อง “ธรรมเนียมในการบริหารทรัพยากรบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคใต้ของประเทศไทย” ตามหลักสูตรปริญญา ศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ของผู้ทำวิจัยเท่านั้น

2. แบบสอบถามนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามและหน่วยงานที่สังกัด

ตอนที่2 คำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการวัดปัจจัยต่างๆด้านการนำนโยบายธรรมเนียมการบริหาร ทรัพยากรบุคคล ไปปฏิบัติ

ตอนที่3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการวัดระดับธรรมเนียมในการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น

โปรดตอบแบบสอบถามให้ครบทุกข้อ โดยกาเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องระดับความคิดเห็นที่ตรงกับ ความเป็นจริงมากที่สุด ข้อมูลนี้ถือเป็นความลับและไม่มีผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแต่ประการ ใดต่อผู้ตอบ หรือหน่วยงานของท่าน โดยคำตอบเหล่านี้จะใช้เพื่อเป็นประ โยชน์ในการศึกษาวิจัยและทางวิชาการเท่านั้น ซึ่งผู้ทำวิจัยต้องขอขอบคุณในความร่วมมือมา ณ โอกาสนี้ด้วย

(นางจุฑามณี ตระกูลมุกดา)

นักศึกษาศาสตรบัณฑิตสาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

1. หน่วยงานที่ท่านสังกัดได้แก่.....จังหวัด.....
2. เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม
 1. ชาย 2. หญิง
3. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งระดับ
 1. 1-2 2. 3-4
 3. 5-6 4. 7-8
 5. ตั้งแต่ 9
4. อายุราชการของท่านที่สังกัดในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(รวมทุกหน่วยงานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
 1. ต่ำกว่า 1 ปี 1-3 ปี
 3. 4-6 ปี 7-9 ปี
 5. ตั้งแต่ 10 ปี

ตอนที่ 2 โปรดตอบความคิดเห็นเกี่ยวกับการวัดปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายธรรมาภิบาลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติ

คำชี้แจง 1. ให้ท่านทำเครื่องหมาย \checkmark ในช่วงที่ท่านเห็นด้วยตามความเป็นจริง โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาคงต่อไปนี้

5= เห็นด้วยมากที่สุด 4=เห็นด้วยมาก 3=เห็นด้วยปานกลาง 2=เห็นด้วยน้อย 1 = เห็นด้วยน้อยที่สุด

2. “น โยบาย” หมายถึงนโยบายธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นหลักการดำเนินงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดในองค์กรประกอบ 6 องค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนด

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
1. นโยบายธรรมาภิบาลที่นำมาใช้กับการบริหารทรัพยากรบุคคลมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้อย่างชัดเจน	5	4	3	2	1
2. ตัวชี้วัดในการปฏิบัติตามนโยบายธรรมาภิบาลนี้มีความชัดเจนและปฏิบัติได้	5	4	3	2	1
3. นโยบายธรรมาภิบาลนี้มีส่วนช่วยให้การทำงานอื่นๆของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ	5	4	3	2	1
4. ในการปฏิบัติตามนโยบายนี้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงาน	5	4	3	2	1
5. หน่วยงานของท่านได้มีการกำหนดคบทองโทษและการให้รางวัลอย่างเป็นระบบในการดำเนินตามนโยบายนี้	5	4	3	2	1
6. ในการดำเนินตามนโยบายนี้หน่วยงานของท่านมีการสื่อสารให้ข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงอย่างสม่ำเสมอแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง	5	4	3	2	1

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
7. หน่วยงานของท่านใช้รูปแบบการสื่อสารที่หลากหลายและทันสมัยเพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและเข้าใจในนโยบายนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	5	4	3	2	1
8. รูปแบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์สามารถส่งเสริมคนนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น	5	4	3	2	1
9. ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านได้ให้การสนับสนุนในการปฏิบัติตามนโยบายนี้	5	4	3	2	1
10. หน่วยงานของท่านมีระบบการสื่อสารแบบเปิดให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้	5	4	3	2	1
11. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนงานงบประมาณอย่างเหมาะสมเพื่อใช้ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอย่างเหมาะสม	5	4	3	2	1
12. หน่วยงานได้จัดสรรวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่อย่างเพียงพอในการดำเนินการตามนโยบายนี้	5	4	3	2	1
13. มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติตามนโยบาย	5	4	3	2	1
14. หน่วยงานของท่านมีการกระจายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน	5	4	3	2	1
15. จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนนโยบายมีความเหมาะสม	5	4	3	2	1
16. หน่วยงานมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับกรเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายได้เป็นอย่างดี	5	4	3	2	1
17. ในหน่วยงานของท่านมีกฎระเบียบที่พอเหมาะ ไม่มากจนเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	5	4	3	2	1
18. ในอดีตหน่วยงานของท่านเคยนำนโยบายท่านเองนี้ไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ	5	4	3	2	1
19. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	5	4	3	2	1
20. ในการปฏิบัติตามนโยบายหน่วยงานของท่านมีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว	5	4	3	2	1
21. ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย	5	4	3	2	1
22. ผู้ปฏิบัติงานยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	5	4	3	2	1
23. ผู้ปฏิบัติงานมีการตอบสนองต่อนโยบายในทิศทางเดียวกัน	5	4	3	2	1
24. ผู้ปฏิบัติงานมีลักษณะการทำงานที่เป็นทีม	5	4	3	2	1
25. ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี	5	4	3	2	1
26. ในกรณีที่เกิดปัญหาด้านบุคลากรหน่วยงานของท่านมีการตัดสินใจมาตรฐานเดียวกันตามกฎระเบียบขององค์การ	5	4	3	2	1
27. ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมั่นใจว่าผู้บริหารมีความเป็นธรรมในการบริหาร	5	4	3	2	1
28. ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมั่นใจว่าคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นธรรม	5	4	3	2	1
29. ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมั่นใจว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความคุ้มครองในความเป็นธรรม (ถ้ามี)	5	4	3	2	1
30. หน่วยงานของท่านไม่มีเรื่องร้องเรียนระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์การ	5	4	3	2	1
31. มีผู้ปฏิบัติงานบางกลุ่มในหน่วยงานที่ถูกมองว่าเป็นคนในกลุ่ม "นาย" (ผู้บริหารที่มีส่วนในการให้คุณให้โทษ)	5	4	3	2	1
32. ในหน่วยงานของท่านมีการเปิดโอกาสในการทำงานให้กับบุคคลที่เป็น "เด็กนาย" เพื่อให้สร้างผลงานมากกว่าผู้อื่น	5	4	3	2	1
33. ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านเอาใจใส่ดูแลและช่วยเหลือแก่กลุ่ม "เด็กนาย" ในสังกัดของตนเท่านั้น	5	4	3	2	1
34. ในหน่วยงานของท่านมีการพิจารณาความดีความชอบเป็นพิเศษให้กับกลุ่มคนในสังกัดของ "นาย" เสมอ	5	4	3	2	1
35. ผู้ปฏิบัติงานบางกลุ่มในหน่วยงานของท่านมีความจงรักภักดีต่อผู้บริหารมาก ในขณะที่บางกลุ่มมีความจงรักภักดีต่อผู้บริหารน้อย.	5	4	3	2	1

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
36. ในช่วงระยะเวลาที่นำนโยบายมาปฏิบัติ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและ เทคโนโลยีที่เป็นสภาพแวดล้อมของหน่วยงานท่านมีการเปลี่ยนแปลงน้อย	5	4	3	2	1
37. หน่วยงานของท่าน ไม่มีการต่อต้านหรือคัดค้านในนโยบายจากฝ่ายต่างๆในหน่วยงาน	5	4	3	2	1
38. หน่วยงานของท่าน ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย	5	4	3	2	1
39. นโยบายที่นำมาปฏิบัติในหน่วยงานของท่าน ไม่มีผลกระทบต่อศีลธรรม	5	4	3	2	1
40. หน่วยงานของท่าน ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมายในการปฏิบัติตามนโยบาย	5	4	3	2	1

ตอนที่ 3 โปรดตอบความคิดเห็นเกี่ยวกับการวัดระดับธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น

คำชี้แจง 1. ให้ท่านทำเครื่องหมาย ✓ ในช่วงที่ท่านเห็นด้วยตามความเป็นจริง โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาดังต่อไปนี้

5=เห็นด้วยมากที่สุด 4=เห็นด้วยมาก 3=เห็นด้วยปานกลาง 2=เห็นด้วยน้อย 1=เห็นด้วยน้อยที่สุด

2. การวัดระดับธรรมาภิบาลพิจารณาจากองค์ประกอบ 6 หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
1. หน่วยงานของท่านมีการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปีขององค์กรตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
2. ในแต่ละหน่วยงานของท่านมีกระบวนการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
3. หน่วยงานของท่านมีกระบวนการคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
4. หน่วยงานของท่านมีระบบกลไก คณะกรรมการ คณะทำงานที่มีความรับผิดชอบเหมาะสมในการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
5. หน่วยงานของท่านมีโครงสร้าง/วิธีการ/หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการอย่างเป็นธรรม	5	4	3	2	1
6. หน่วยงานของท่านมีการจัดทำแผนพัฒนาพนักงาน 3 ปี	5	4	3	2	1
7. หน่วยงานของท่านมีการจัดทำหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยและการกำหนดโทษการฝ่าฝืนวินัยที่เป็นธรรม	5	4	3	2	1
8. หน่วยงานของท่านมีการจัดให้มีเกณฑ์พิจารณาการพ้นจากตำแหน่งตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	5	4	3	2	1
9. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดสมรรถนะ (competency) ของทรัพยากรบุคคลที่ต้องการในอนาคตอย่างชัดเจนและเปิดเผย	5	4	3	2	1
10. หน่วยงานของท่านมีความเสมอภาคกัน ในทุกขั้นตอนที่กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
11.หน่วยงานของท่านมีการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยอิสระ ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง	5	4	3	2	1
12. หน่วยงานของท่านสนับสนุนให้ข้าราชการรวมกันเป็นสหภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อปกป้องสิทธิในการถูกระงับที่ไม่เป็นธรรม	5	4	3	2	1
13.หน่วยงานของท่านมีการเปิดเผยข้อมูลในขั้นตอนต่างๆของการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ทุกคนในองค์กร ได้รับรู้ไว้ตั้งแต่เป็นกรณีที่ไม่ห้ามมิให้เปิดเผย	5	4	3	2	1
14.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการ ในการสรรหาบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆเป็น ไปอย่างโปร่งใส	5	4	3	2	1
15.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการ ในการสอบคัดเลือกหรือในการคัดเลือกตำแหน่งต่างๆเป็น ไปอย่างโปร่งใส	5	4	3	2	1
16. หน่วยงานของท่านมีกระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบของตำแหน่งต่างๆเป็น ไปอย่างโปร่งใส	5	4	3	2	1
17.หน่วยงานของท่านมีระบบการพิจารณาคุณวุฒิทางวินัยในรูปคณะกรรมการที่มีความ โปร่งใส	5	4	3	2	1
18. หน่วยงานของท่านมีกระบวนการ ในการให้พ้นจากตำแหน่งที่มีความ โปร่งใส	5	4	3	2	1
19. หน่วยงานของท่านมีกระบวนการ ในการรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำ ไปสู่การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ร่วมกัน	5	4	3	2	1
20. หน่วยงานมีการกำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อพิจารณาในการเลื่อนตำแหน่ง	5	4	3	2	1
21. ทุกคนในหน่วยงานมีส่วน ในการให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน	5	4	3	2	1
22.หน่วยงานของท่านให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรบุคคลขององค์กร เช่น แผนพัฒนาพนักงาน3ปี	5	4	3	2	1
23.หน่วยงานให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ร่วมงาน	5	4	3	2	1
24. หน่วยงานของท่านให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมกำหนดแผนงานส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัย หรือสวัสดิการอื่นๆ	5	4	3	2	1
25.หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
26.หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในเรื่องการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
27. หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในเรื่องการคัดเลือกของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
28. หน่วยงานของท่านมีการประเมินผลการปฏิบัติงานในขั้นตอนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
29. หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในขั้นตอนการวางแผนและพัฒนาอาชีพของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
30.หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1
31.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการวางแผนทรัพยากรบุคคล	5	4	3	2	1

ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
32.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการสรรหา	5	4	3	2	1
33.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการคัดเลือกบุคคล	5	4	3	2	1
34.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการเลื่อนตำแหน่ง	5	4	3	2	1
35.หน่วยงานของท่านมีการพิจารณาด้านความคุ้มค่าในการเลื่อนขั้นเงินเดือน	5	4	3	2	1
36.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการประเมินด้านความคุ้มค่าของพนักงานสัมพันธ์	5	4	3	2	1
37.หน่วยงานของท่านมีกระบวนการประเมินด้านความคุ้มค่าด้านสุขภาพและความปลอดภัย	5	4	3	2	1

แนวทางการสัมภาษณ์

1. ท่านคิดว่าธรรมเนียมด้านทรัพยากรบุคคลมีมากน้อยเพียงใดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้
2. ปัญหาของธรรมเนียมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำคัญที่สุดคืออะไรควรมีการแก้ไขอย่างไร
3. ในทัศนะของท่านอะไรเป็นปัจจัยที่เสริมการมีธรรมเนียมด้านทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้าง (ในการวิจัยมีปัจจัยด้านวัฒนธรรม นโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านองค์การ ปัจจัยการสื่อสาร ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยเรื่องการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ปัจจัยการรับรู้ด้านความยุติธรรมในองค์การ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม : ไม่ต้องเน้นถามที่ละประเด็นก็ได้แต่ให้เผื่อคิดไม่ออก ตัวที่สนใจคือ ปัจจัยการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามกับปัจจัยการรับรู้ด้านความยุติธรรมในองค์การว่ามีผลหรือไม่ เพียงใด)
4. จากผลการศึกษาพบว่ามีธรรมเนียมด้านนิติธรรมมีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด และด้านที่น้อยที่สุดคือด้านความคุ้มค่าจะเป็นผลมาจากอะไร (โดยเฉพาะจังหวัดชุมพรมีคะแนนด้านนิติธรรมสูงที่สุดในภาคใต้)
5. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่ามีติของธรรมเนียมที่กระทบ(ส่งผลหรือมีอิทธิพล)ต่อความมีธรรมเนียมด้านทรัพยากรบุคคลมากที่สุดคือ มิติด้านการมีส่วนร่วม และรองลงมาคือ มิติด้านคุณธรรม และมิติด้านความโปร่งใส ส่วนที่น้อยที่สุดคือมิติด้านนิติธรรม ท่านคิดว่าเป็นเพราะเหตุใด
6. ท่านคิดว่าประเภท (อบต.ขนาดเล็ก กลางใหญ่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร)ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อธรรมเนียมด้านทรัพยากรบุคคลหรือไม่ เพราะเหตุใดในผลการวิจัยพบว่ามี ความแตกต่าง โดยเฉพาะ เทศบาลเมืองมีความแตกต่างกับ อบต.ทั้งเล็กกลางใหญ่รวมถึงเทศบาลตำบลด้วย)
7. ทำไมช่วงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอายุไม่เกิน 1 ปีมิติด้านนิติธรรมกลับสูง(ในขณะที่ มิติอื่นๆ โดยมากช่วงอายุ 7-9 หรือ 10 ปีขึ้นไปจะมีคะแนนสูงสุด อันอื่นไม่ค่อยสนใจ แต่สนใจเฉพาะผลอันนี้น่าจะเกิดจากอะไร)



ภาคผนวก ข
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

Model Fit Summary**CMIN**

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	116	2512.263	965	.000	2.603
Saturated model	1081	.000	0		
Independence model	46	17497.080	1035	.000	16.905

RMR, GFI

Model	RMR	GFI	AGFI	PGFI
Default model	.022	.754	.725	.673
Saturated model	.000	1.000		
Independence mode	.130	.088	.048	.084

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI Rho1	IFI Delta2	TLI Rho2	CFI
Default model	.856	.846	.906	.899	.906
Saturated model	1.000		1.000		1.000
Independence model	.000	.000	.000	.000	.000

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	.932	.798	.845
Saturated model	.000	.000	.000
Independence model	1.000	.000	.000

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	1547.263	1402.818	1699.326
Saturated model	.000	.000	.000
Independence model	16452.080	16036.623	16893.945

FMIN

Model	FMIN	FO	LO90	HI 90
Default model	6.508	4.008	3.634	4.402
Saturated model	.000	.000	.000	.000
Independence model	45.329	42.648	41.546	43.767

RMSEA

Model	RMSEA	LO90	HI 90	PCLOSE
Default model	.064	.061	.068	.000
Independence model	.203	.200	.206	.000

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	2744.263	2776.428	3203.440	3319.440
Saturated model	2162.000	2461.746	6441.057	7522.057
Independence model	17589.080	17601.835	17771.168	17817.168

ECVI

Model	ECVI	LO90	HI 90	MECVI
Default model	7.109	6.735	7.503	7.193
Saturated model	5.601	5.601	5.601	6.378
Independence mode	45.568	44.465	46.686	45.601

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	.05	.01
Default model	160	165
Independence model	25	26

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ สกุล นางจุฑามณี ตระกูลมุกดา
 รหัสประจำตัวนักศึกษา 5210530001

วุฒิการศึกษา

วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
รัฐศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2526
พัฒนบริหารศาสตรมหา บัณฑิต	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์	2531

ทุนการศึกษา

- ทุนพัฒนาอาจารย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เพื่อศึกษาระดับปริญญาเอก/วุฒิปัต
ภายในประเทศตาม โครงการเพิ่ม Ph.D. 50%
- ทุนสนับสนุนการทำวิจัยในสถาบันต่างประเทศสำหรับอาจารย์ของ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่ศึกษาในหลักสูตรปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยเปิดสอน
ตามโครงการเพิ่ม Ph.D. 50%

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน

จุฑามณี ตระกูลมุกดา และบุษบง ชัยเจริญวัฒนะ. (2556). ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย. เอกสารการประชุม
วิชาการระดับชาติด้านการบริหารจัดการ ครั้งที่ 5, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
_____. (2556). ปัจจัยเชิงสาเหตุของธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ของประเทศไทย. เอกสารการประชุมวิชาการระดับชาติ
ด้านการบริหารจัดการ ครั้งที่ 5, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.

Jutamane Trakulmututa. (2011). Good Governance in the Human Resources Management of Local Government in Southern Part of Thailand. International Conference on Political Science, Public Administration and Peace Studies. Prince of Songkla University, Songkhla.

Jutamane Trakulmututa and Bussabong Chaijaroenwattana. (2012). Good governance in the human resource management at the level of local government: The empirical study of Southern Part of Thailand. *International Journal Business and Social Science*.

_____. (2012). Factors affecting the achievement of Good Governance in HRM: The Empirical Study of Local Governments in Southern Part of Thailand. *International Journal Business and Social Science*.