

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำของหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช” ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการทำวิจัย โดยแบ่งออกเป็น 9 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักสมรรถนะ
5. แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์
6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
7. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. สรุปที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

1.1 ความเป็นมาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 20 เมื่อการจัดการของภาครัฐกับภาคเอกชนเริ่มประสบปัญหาคล้ายกัน ฝ่ายเอกชนเริ่มมีขนาดใหญ่จึงมีชั้นการบังคับบัญชาและมีปัญหาเหมือนระบบราชการ จนราว ๆ ทศวรรษ 1950 หรือ 1960 ภาคเอกชนจึงได้นำการจัดการมาใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าวิธีแบ่งงานกันทำและเขียนระเบียบให้คลุมทุกอย่างของระบบราชการนั้นมีข้อจำกัด จึงแก้ไขให้ผู้จัดการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จทั้งหมด ส่วนภาครัฐนั้นเริ่มรู้ตัวว่าก้าวไม่ทันภาคเอกชนมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 แล้ว แต่ก็ไม่ได้เริ่มปรับปรุงอะไรจริงจัง จนกระทั่งทศวรรษ 1980 จึงเริ่มปฏิรูปโดยหันมาใช้แนวการจัดการ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2549: 235 – 236)

จุดเริ่มต้นที่อังกฤษมาจากรายงานฉบับหนึ่ง ชื่อว่า “รายงานฟุลตัน” (Fulton Report) เมื่อปี ค.ศ. 1968 ซึ่งเสนอให้ใช้แนวการจัดการสมัยใหม่ที่ยึดผลสำเร็จเป็นหลัก (results-based management) แต่ก็ไม่มีรัฐบาลใดสนใจนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง จนกระทั่งสมัยแชตเซอร์เป็นนายกรัฐมนตรีจึงเกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งใหญ่

ส่วนที่สหรัฐอเมริกาจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงการจัดการภาครัฐมาจากสมัยประธานาธิบดีคาร์เตอร์เป็นต้นมา กล่าวคือ เมื่อปี ค.ศ. 1978 มีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูประบบราชการ (Civil Service Reform Act) เพื่อให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลสำเร็จมากขึ้น กฎหมายฉบับนี้แม้ว่ามุ่งไปที่ระบบการบริหารงานบุคคล แต่ก็พยายามปรับปรุงการบริหารภาครัฐที่ยังล้าหลังเอกชน

ระบบราชการหลายประเทศประสบปัญหาทางด้านทักษะและความสามารถของข้าราชการ ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผล 4 ประการ คือ

1) ผลที่ตามมาจากการเกิดวิกฤติน้ำมันครั้งที่หนึ่ง (the first oil shock) เมื่อทศวรรษ 1970 รัฐบาลประสบปัญหารายได้อย่างหนักจากภาษีที่ลดลง เมื่อเทียบกับรายจ่าย ขณะที่นักการเมืองสั่งการให้บริหารต่อไปโดยห้ามตัดงบประมาณ การบริหารภาครัฐถูกบีบให้ต้องบริการเท่าเดิมหรือเพิ่มหน้าที่ แต่ใช้เงินและคนน้อยลง

2) ทศวรรษ 1980 เป็นช่วงที่รัฐบาลใหม่หลายประเทศนำความคิดทางการจัดการมาเปลี่ยนแปลงการบริการ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกต คือ แนวคิดเหล่านี้ส่วนใหญ่ริเริ่มมาจากผู้นำทางการเมืองมากกว่าข้าราชการ

3) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกับการปรับปรุงการจัดการภาครัฐเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันโดยตรง ช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้สั่งให้ภาครัฐกิจปรับปรุงการแข่งขันและการจัดการเมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐบาลก็ต้องปรับปรุงการจัดการของตัวเองด้วย

4) หลายคนเห็นว่าการขยายตัวของรัฐบาลมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความคิดว่าควรลดขนาดภาครัฐหรืออย่างน้อยก็ต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นกระแสสากล เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประเทศ แต่รายละเอียดแตกต่างกัน จุดเน้นหลักอยู่ที่การปฏิรูปเพื่อให้มุ่งผลสำเร็จและให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบ นั่นคือเปลี่ยนฐานะจาก “ผู้บริหาร” (administrators) เป็น “ผู้จัดการ” (managers)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการบริหารภาครัฐทั่วโลก ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากอดีต เพราะมีทฤษฎีและรายละเอียดของการปฏิบัติที่ชัดเจนกว่า โดยเฉพาะมีตัวแบบใหม่เข้ามาแทนที่ตัวแบบระบบราชการเดิมที่เน้นการแบ่งงานกันทำ แนวคิดใหม่ไม่ใช่เพียง “ปฏิรูป” (reforms) ระบบราชการอย่างเดียว แต่ยัง “แปลง

โนม” (transformation) ภาครัฐใหม่ด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสังคมใหม่ เหตุผลหลักที่ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการยอมรับ คือ ตัวแบบระบบราชการเดิมใช้ไม่ได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นที่รับรู้กันมานานแล้ว รัฐบาลหลายประเทศเริ่มไม่เห็นด้วยกับการทำงานแบบราชการ จึงจ้างนักเศรษฐศาสตร์หรือคนที่ถูกอบรมทางการจัดการเข้ามาทำงานแทนนักบริหาร พร้อมกับหยิบยืมเทคนิคการจัดการจากภาคเอกชนมาใช้ ย้อนกลับไปใช้วิธีแบ่งกิจกรรมภาครัฐกับเอกชนออกจากกัน เพื่อหาทางตัดค่าใช้จ่ายและเริ่มเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่

1.2 ความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในแง่ของชื่อ “แนวคิด” หรือ “ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐ” มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน อาทิ “การบริหารจัดการนิยม” บ้าง “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” บ้าง (new public management) “การบริหารรัฐกิจที่มีฐานอยู่ที่ระบบตลาด” บ้าง (market – based public administration) และ “การบริหารหรือการปกครองแบบผู้ประกอบการ” บ้าง (entrepreneurial government)

ในส่วนของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศแรก ๆ ที่นำแนวคิดหรือตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งพบว่ารัฐบาลของประเทศนี้ได้ นำแนวคิดหรือตัวแบบนี้มาใช้ในรูปของ “3 Es” E แรก ได้แก่ “Economy” หรือ “การประหยัด” E ที่สอง ได้แก่ “Efficiency” หรือ “ความมีประสิทธิภาพ” และ E ที่สาม ได้แก่ “Effectiveness” หรือ “ความมีประสิทธิภาพ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการบริหารจัดการใหม่ดังกล่าว มีหลักการดังต่อไปนี้ คือ มุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการ ไม่ใช่มุ่งเน้นไปที่นโยบาย ขณะเดียวกันมีการประเมินผลการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพ ที่ไม่ใช่เรื่องของการรวมระบบราชการเข้าไปเป็นหน่วยงาน นอกจากนั้นมีการเน้นการใช้ระบบกึ่งตลาด และการจ้างเหมาบริการภายนอกให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ รวมทั้งมีการเน้นในเรื่องการลดต้นทุน การให้ความสำคัญกับสไตล์หรือลีลา การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เป้าหมายของผลผลิตหรือผลงานการทำสัญญาที่จำกัดลง การจูงใจด้วยเงิน และการมีอิสระในการบริหารจัดการ

จากเรื่องของแนวความคิดการบริหารจัดการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเน้นการบริหารจัดการภายในองค์กร และมีนัยที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในสาระตามที่ต้องการหรือตามความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องบุคลากร และแนวคิดดังกล่าวได้แสดงหรือชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการใหม่ ผลทำให้ออสบอร์นและแกเบลอร์ (Osborne and Gaebler) ได้เขียนหนังสือเรื่อง “Reinventing Government” ตีพิมพ์ในปี 1992 เพื่อเสนอให้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาใช้เครื่องมืออื่นในการบริหารจัดการ และได้เสนอหลัก 10 ประการสำหรับ “การบริหารแบบผู้ประกอบการ” ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงกับได้รับการกล่าวถึงจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Gabrielian, Hoizer และ Nufrio ว่าเป็น

พาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 1990 โดยสรุปแล้วปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมระบบราชการ (Reinventing Government) ในหนังสือดังกล่าวนี้มีดังต่อไปนี้ (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ 2552: 205 – 206)

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)
2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง มากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government)
3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)
4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission-driven government)
5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government)
6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองต่อการเรียกร้องของลูกค้า มากกว่าที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government)
7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government)
8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government)
9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)
10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

และแนวคิดของ Reinventing Government ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน ผ่านการทำงานของหน่วยงานที่เรียกว่า National Performance Review

ที่ถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1993 รวมถึงการได้รับสนับสนุนจากหน่วยงาน National Commission on State and Local Public Service อีกทั้งได้รับการหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระการประชุมสัมมนา และถ้ามองในภาพกว้างแล้ว Peters and Pierre เห็นว่าเรื่องของ Reinventing Government ถูกนำไปเชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ด้วย

นอกจากนี้ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ดังต่อไปนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2550: 430 – 431)

1. มีความเชื่อว่าการบริหารจัดการมีลักษณะของความเป็นสากล ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารจัดการเอกชนและการบริหารจัดการภาครัฐ
2. มีการปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบ หันมาเน้นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์แทน
3. มีการให้ความสำคัญในเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
4. มีการโอนถ่ายอำนาจจากการควบคุมของหน่วยงานกลาง ทั้งนี้เพื่อให้มีความเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
5. มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์กับภารกิจที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
6. เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก รวมทั้งมีการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงานเพื่อลดต้นทุนรวมทั้งมีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการให้ดีขึ้นกว่าเดิม
7. มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะที่ใช้ระยะเวลาที่สั้น มีการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงที่มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชน อาทิ การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวหรือเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร
9. มีการสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งการให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงินมากขึ้น
10. มีการสร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยวิธีการพยายามลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายให้มากขึ้น ขณะเดียวกันพยายามเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น

จะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) มุ่งที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกันกับภาคธุรกิจเอกชน (Business – like approach) มากขึ้น ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้มารับบริการ โดยให้ความสำคัญต่อการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness) ของการดำเนินงาน โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2552: 450)

1.3 ระบบราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ประเทศไทยได้มีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของสังคมโลกมาโดยต่อเนื่อง จึงทำให้ปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกและในขณะที่สถานการณ์ปัจจุบันอยู่ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจ สังคมเข้าสู่ยุคการเรียนรู้ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าองค์กรภาคเอกชนสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองในด้านโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ และบุคลากรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอสมควร แต่องค์กรภาครัฐกลับมีข้อจำกัดเนื่องจากที่ผ่านมาั้นระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการและการขาดธรรมาภิบาล หากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาลแล้ว ก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

การปฏิรูประบบราชการไทยให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นนโยบายและภารกิจสำคัญที่รัฐบาลต้องผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการ

บริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติ เป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในภาครัฐ หรือทำราชการให้เหมือน ธุรกิจแต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็น หุ่นส่วนในการดำเนินการกิจกรรมเป็นสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ่นส่วน การปรึกษาหารือ การ เปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสนิยมอยู่ในขณะนี้คือ การบริหาร จัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาครัฐ ซึ่ง องค์กรภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญและพยายามจะนำมาใช้ให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดี ที่สุด คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้หลักธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติโดยให้ทุกส่วนราชการ ต้องถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน (ถวิลวดี บุรีกุล 2552: 235 – 236)

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

2.1 ความหมายของผู้นำ และภาวะผู้นำ

2.1.1 ความหมายของผู้นำ

ตามพจนานุกรมไทยฉบับทันสมัยและสมบูรณ์ ปี 2552 ให้ความหมายของ ผู้นำว่า เป็นนาม หมายถึง “หัวหน้า ผู้มีตำแหน่งสูงสุด” นอกจากนั้นแล้ว ยังมีความหมายของผู้นำ ในความหมายต่าง ๆ ตามทัศนะของนักทฤษฎีดังนี้

Rue and Byars (2000 : 447 อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี 2549: 219) กล่าวว่า ผู้นำ (Leader) เป็นบุคคลซึ่งมีผู้ตามและมีอิทธิพลที่จะทำให้ผู้ตามช่วยกันกำหนดวัตถุประสงค์ และบรรลุวัตถุประสงค์นั้น โดยผู้นำจะเป็นผู้กำหนดปัญหา วางแผน ตัดสินใจและรับผิดชอบต่อ การทำงานในองค์กรของกลุ่ม ทีม แผนกงาน หรือองค์กรโดยรวม ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำในระดับใด โดยผู้นำจะได้รับการคาดหวังว่าเป็นบุคคลที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และบรรลุผลสำเร็จ เป็นผู้มีบทบาทในการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา โดยครอบคลุม ความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ เช่น การจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม การติดต่อสื่อสารและการมีอิทธิพลต่อ ผู้ใต้บังคับบัญชาตามหน้าที่ทางการบริหารที่ดำรงตำแหน่งอยู่ นอกจากนั้นแล้วผู้นำยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์กรและพนักงาน ซึ่งรวมถึงผู้นำที่สามารถใช้อำนาจ อิทธิพลต่าง ๆ ทั้ง โดยตรงและโดยอ้อม เพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งด้วย

วิเชียร วิทยอูคม (2550: 2) ได้ให้ความหมายของผู้นำว่า หมายถึง บุคคลที่ได้รับการยอมรับหรือยกย่องให้เป็นผู้นำ และต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถอันเกิดจากตัวของเขาเอง จนเป็นที่ยอมรับหรือยกย่องของกลุ่มให้เป็นผู้นำ และนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544: 31) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยเป็นผู้ที่มีบทบาทแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้นำคือบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความมั่นคงและช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

เสนาะ ดิยาวี (2544: 183) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่สามารถใช้อำนาจกระตุ้นคนอื่นให้ทำงานหนักหรือทุ่มเทให้กับงานจนประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจสั่งการให้ผู้ปฏิบัติตาม เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ สามารถตัดสินใจในการบริหารงาน มีความสามารถเป็นที่ยอมรับจากกลุ่มว่าเป็นบุคคลที่ทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมาย ความสำเร็จ ทำให้องค์กรเกิดความก้าวหน้า โดยที่ผู้นำอาจมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าหรือไม่ก็ได้

2.1.2 ความหมายของภาวะผู้นำ

Schermerhorn, Humet and Osborn (2000: G – 7 อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี 2549: 220) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หรือความเป็นผู้นำ (Leadership) เป็นอิทธิพลของบุคคลที่จะชักนำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำในสิ่งที่ผู้นำต้องการ หรือหมายถึง ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในด้านให้กระทำตามในสิ่งที่ผู้นำต้องการ ตลอดจนความสามารถในการจูงใจให้บุคคลอื่นสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้

เสนาะ ดิยาวี (2544: 182) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่มีอิทธิพลต่อคนอื่นซึ่งจะทำให้งานบรรลุเป้าหมาย หรือเป็นกระบวนการในการกระตุ้นบุคคลอื่นให้ทำงานหนักจนประสบความสำเร็จ (ในแง่ของสังคม) ภาวะผู้นำ คือกระบวนการที่มีอิทธิพลในทางสังคมที่ทำให้ผู้นำแสวงหาความร่วมมือจากบุคคลอื่นให้มีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจในการใช้ความพยายามเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544: 31) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Shared goal) หรือเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำ (Leaders) และผู้ตาม (Followers) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Shared purposes) หรือเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถหรืออำนาจภายในตัวของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำและเป็นที่ยอมรับของกลุ่ม เช่น ความรู้ ความสามารถ ที่มีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น ที่จะทำให้สามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้

2.2 ลักษณะของผู้นำที่ดี

ริงสตรัค ประเสริฐศรี (2544: 11 – 12) กล่าวว่า ภาวะผู้นำที่ดีควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการ และสามารถจูงใจบุคคลอื่นให้กระทำการกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้
- (2) เป็นกระบวนการความเป็นผู้นำจากการใช้อิทธิพลที่จะควบคุมและประสานงานกิจกรรมของสมาชิกกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย
- (3) เป็นลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างหนึ่งของผู้นำที่ได้รับการยอมรับนับถือในพฤติกรรมของเขาจากสมาชิกของกลุ่มและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (4) อิทธิพลในตัวของผู้ผู้นำที่นำมาใช้ให้เข้ากับสถานการณ์โดยการชี้แนะผ่านกระบวนการสื่อสารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Specifies goal)
- (5) การกระทำร่วมกันระหว่างบุคคลโดยมีบุคคลหนึ่งทำหน้าที่ให้การชี้นำการกระทำดังกล่าวทำให้บุคคลอื่น ๆ เชื่อมั่นในผลงานของเขา ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากลักษณะการแสดงออกในการปฏิบัติงานร่วมกัน
- (6) ความคิดริเริ่มและการรักษาสภาพของความเชื่อถือในการปฏิบัติการณ์ร่วมกัน
- (7) การที่บุคคลที่มีอิทธิพลมากและทำให้เกิดการยอมรับเกี่ยวกับการบริหารงานประจำในองค์กร
- (8) เป็นกระบวนการในการใช้อิทธิพลที่มีต่อการดำเนินงานของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและมีการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตลอดจนใช้อิทธิพลให้กลุ่มธำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของคน

2.3 บทบาท และหน้าที่ของผู้นำ (Leadership roles)

บทบาทหน้าที่ของผู้นำ ก็คือ พฤติกรรมของผู้นำ โดยทั่วไปควรกระทำเพื่อนำกลุ่มให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยผู้นำมีบทบาทและหน้าที่หลายอย่าง ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบเผด็จการอาจมีหน้าที่อย่างหนึ่งแต่ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบประชาธิปไตยอาจมีบทบาทและหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง บทบาทของภาวะผู้นำที่ดีขององค์กร (Leadership roles) ควรมีลักษณะดังนี้ (ริงสตรัค ประเสริฐศรี 2544: 29-30)

(1) บทบาทในฐานะเป็นตัวแทน (สัญลักษณ์) ขององค์การ (Figurehead role) โดยเป็นผู้แทนขององค์การ เช่น เป็นผู้นำในพิธีการต่าง ๆ เป็นผู้แทนเข้าประชุมในโอกาสต่าง ๆ เป็นต้น

(2) บทบาทในฐานะผู้นำ (Leader role) เป็นผู้ทำงานร่วมกับสมาชิกในกลุ่ม สร้างแรงจูงใจและพัฒนาบุคคล บทบาทนี้เน้นในด้านสร้างความรู้สึกรับผิดชอบทางสังคม และเน้นความรู้สึกของคนในองค์การ

(3) บทบาทการติดต่อสร้างความสัมพันธ์ (Liaison role) เป็นคนกลางในการติดต่อเป็นผู้ผลิตและรวบรวมข่าวสารข้อมูลขององค์การ

ผู้นำต้องมีบทบาทสำคัญ ในการวางแผน มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สอนทีมงานแก้ปัญหา ให้คำแนะนำ มีความคิดเชิงวิเคราะห์ และมีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำที่ดี

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (Leadership Theories)

2.4.1 ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral theories of leadership)

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549: 226) กล่าวว่า ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงพฤติกรรมศาสตร์ มีแนวความคิดในการศึกษาที่เกี่ยวกับผู้นำโดยอาศัยการศึกษาพื้นฐานจากบุคลิกภาพหรือลักษณะนิสัยของผู้นำเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavior) และการเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์ (Contingency) ยังรวมพฤติกรรมของผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic leadership) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic leadership) และผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez-faire leadership)

ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ของการเป็นผู้นำ ประกอบด้วย ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic leadership) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic leadership) และผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez-faire leadership) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic leadership) เป็นผู้นำที่นิยมการใช้อำนาจการตัดสินใจด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นในลักษณะของผู้นำแบบนี้โดยทั่วไปจะเรียกว่า “หัวหน้า”

2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic leadership) เป็นผู้นำที่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหอย่างอิสระ ยอมรับแนวความคิดเห็นของสมาชิกทุกคนในกลุ่ม มักจะใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับงาน ผู้นำประเภทนี้จะมีใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีสัมพันธภาพที่ดีในการทำงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ความนิยมน้อยองเกรงใจแต่ไม่เกรงกลัว จึงเรียกบุคคลที่มีลักษณะอย่างนี้

ว่า “ผู้นำแบบเสรีนิยม” (Free-rain leadership) คือ เป็นผู้นำที่ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีอิสระเสรีเต็มที่

3. ผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (*Laissez-faire leadership*) เป็นผู้นำที่มีความเป็นผู้นำต่ำ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและไม่สามารถกำหนดเป้าหมายของกลุ่มได้ เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่ให้กลุ่มมีความเป็นอิสระ จัดหาเพียงสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น หลีกเลี่ยงการตัดสินใจและไม่เอาใจใส่รับผิดชอบ

2.4.2 ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์ (*Contingency approaches to leadership*)

ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์ ประกอบด้วย (1) ทฤษฎีสถานการณ์ของ Fiedle (Fiedle’s contingency model) (2) ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ของ Hersey-blanchard (Hersey-blanchard situational leadership model) (3) ทฤษฎีความเป็นผู้นำตามเส้นทางสู่เป้าหมายของ House (House’s path-goal leadership theory) (4) โมเดลการมีส่วนร่วมกับผู้นำของ Vroom-Jago โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี 2549 : 226-237)

1. ทฤษฎีสถานการณ์ของ Fiedle (*Fiedle’s contingency model*) Fiedle ได้ทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบของความเป็นผู้นำกับสถานการณ์ที่สามารถทำให้เป็นที่พอใจและมีผลการปฏิบัติงานของกลุ่มสูง มี 2 แบบ คือ

1.1 ผู้นำที่มุ่งงาน จะเหมาะสมมากในสถานการณ์ที่เป็นที่พึงพอใจ เพราะทุกคนจะทำงานไปพร้อมกัน จึงทำให้ได้งานชัดเจนและผู้นำมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่และมีการจัดทิศทางการทำงาน ในทางตรงกันข้ามหากสถานการณ์ที่มีต่อผู้นำไม่เป็นที่พึงพอใจสูง ผู้นำจะมีความต้องการการจัดโครงสร้างของงานและมีการกำหนดทิศทางการทำงานที่รัดกุม เพื่อให้เกิดความพึงพอใจมากขึ้น

1.2 ผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ จะสร้างสถานการณ์ให้เป็นที่พึงพอใจปานกลางได้ดีกว่า เพราะทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ เป็นสิ่งสำคัญในการทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผล ในสถานการณ์เช่นนี้ผู้นำอาจปฏิบัติงานได้ดีในระดับปานกลางด้วยการมีอำนาจบางอย่าง ถ้าการแนะนำงานมีความคลุมเครือบางประการ ผู้นำที่มีทักษะทางด้านมนุษยสัมพันธ์ที่ดีจะสามารถสร้างบรรยากาศในกลุ่มให้เป็นบวกเป็นผลให้เกิดความสัมพันธ์ทำให้โครงสร้างของงานชัดเจน และสร้างอำนาจตามตำแหน่งได้

สรุปความสำคัญที่ได้จากงานวิจัยของ Fiedler คือ ผู้นำมุ่งงานอาจเหมาะสมกับสถานการณ์ที่ไม่พึงพอใจและสามารถบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นสถานการณ์ขององค์การจะต้องปรับปรุงเพื่อให้สถานการณ์มีความเหมาะสมมากขึ้นสำหรับผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์

2. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ของ Hersey-blanchard (*Hersey-blanchard situational leadership model*) เป็นทฤษฎีวงจรชีวิตของความเป็นผู้นำ ซึ่งกำหนดว่าผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงหลักจิตวิทยาของพนักงาน และจุดอึดตัวในการทำงาน ก่อนที่จะตัดสินใจว่าจะให้ทำงานหรือไม่ โดยคำนึงว่าพฤติกรรมในการธำรงรักษาเป็นสิ่งสำคัญมากกว่า โดยทฤษฎีนี้จะมุ่งที่ลักษณะของผู้ตาม (Followers) ว่าเป็นปัจจัยสำคัญของสถานการณ์ และเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมของผู้นำให้มีประสิทธิผล ซึ่งรูปแบบที่ผู้นำควรนำมาใช้ในการประเมินพนักงานหรือผู้ตามมี 4 แบบ คือ

2.1 การบอกกล่าว (*Telling*) เป็นรูปแบบผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ต่ำและมุ่งงานสูง จึงต้องใช้ความเป็นผู้นำที่บงการอย่างมาก (*Very directive style*) รวมถึงการแสดงออกอย่างชัดเจนในการกำหนดทิศทางเกี่ยวกับวิธีการที่พนักงานจะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

2.2 การขายความคิด (*Selling*) เป็นรูปแบบผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์สูงและมุ่งงานสูง มีการกำหนดทิศทางการทำงาน สนับสนุนความต้องการของพนักงาน แต่จะมีการชักจูงพนักงานด้วยการขายความคิดให้พนักงานปฏิบัติตาม รวมถึงการแสวงหาข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ ก่อนการตัดสินใจ

2.3 การมีส่วนร่วม (*Participating*) เป็นรูปแบบผู้นำซึ่งมุ่งความสัมพันธ์สูงและมุ่งงานต่ำ ดังนั้นความเป็นผู้นำที่ใช้คือ มุ่งสนับสนุนการเติบโตและการปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ด้วยการพัฒนาทักษะ การแนะแนว และการปฏิบัติงาน เช่น การใช้ทรัพยากรร่วมกับพนักงาน มีการใช้ข้อมูลและมีการใช้การสื่อสารเพื่อการตัดสินใจร่วมกัน

2.4 การมอบหมายงาน (*Delegating*) เป็นรูปแบบผู้นำซึ่งมุ่งความสัมพันธ์ต่ำและมุ่งงานต่ำ ดังนั้น ความเป็นผู้นำที่ใช้คือ ช่วยกำหนดทิศทางและสนับสนุนการทำงานเพียงเล็กน้อย แต่จะมอบความรับผิดชอบงานให้พนักงานไปทำ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ พนักงานจะรับผิดชอบงานและความสำเร็จขององค์กร

โมเดลเชิงสถานการณ์ชนิดนี้มุ่งเพียงลักษณะของผู้ตาม ผู้นำควรประเมินพนักงานหรือผู้ตามและยอมรับว่ารูปแบบใดที่ลูกน้องต้องการ ซึ่งผู้ตามจะมีระดับความพร้อมที่แตกต่างกัน

3. ทฤษฎีความเป็นผู้นำตามเส้นทางสู่เป้าหมายของ House (*House's path-goal leadership theory*) ทฤษฎีผู้นำทฤษฎีนี้เป็นความพยายามที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้นำ การทำงานและกิจกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งพัฒนาโดย Robert House ถือเป็นทฤษฎีผู้นำเชิงสถานการณ์ที่เชื่อว่า ประสิทธิภาพของผู้นำจะขึ้นกับความสามารถของการจูงใจและการสร้างความพึงพอใจให้แก่พนักงาน ซึ่งพฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีนี้มี 4 แบบ ดังนี้

3.1 *ผู้นำแบบบงการ (Directive style)* เป็นผู้นำที่มุ่งการบอกผู้ใต้บังคับบัญชาถึงสิ่งที่ควรทำ โดยทำรายละเอียดของงานที่จะมอบหมาย กำหนดตารางการทำงาน กำหนดมาตรฐานที่เฉพาะของงาน มีลักษณะคล้ายกับผู้นำที่คำนึงถึงตนเองเป็นหลัก (Initiating structure) หรือผู้นำที่มุ่งงาน

3.2 *ผู้นำแบบให้การสนับสนุน (Supportive style)* เป็นผู้นำที่มุ่งที่ความต้องการและความเป็นอยู่ที่ดีของพนักงาน เน้นการสร้างความสัมพันธ์ ซึ่งจะคล้ายกับผู้นำที่คำนึงถึงผู้อื่นเป็นหลัก (Consideration behavior)

3.3 *ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative style)* เป็นผู้นำที่ให้คำแนะนำแก่พนักงาน กระตุ้นความคิด กระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้วยการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับพนักงานก่อนการตัดสินใจ

3.4 *ผู้นำแบบที่มุ่งความสำเร็จ (Achievement-oriented style)* เป็นผู้นำที่มีการวางเป้าหมายที่ท้าทาย มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสำหรับพนักงาน มีการปรับปรุงการทำงานของกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็สร้างความเชื่อมั่นว่าพนักงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ในการเลือกรูปแบบพฤติกรรมผู้นำที่เหมาะสม ผู้นำต้องพิจารณาถึงลักษณะของผู้ตาม และสภาวะแวดล้อมในการทำงาน โดยตัวแบบผู้นำอย่าง (1) ใช้กับผู้ตามที่ไม่มีประสบการณ์และทำงานที่คลุมเครือ ไม่มีโครงสร้างงาน ผู้นำในสถานการณ์แบบนี้อาจมีพฤติกรรมแบบบงการ ตัวแบบผู้นำอย่าง (2) ใช้กับผู้ตามที่มีประสบการณ์ มีความสามารถและมีโครงสร้างงาน ผู้นำในสถานการณ์แบบนี้อาจใช้พฤติกรรมแบบสนับสนุน ตัวแบบของผู้นำอย่าง (3) ใช้กับผู้ตามที่มีประสบการณ์และมีความสามารถ แต่งานยุ่งเหยิงและไม่มีโครงสร้างงาน ผู้นำในสถานการณ์แบบนี้อาจใช้พฤติกรรมแบบมีส่วนร่วม ตัวแบบผู้นำอย่าง (4) ใช้กับผู้ตามที่ได้รับการฝึกฝนจนเป็นที่เชี่ยวชาญและงานที่ยากแต่ก็ประสบความสำเร็จ ผู้นำในสถานการณ์แบบนี้อาจใช้รูปแบบพฤติกรรมแบบมุ่งความสำเร็จ ผู้นำในสถานการณ์แบบนี้มักจะเลือกรูปแบบ พฤติกรรมของผู้นำที่ช่วยให้ผู้ตามประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของผู้ตาม (วิเชียร วิทยอุดม 2550: 79)

4. โมเดลการมีส่วนร่วมกับผู้นำของ Vroom-Jago (*Vroom-Jago leader-participation model*) ทฤษฎีนี้จะเป็นการช่วยผู้นำในการเลือกวิธีการตัดสินใจที่ดีที่สุดและเหมาะสมกับปัญหาที่เผชิญอยู่ ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญก็คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ตาม โดยผู้นำต้องให้การตัดสินใจในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ (Authority decision) ซึ่งเป็นการตัดสินใจและกำหนดโดยผู้นำแล้วมีการสื่อสารไปยังกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา

2.5 ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformation leadership)

การเป็นผู้นำที่มีลักษณะพิเศษ เป็นผู้ที่วิสัยทัศน์และมีบุคลิกภาพที่โดดเด่น ซึ่งจะ
มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น เรียกว่า ผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ (Charismatic leader) เป็นผู้นำที่
เชื่อมั่นในตนเองสูง สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำและผู้ตาม ตลอดจนจิตใจถูกน้อม
และมีความสามารถจูงใจบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่ต้องมีคำถาม โดยผู้นำที่มี
ความสามารถพิเศษ คือ การได้พัฒนาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม และมีแรงดลใจให้ผู้
ตามปฏิบัติในวิธีใดวิธีหนึ่ง เป็นผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ มีลักษณะเฉพาะตัวที่สามารถจูงใจให้
บุคคลได้รับการสนับสนุน และยอมรับ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาที่มี
คุณภาพในระดับสูง (ริงสตรัค ประเสริฐศรี 2549: 237-238)

2.5.1 ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปและภาวะผู้นำที่ใช้หลักการติดต่อระหว่างบุคคล (Transformational and transactional leadership)

1) ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational leadership) เป็นการใช้แรงจูงใจ
และแรงกระตุ้นให้ผู้ตามใช้ความพยายามและการทำงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ เป็นผู้นำที่กระตุ้น
ให้บุคคลทำงาน โดยมีภารกิจที่มากขึ้น มีจุดมุ่งหมายที่สูงขึ้น และความเชื่อมั่นในความสามารถที่จะ
บรรลุภารกิจที่กำหนดไว้เป็นพิเศษอย่างชัดเจน อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นผู้นำที่สามารถจูงใจพนักงาน
ให้มากกว่าที่คาดหวังไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายที่เหนือกว่า

2) ภาวะผู้นำที่ใช้หลักการติดต่อระหว่างบุคคล (Transactional leadership)
เป็นผู้นำที่สามารถกระตุ้นผู้ตามให้ทำงานโดยคาดหวังว่ามีความต้องการงานที่ชัดเจนและจัดหา
รางวัล เป็นผลตอบแทนจากการใช้ความพยายามในการทำงานของผู้ตามเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

2.5.2 คุณภาพของผู้นำเชิงปฏิรูป (Qualities of a transformational leadership)

เป้าหมายของความเป็นเลิศของผู้นำประเภทนี้ก็คือเป็นความท้าทายของการบริหารที่ชัดเจน เป็นการ
ประยุกต์ใช้การพัฒนาส่วนบุคคลที่สำคัญ ซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะให้เกิดลักษณะความเป็นผู้นำ การ
เข้าใจถึงพฤติกรรมการเป็นผู้นำจะต้องเข้าใจถึงสถานการณ์ความเป็นผู้นำ ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีแรง
กระตุ้นและบุคลิกภาพส่วนตัว ผู้นำเชิงปฏิรูปนี้จะช่วยสร้างให้เกิดวิสัยทัศน์ที่เข้มแข็งมีความ
กระตือรือร้นและสามารถแพร่กระจายวิสัยทัศน์ไปยังบุคคลอื่นซึ่งจะช่วยทำให้เกิดความเชื่อมั่น แรง
กระตุ้นและความผูกพันในการทำงานจากผู้ตาม

คุณสมบัติของผู้นำเชิงปฏิรูปมีดังนี้

(1) มีวิสัยทัศน์ (Vision) จะต้องมีความคิดในการอำนวยความสะดวกที่ชัดเจน มีการ
สื่อสารกับบุคคลอื่น มีการพัฒนาให้เกิดความกระตือรือร้นเกี่ยวกับการบรรลุถึงเป้าหมายร่วมกัน

(2) การมีความสามารถพิเศษ (Charisma) เป็นปัจจัยของผู้นำในการก่อให้เกิด
ความเชื่อถือ เคารพ นิยม การมอบอำนาจหน้าที่และการสร้างภาพพจน์ให้ผู้ที่บังคับบัญชาได้

(3) เป็นสัญลักษณ์ (Symbolism) มีความเป็นวีรบุรุษ (Hero) มีการวางแผน เพื่อที่จะ ได้รับชัยชนะจากความเป็นเลิศและการบรรลุความสำเร็จอย่างสูง

(4) การกระจายอำนาจ (Empowerment) การช่วยให้ผู้อื่นพัฒนาโดยการ เคลื่อนย้ายอุปสรรคในการทำงาน การมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบและการมอบหมายงานที่ทำทนายให้

(5) การกระตุ้นให้ใช้สติปัญญา (Intellectual stimulation) เป็นภาวะการเป็น ผู้นำซึ่งเกี่ยวข้องกับการเสนอแนวความคิดใหม่ ๆ ที่กระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาคิดและกระทำบางสิ่งได้

(6) มีคุณธรรม (Integrity) มีความซื่อสัตย์ เชื่อถือได้และมีความคงเส้นคงวา ในลักษณะของความเชื่อมั่นตลอดจนความผูกพันต่อองค์การ

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาผู้นำ

การพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงาน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงและกิจกรรมการพัฒนาตนเองนั้นมักขึ้นอยู่กับนโยบายของ องค์การที่จะให้ความสำคัญกับการฝึกพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งการฝึก ทักษะความเป็นผู้นำจึงมุ่งเน้นไปที่กระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์มากกว่าที่จะมุ่งเน้นการฝึกความ เป็นผู้นำ ดังนั้นองค์การหรือหน่วยงานจึงต้องมีการกำหนดรูปแบบและมีเทคนิคของการฝึกอบรม มี การออกแบบโปรแกรมการฝึกทักษะความเป็นผู้นำ ตลอดจนมีเทคนิคใหม่ ๆ ในการพัฒนาทักษะ ความเป็นผู้นำเพื่อจุดประสงค์หลักก็คือการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรที่จะนำไปสู่ ความสำเร็จขององค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญ (วิเชียร วิทยอุดม 2550: 258)

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549: 238) กล่าวว่า การพัฒนาภาวะผู้นำในยุคปัจจุบัน มี แนวความคิดหลากหลายทั้งในด้านการกระตุ้นให้ใช้สติปัญญาทางอารมณ์ ความสัมพันธ์ระหว่าง เพศของความเป็นผู้นำ การปฏิบัติงานของผู้นำ และความสำคัญของความเป็นผู้นำทางด้านจริยธรรม ในสังคม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.6.1 สติปัญญาทางด้านอารมณ์หรือความเป็นเลิศทางอารมณ์ (Emotional Intelligence : EI) หมายถึง ความสามารถที่จะบริหารทางอารมณ์ในการสร้างความสัมพันธ์ทาง สังคม โดยมีส่วนประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. การรู้จักตนเอง (Self-awareness) เป็นความสามารถที่จะทำความเข้าใจ ด้านอารมณ์ที่พร้อมจะปฏิบัติ อารมณ์ที่เป็นความรู้สึกนึกคิด โดยทำความเข้าใจถึงผลกระทบของ อารมณ์ที่มีต่อการทำงาน และผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วย

2. การควบคุมตนเองได้ (Self-regulation) เป็นความสามารถของการคิด ก่อนทำ และการควบคุมบุคคลอื่นให้เกิดแรงกระตุ้นในการทำงานได้

3. **แรงจูงใจ (Motivation)** เป็นความสามารถที่จะทำงานหนักได้ และสามารถใช้หลักเหตุผลมากเกินกว่าจุดประสงค์ของการมุ่งที่เงินตราและสถานภาพ

4. **ความเข้าใจบุคคลอื่น (Empathy)** เป็นการหยั่งรู้ถึงขีดความสามารถที่จะเข้าใจบุคคลอื่น และทำให้ความเข้าใจนั้นสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี

5. **ทักษะด้านสังคม (Social skill)** เป็นขีดความสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์ ความสามัคคี และสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับบุคคลอื่น

2.6.2 เพศ และความเป็นผู้นำ (Gender and leadership) มีงานวิจัยที่ค้นพบว่าเพศที่ต่างกันจะมีผลกระทบต่อภาวะผู้นำที่แตกต่างกัน

2.6.3 ความเป็นผู้นำดั้งเดิมของ Drucker (Drucker's "old-fashioned" leadership) โดย Peter Drucker ได้นำเสนอประสิทธิภาพของผู้นำจะต้องมีพื้นฐานสำคัญ ดังนี้

1. **ความสามารถให้คำจำกัดความและสร้างความรู้สึกร่วมของการต้องการมีภารกิจ** ผู้นำที่ดีจะต้องมีการกำหนดเป้าหมาย การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และการกำหนดมาตรฐาน ผู้นำที่ดีจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ดี โดยต้องประกาศอย่างชัดเจนซึ่งถือเป็นงานแรกของผู้นำที่ดี

2. **ยอมรับว่าภาวะผู้นำจะต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าการมีตำแหน่ง** ผู้นำที่ดีนั้นจะต้องมีไหวพริบปฏิภาณไม่กลัวการพัฒนา สร้างผู้ได้บังคับบัญชาให้เกิดความแข็งแกร่ง และมีความสามารถ และไม่ตำหนิบุคคลอื่นเมื่อมีความผิดพลาด ซึ่ง Drucker กล่าวว่า “ให้หยุดคิดและเก็บสิ่งที่ดีให้อยู่ในความทรงจำ”

3. **มุ่งความสำคัญในการสร้างความไว้วางใจให้กับบุคคลอื่น** สิ่งสำคัญคือผู้นำต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) ผู้ได้บังคับบัญชา (หรือผู้ตาม) จะไว้วางใจผู้นำที่ดี Drucker กล่าวว่า ผู้นำที่มีประสิทธิผลไม่ได้อยู่ที่ความเฉลียวฉลาดเท่านั้น แต่อยู่ที่ความคงเส้นคงวาด้วย

2.6.4 ภาวะผู้นำด้านจริยธรรม (Moral leadership) สังคมยุคปัจจุบันนั้นมีการมองข้าม ละเลยคำว่า ภาวะผู้นำด้านจริยธรรม ผู้นำที่มีคุณธรรมต้องเป็นผู้นำที่มีความซื่อสัตย์ เชื่อถือได้ และมีความสอดคล้องกับการสร้างคุณค่าสู่การปฏิบัติ เมื่อผู้นำมีคุณธรรมก็จะสามารถสร้างความไว้วางใจให้กับผู้ตาม ทำให้เกิดความผูกพันในการทำงานให้เป็นไปตามความคาดหวังของผู้นำได้

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

แรงจูงใจถือว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการแสดงออกและการตอบสนองต่อความต้องการทำงานของลูกจ้าง แรงจูงใจเป็นการกระตุ้นปลุกเร้าให้ลูกจ้างในองค์กรมีกำลังใจ มีความตั้งใจ และเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ ถ้าปราศจากซึ่งแรงจูงใจแล้ว

ลูกจ้างก็จะทำงานในองค์กรอย่างมีความสุข ในองค์กรธุรกิจ แรงจูงใจนั้นมีความจำเป็นต่อกระบวนการเพิ่มผลผลิตทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แรงจูงใจภายในและแรงจูงใจภายนอก เป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นให้ลูกจ้างเกิดความกระตือรือร้น แรงจูงใจที่เกิดกับลูกจ้างก็จะเป็นผลให้ผลผลิตของงานดีขึ้น และงานของผู้นำก็คือการหาหนทางจูงใจให้ผู้ตามบรรลุผลสำเร็จในวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายขององค์กร การศึกษาในเรื่องแรงจูงใจช่วยให้ผู้นำได้เข้าใจถึงว่าจะต้องปฏิบัติตนอย่างไร เลือกที่จะปฏิบัติอย่างไร และทำไมต้องทำเช่นนั้น (วิเชียร วิทยอุดม 2550: 101)

ความสำคัญของแรงจูงใจสามารถนำไปเป็นพฤติกรรมที่สะท้อนภาพให้เห็นการปฏิบัติงานที่สูงในองค์กร ซึ่งผู้นำอาจใช้ทฤษฎีแรงจูงใจช่วยให้ความต้องการของผู้ตามได้รับความพอใจและกระตุ้นเร้าให้มีการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น เพราะหากผู้ตามไม่ได้ถูกจูงใจที่จะทำให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์กรแล้ว ผู้ตามก็จะรู้สึกผิดหวังบ่อยครั้งกับผู้นำของพวกเขา

3.1 ความหมายของแรงจูงใจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับแรงจูงใจไว้หลายประการ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำการจัดการองค์ความรู้มาใช้ภายในองค์กร ดังนี้

Mowen and Minor (1998: 160) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า แรงจูงใจหมายถึง สภาวะภายในของบุคคลได้รับการกระตุ้น เพื่อผลักดันให้บุคคลนั้นแสดงพฤติกรรมออกมาโดยมีทิศทางเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่มุ่งหวัง (goal-directed behavior) แรงจูงใจประกอบด้วย แรงขับ (drives) ตัวกระตุ้น (urges) ความปรารถนา (wishes) หรือความต้องการอยากได้ (desires) เป็นจุดเริ่มต้นที่จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวภายในร่างกาย อย่างมีลำดับขั้นตอนนำไปสู่การแสดงพฤติกรรม

ศุภชัย ขวาระประภาย (2548: 216 – 217) กล่าวว่า การจูงใจ คือ กระบวนการตัดสินใจของบุคคลที่จะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมอันมีที่มาจากกระบวนการเรียนรู้จากภายในตนเอง หรือจากสภาพแวดล้อมภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมตามจริงหรือสภาพแวดล้อมที่ถูกสร้างขึ้นโดยองค์กร ซึ่งบุคคลนั้นสังเกตเห็นแล้วว่าพฤติกรรมดังกล่าวสามารถตอบสนองกับค่านิยมของตนเองและ/หรือสังคมภายนอก

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549: 242) ให้ความหมายของแรงจูงใจว่าหมายถึง อิทธิพลภายในบุคคลซึ่งจะกำหนดระดับทิศทางและการใช้ความพยายามในการทำงานอย่างต่อเนื่อง แรงจูงใจจึงเป็นแรงผลักดันภายในที่ทำให้บุคคลเกิดความคิดริเริ่ม ความรู้ รักษาพฤติกรรมและการกระทำ ซึ่งเป็นสาเหตุให้บุคคลมีพฤติกรรมที่เชื่อมั่นว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้

พิทยา บวรวัฒนา (2549: 29) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง การสร้างความปรารถนาในตัวคนที่จะทำบางสิ่งบางอย่าง เพื่อให้การกระทำนั้นเป็นตัวแทนของความต้องการของปัจเจกบุคคล คนที่ความต้องการยังไม่ได้รับการตอบสนองจะเป็นคนที่มีความเครียด และความเครียดนี้จะเป็นตัวผลักดันทำให้ปัจเจกบุคคลนั้นขยันทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการหรือเป้าหมายบางอย่างของตน

ติน ประชญพฤทธิ (2550: 258 – 259) ให้ความหมายของแรงจูงใจ หมายถึง ระดับของความพร้อมของพนักงานที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ และจากผลวิจัยพบว่า ระดับความพร้อมที่สูงที่สุดของพนักงานที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความสำเร็จ การที่ผลงานเป็นที่ยอมรับ ความรับผิดชอบ ความเจริญเติบโตส่วนบุคคล และงานในตัวของมันเอง ภายหลังจากความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น เงินเดือน สถานภาพ ความมั่นคงในงานและสภาพการทำงานได้รับการตอบสนองแล้ว

กวี วงศ์พุ่ม (2550: 80) ให้ความหมายว่า แรงจูงใจเป็นความปรารถนาที่จะได้รับความสำเร็จและเกิดความเชี่ยวชาญในงานที่ยากและซับซ้อน กล่าวคือ เมื่อพบอุปสรรค คนเราจะไม่ท้อถอย จะพยายามเอาชนะอุปสรรคนั้น ๆ เพื่อให้ไปถึงจุดประสงค์ที่ตั้งไว้

โสภชา อรัญวัฒน์ (2552: 191) ได้ให้ความหมายว่า แรงจูงใจเป็นกระบวนการทางจิตวิทยาเริ่มต้นจากมนุษย์ต้องการ ซึ่งความต้องการดังกล่าวจะเป็นผลทำให้เกิดแรงจูงใจ และแรงจูงใจจะผลักดันให้เกิดพฤติกรรม ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมีผลทำให้มนุษย์ได้รางวัล และผลของรางวัลทำให้มนุษย์พึงพอใจ (สนองความต้องการ) เช่น เมื่อรู้สึกหิว (ความต้องการของมนุษย์) ความหิวจะเป็นตัวกระตุ้นหรือเป็นพลังผลักดันภายใน (แรงจูงใจ) ให้ออกไปหาอาหาร (พฤติกรรม) มีผลทำให้ได้อาหารมา (รางวัล) และท้ายสุดทำให้รู้สึกอิ่ม (การตอบสนองความพึงพอใจหรือความต้องการ)

กล่าวโดยสรุป แรงจูงใจเป็นสิ่งกระตุ้น หรือสิ่งเร้าที่เริ่มต้นจากความต้องการภายในของบุคคลแล้วผลักดันให้บุคคลทุ่มเทความพยายามในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่แม้จะประสบกับปัญหาหรืออุปสรรค เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

3.2 ความสำคัญของแรงจูงใจ

โสภชา อรัญวัฒน์ (2552: 192) กล่าวว่า แรงจูงใจมีความสำคัญต่อการทำงานในองค์กร คือ

1.2.1 ทำให้พนักงานต้องการทำงานในองค์กรเป็นปกติที่เข้าของกิจการหรือผู้บริหารต้องการพนักงานที่มีความสามารถเข้ามาทำงานร่วมกันในองค์กร

1.2.2 ทำให้พนักงานมีความจงรักภักดี ไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่มีสภาพเศรษฐกิจขององค์กรจะดีหรือไม่ก็ตาม องค์กรก็ยังคงการให้พนักงานที่ดีและมีความสามารถอยู่กับองค์กรตลอดไป

1.2.3 ทำให้พนักงานรักษาระเบียบวินัย ในองค์กรหลายแห่งนั้นการขาดงานหรือการไม่ตรงต่อเวลาของพนักงานคือพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ไม่ต้องการให้เกิดขึ้น

1.2.4 ทำให้พนักงานได้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น พนักงานบางคนทำงานเพียงเพื่อไม่ให้โดนไล่ออก แต่ในทางกลับกันองค์กรต้องการพนักงานที่มีความสามารถทำงานอย่างมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2.5 ทำให้พนักงานทุ่มเทให้กับองค์กรมากขึ้น โดยส่วนใหญ่ขององค์กรมักมีความคาดหวังให้พนักงานในองค์กรทำงานให้มากกว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ

แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความลักษณะความเป็นผู้นำของหัวหน้างานในองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีนักวิชาการได้นำเสนอแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ สรุปได้ดังนี้

3.3.1 ทฤษฎีความต้องการ: ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's hierarchy of needs) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการพื้นฐานของมนุษย์โดยนักจิตวิทยาชื่อ Abraham Maslow เป็นทฤษฎีแรงจูงใจที่มีการกล่าวขวัญกันอย่างแพร่หลาย มาสโลว์มองความต้องการของมนุษย์เป็นลักษณะลำดับขั้นจากความต้องการระดับต่ำ ไปยังความต้องการระดับสูง และเมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการอื่นในระดับที่สูงขึ้นไป (รังสรรค์ ประเสริฐศรี 2549: 243 – 245) ได้แก่

1. **ความต้องการของร่างกาย (Physiological needs)** เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอด เช่น อาหาร น้ำ อากาศ ความอบอุ่น ที่อยู่อาศัย เป็นต้น มาสโลว์ได้กำหนดตำแหน่งซึ่งความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองไปยังระดับที่มีความจำเป็นเพื่อใช้ชีวิตอยู่รอด และความต้องการอื่นจะกระตุ้นบุคคลต่อไป

2. **ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security or safety needs)** ความต้องการเหล่านี้ เป็นความต้องการที่จะเป็นอิสระจากอันตรายทางกาย และความกลัวต่อการสูญเสียงาน ทรัพย์สิน อาหารหรือที่อยู่อาศัย เช่น เงื่อนไขการทำงานที่มีความปลอดภัย ค่าตอบแทน และสวัสดิการพื้นฐาน เป็นต้น

3. **ความต้องการการยอมรับ หรือความผูกพัน หรือความต้องการทางสังคม (Affiliation or acceptance needs)** เนื่องจากบุคคลอยู่ในสังคมจึงต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น

เช่น การมีเพื่อนร่วมงานที่ดี การมีปฏิสัมพันธ์กับลูกค้า หัวหน้างานที่ดี การได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น

4. *ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs)* ตามทฤษฎีของมาสโลว์เมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการการยอมรับแล้ว จะต้องการการยกย่องจากตัวเองและจากบุคคลอื่น ความต้องการนี้เป็นการพึงพอใจในอำนาจ (Power) ความภาคภูมิใจ (Prestige) สถานะ (Status) และความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence) เช่น การมีหน้าที่รับผิดชอบงานสำคัญ การได้เลื่อนตำแหน่งงานที่สูงขึ้น เป็นต้น

5. *ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Need for self-actualization)* มาสโลว์ คำนึงว่าความต้องการในระดับสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะมีศักยภาพและบรรลุความสำเร็จในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด เช่น งานที่ท้าทายและสร้างสรรค์ เป็นต้น

3.3.2 ทฤษฎีความต้องการ: ทฤษฎีการงูใจ ERG ของ Alderfer (Alderfer ERG theory) เป็นทฤษฎีความต้องการซึ่งกำหนดลำดับขั้นตอนความต้องการ Adlerfer ได้ชี้ความแตกต่างระหว่างความต้องการในระดับต่ำและความต้องการในระดับสูง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความต้องการของมาสโลว์ 5 ประเภท เหลือเพียง 3 ประเภท (รังสรรค์ ประเสริฐศรี 2549: 245 – 246) ดังนี้

1. *ความต้องการในการอยู่รอด [Existence needs (E)]* เป็นความต้องการในระดับต่ำสุดและมีลักษณะเป็นรูปธรรม ประกอบด้วยความต้องการตามทฤษฎีมาสโลว์ คือ ความต้องการของร่างกายและความต้องการความปลอดภัย

2. *ความต้องการความสัมพันธ์ [Related need (R)]* มีลักษณะเป็นรูปธรรม น้อยลง ประกอบด้วยความต้องการด้านสังคมตามทฤษฎีของมาสโลว์บวกด้วยความต้องการความปลอดภัยและความต้องการการยกย่อง

3. *ความต้องการความเจริญก้าวหน้า [Growth need (G)]* เป็นความต้องการในระดับสูงสุดในระดับขั้นตอนของ Alderfer และมีความเป็นรูปธรรมต่ำสุด ประกอบด้วยส่วนที่เป็นความต้องการการยกย่องบวกด้วยความต้องการประสบความสำเร็จตามทฤษฎีของมาสโลว์

Alderfer ไม่เชื่อว่าบุคคลจะต้องได้รับการตอบสนองความพึงพอใจอย่างสมบูรณ์ในระดับต่ำของความต้องการก่อนที่จะก้าวหน้าไปสู่ระดับอื่นทุกระดับ ความต้องการสามารถเกิดขึ้นพร้อมกันได้ในเวลาเดียวกัน เขาพบว่าบุคคลจะได้รับการกระตุ้นโดยความต้องการมากกว่าหนึ่งระดับ ตัวอย่าง ความต้องการที่จะได้รับเงินเดือนที่เพียงพอ (ความต้องการความปลอดภัย) ในขณะที่เดียวกันจะเกิดความต้องการการยอมรับ ความพอใจ (ความต้องการทางสังคม) และเกิดความต้องการการสร้างสรรค์ ต้องการความก้าวหน้า (ความต้องการเจริญเติบโต) ยิ่งกว่านั้น

Alderfer ค้นพบว่า ลำดับของประเภทความต้องการจะแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ผู้ประกอบการจะแสวงหาการยกย่องนับถือ (ความต้องการความสัมพันธ์) และความรู้สึกสร้างสรรค์ เป็นความต้องการความเจริญเติบโตก่อนที่จะคำนึงถึงความต้องการด้านรูปธรรม เช่น ความหิว และความกระหาย (เป็นความต้องการการอยู่รอด)

3.3.3 ทฤษฎีความต้องการ: ทฤษฎี 2 ปัจจัยหรือปัจจัยอนามัยในการจูงใจ ของ Herzberg (Herzberg's two-factor theory) เป็นทฤษฎีซึ่งเสนอแนะว่าความพึงพอใจในการทำงานประกอบด้วย 2 แนวคิด คือ (1) แนวคิดที่มีขอบเขตจากความพึงพอใจ (Satisfaction) ไปยังความไม่พึงพอใจ (No satisfaction) และได้รับอิทธิพลจากปัจจัยจูงใจ (Motivation factor) (2) แนวคิดที่มีขอบเขตจากความไม่พึงพอใจ (Dissatisfaction) ไปยังความไม่มีความไม่พึงพอใจ (No dissatisfaction) และได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอนามัย (Hygiene factors) ทฤษฎีนี้ได้มีการพัฒนาโดย Herzberg ในปี ค.ศ. 1950 – 1959 และในช่วงแรกของปี ค.ศ. 1960 – 1969 (รังสรรค์ ประเสริฐศรี 2549: 246 – 247) ทฤษฎี 2 ปัจจัย ประกอบด้วย (1) ปัจจัยการจูงใจหรือตัวจูงใจ (2) ปัจจัยการชำระรักษาหรือปัจจัยสุขอนามัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. **ปัจจัยการจูงใจหรือตัวจูงใจ (Motivation factors หรือ Motivators) หรือ ปัจจัยความพึงพอใจ (Satisfier factor)** ซึ่งปัจจัยนี้พบขึ้นในส่วนของที่เป็นลักษณะเนื้อหาของการทำงาน เช่น ความรู้สึกถึงความสำเร็จ การยกย่อง ความรับผิดชอบ โอกาสในความก้าวหน้า หรือความรู้สึกถึงความเจริญเติบโต หรือเป็นปัจจัยภายใน (ความต้องการภายใน) ของบุคคลที่มีอิทธิพลในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน (Job satisfiers)

2. **ปัจจัยการชำระรักษา (Maintenance factor) หรือปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene factor)** ปัจจัยนี้จะเกิดขึ้นในส่วนที่เป็นสภาพแวดล้อมของงาน เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมาทำงานหรือการขาดงานของพนักงาน เช่น สภาพการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นโยบายขององค์กร และเงินเดือน หรือเป็นปัจจัยภายนอกที่ป้องกันไม่ให้พนักงานเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน (Job dissatisfiers) การเสนอสุขอนามัย ไม่ใช่วิธีการจูงใจที่ดีที่สุดในทัศนะของ Herzberg แต่เป็นการป้องกันความไม่พึงพอใจ

Herzberg ได้แนะนำ 2 วิธีในการบริหาร คือ (1) จะต้องกำจัดแหล่งหรือต้นตอที่แท้จริงของความไม่พึงพอใจในงาน (2) จะต้องแน่ใจว่าสร้างปัจจัย/สิ่งที่ทำให้เกิดความพอใจในงานเข้าไปในเนื้อหาของงาน เพื่อโอกาสที่มากที่สุดอันจะนำไปสู่ความพึงพอใจในงานและได้เตือนถึงผู้บริหารว่าไม่ต้องลงทุนกับการสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ เช่น อุปกรณ์สำนักงานที่พิเศษ ห้องพักผ่อนอาหารที่หรูหราหรือแม้แต่เงินเดือนพื้นฐานที่สูงแต่ให้เน้นไปในธรรมชาติของงาน เช่น เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น

3.3.4 ทฤษฎีความต้องการ: ทฤษฎีความต้องการที่แสวงหาของ McClelland (*McClelland's acquired-needs theory*) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงความต้องการของมนุษย์โดยมุ่งที่ความปรารถนาเพื่อ (1) ความสำเร็จ (Achievement) (2) อำนาจ (Power) (3) ความผูกพัน (Affiliation) ซึ่งบุคคลมีการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ขึ้นโดยเป็นผลจากประสบการณ์ของชีวิต หรือเป็นทฤษฎีซึ่งเสนอแนะว่าความต้องการที่แสวงหาการเรียนรู้โดยอาศัยชีวิตและการที่บุคคลมุ่งที่ความต้องการเฉพาะอย่างมากกว่าความต้องการอื่น ๆ (ริงสรณ์ ประเสริฐศรี 2549: 248 – 249)

ทฤษฎีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของการจูงใจ ซึ่งมีรูปแบบการจูงใจอยู่บนความต้องการพื้นฐาน 3 ประการ คือ (1) ความต้องการความผูกพัน (2) ความต้องการอำนาจ (3) ความต้องการความสำเร็จ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. *ความต้องการความผูกพัน (Need for affiliation)* เป็นความปรารถนาที่จะสร้างและรักษาความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลอื่น บุคคลที่มีความต้องการข้อนี้สูงจะพอใจกับการเป็นที่รัก และมีแนวโน้มจะหลีกเลี่ยงความเจ็บปวดจากการต่อต้านโดยสมาชิกกลุ่มสังคม เขาจะรักษาความสัมพันธ์อันดีในสังคม พอใจในการให้ความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน และพยายามสร้างและรักษาสัมพันธ์ภาพกับผู้อื่น ตลอดจนต้องการสร้างความเข้าใจอันดีจากสังคมที่เขาเป็นสมาชิกอยู่

2. *ความต้องการอำนาจ (Need for power)* เป็นความปรารถนาที่จะควบคุมบุคคลอื่นหรือมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลนั้น McClelland และทีมงานผู้วิจัยได้พบว่าบุคคลที่มีความต้องการอำนาจสูง จะมีความเกี่ยวข้องกับอิทธิพลและการควบคุม บุคคลเช่นนี้จะต้องการความเป็นผู้นำ เป็นนักพูด เป็นผู้ที่ต้องการทำงานให้เหนือกว่าบุคคลอื่น เป็นกลุ่มที่แสวงหาหรือค้นหาวิธีการแก้ปัญหาให้ดีที่สุด ชอบสอนและชอบพูดในที่ชุมชน ชอบแข่งขันเพื่อให้สถานภาพสูงขึ้น และจะกังวลเรื่องอำนาจมากกว่าการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

3. *ความต้องการความสำเร็จ (Need for achievement)* เป็นความปรารถนาที่จะทำสิ่งใดให้ดียิ่งขึ้นหรือดีกว่าเดิมในการแก้ปัญหาหรือการทำงานที่ซับซ้อน บุคคลที่ต้องการความสำเร็จจะมีความปรารถนาอย่างรุนแรงที่จะประสบความสำเร็จและกลัวต่อความล้มเหลว ต้องการการแข่งขันและกำหนดเป้าหมายที่ยากลำบากสำหรับตนเอง มีทัศนคติเสี่ยงแต่ไม่ใช่ชอบการพนัน พอใจที่จะวิเคราะห์และประเมินปัญหา มีความรับผิดชอบเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วง มีการป้อนกลับในการทำงานและมีความปรารถนาจะทำงานให้ดีกว่าบุคคลอื่น ตลอดจนแสวงหาหรือพยายามรับผิดชอบในการค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด

กล่าวโดยสรุป การเลือกใช้แรงจูงใจจากความต้องการของคนมีความสำคัญต่อองค์กรมาก เช่น คนที่มีความต้องการหรือแรงจูงใจด้านสังคมสูงและด้านอำนาจต่ำ แต่ทำงานในตำแหน่งที่ต้องการคนมีอิทธิพลและอำนาจสูงเพื่อประสิทธิภาพของงาน เขาจะทำงานสำเร็จด้วยดี

ไม่ได้ เพราะแรงจูงใจหรือความต้องการ ไปกันคนละทิศทาง ผู้บริหารที่ดีที่สุดคือคนที่ต้องการด้านอำนาจ และความต้องการด้านสังคมต่ำ

4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักสมรรถนะ

4.1 ความหมายของสมรรถนะ (Competency)

คำว่า competency มีคำแปลเป็นภาษาไทยค่อนข้างหลากหลาย บ้างใช้คำว่าความสามารถ บ้างใช้คำว่าสมรรถนะ บางคนเรียกว่าสมรรถนะภาพ บางคนก็เรียกว่าสมรรถนะความสามารถ คงไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าคำที่ควรใช้เรียกหาที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สุดคืออะไร (ศุภชัย ยาวะประภาส 2548: 36 – 44)

Spencer and Spencer (1993 : 343 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส 2548: 34 – 36) นิยาม Competency ว่า คือลักษณะที่เป็นฐานรากของบุคคลหนึ่ง ๆ ซึ่งมีความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผล กับผลการปฏิบัติงานที่เหนือกว่า และ/หรือประสิทธิผลที่สามารถอ้างอิงกับเกณฑ์มาตรฐานในงานหนึ่ง หรือสถานการณ์หนึ่ง ๆ ได้ โดยสเปนเซอร์ และสเปนเซอร์ ยังนำคำ 3 คำที่เป็นคำสำคัญในนิยามข้างต้น มาแยกอธิบายขยายความคำ 3 คำ ที่ว่า คือ

1) **ลักษณะที่เป็นฐานราก** (underlying characteristic) หมายความว่า สมรรถนะเป็นส่วนที่ฝังอยู่ค่อนข้างลึก และเหนียวแน่นของบุคลิกภาพของบุคคล และสามารถพยากรณ์พฤติกรรมในลักษณะ และสถานการณ์ที่หลากหลาย และกว้างขวาง โดยลักษณะที่เป็นฐานรากสามารถแยกออกเป็น 5 ประเภท สำคัญ คือ 1. เหตุจูงใจ (motives) 2. ลักษณะเฉพาะ (traits) 3. มโนภาพของตัวเอง (self – concept) 4. ความรู้ (knowledge) และ 5. ทักษะ (skills)

1.1) **เหตุจูงใจ (motives)** คือ สิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลมักเฝ้าคิดคำนึงถึงตลอดเวลา หรือมักต้องการตลอดเวลา ซึ่งนำไปสู่การกระทำของบุคคล เหตุจูงใจจะเป็นตัวขับ ชี้ทาง และคัดสรรพฤติกรรมให้ไปยังการกระทำ หรือเป้าหมายเฉพาะบางเรื่อง ขณะเดียวกันก็ขับ ชี้ทาง และคัดสรรพฤติกรรมให้แตกต่างจากเป้าหมายหรือพฤติกรรมอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น คนที่มีเหตุจูงใจด้านสัมฤทธิ์ผลสูงมักตั้งเป้าที่ทำหายตลอดเวลา เพราะนั่นถือเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวที่ต้องทำให้สำเร็จ และใช้ข้อมูลย้อนกลับในการทำให้ดีขึ้น

1.2) **ลักษณะเฉพาะ (traits)** หมายถึง ลักษณะทางกายภาพ และการตอบสนอง ที่ทำสม่ำเสมอกับสถานการณ์ หรือข่าวสารที่ได้รับ ตัวอย่างเช่น ระยะเวลาที่ตอบสนอง และสายตาที่ดีเป็นสมรรถนะด้านลักษณะเฉพาะทางกายภาพของนักบินรบ

1.3) *มโนภาพของตัวเอง (self – concept)* คือ ภาพลักษณ์ของตัวเอง คุณค่า ความเชื่อ หรือทัศนคติของบุคคล ตัวอย่างเช่น ความเชื่อมั่นในตัวเอง คือ ความเชื่อของบุคคลว่าตัวเองสามารถที่จะประสบผลสำเร็จในแทบทุกสถานการณ์จัดว่าเป็นมโนภาพที่บุคคลมองตัวเอง

บุคคลที่มีคุณค่าความเชื่อที่อยากทำงานระดับบริหารจัดการแต่โดยด้นลึกแล้วไม่ชอบ หรือไม่สามารคิดแบบนับปล้นได้ในเรื่องการใช้อิทธิพลเหนือผู้อื่น ณ ระดับเหตุจูงใจ (motive level) เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารแล้วมักล้มเหลว มากกว่าประสบความสำเร็จ

1.4) *ความรู้ (knowledge)* คือ ข่าวสาร (information) ที่บุคคลมีอยู่ในเรื่องเฉพาะนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ศัลยแพทย์มีความรู้เรื่องกล้ามเนื้อ และระบบประสาทในร่างกายมนุษย์

ความรู้เป็นสมรรถนะที่สลับซับซ้อน คະแนนที่ปรากฏในผลการทดสอบเป็นความรู้ที่ไม่อาจทำนายผลการปฏิบัติงานได้เสมอไป เนื่องจากการทดสอบไม่ได้วัดความรู้ และทักษะที่ใช้จริงในการทำงาน ข้อสอบจำนวนมากเพียงแต่วัดความจำ ทั้งที่สิ่งที่สำคัญจริง ๆ คือความสามารถในการหาข่าวสาร ความจำในข้อเท็จจริงบางเรื่องมีความสำคัญน้อยกว่าการรู้ว่ข้อเท็จจริงนั้นมีอยู่และตรงกับปัญหาเฉพาะนั้น ๆ และที่ควรจะไปค้นหาเมื่อต้องการใช้ข่าวสารนั้น ๆ นอกจากนั้นข้อสอบวัดความรู้มักคิดว่าผู้ตอบสามารถให้คำตอบที่ถูกจากคำถามที่กำหนดคให้ได้หรือไม่ แต่ไม่ได้วัดว่าบุคคลนั้นสามารถสนองหรือกระทำบนพื้นฐานของความรู้ที่มีอยู่ได้หรือไม่

1.5) *ทักษะ (skills)* คือ ความสามารถที่จะแสดงออก หรือกระทำเรื่องงานทั้งที่เป็นงานด้านจิตใจหรือกายภาพ ตัวอย่างเช่น นักเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์มีความสามารถที่จัดระบบรหัส 50,000 บรรทัดให้เป็นไปตามลำดับเหตุผล

สมรรถนะระดับ/ประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วทั้ง 5 ระดับ/ประเภท มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนทรัพยากรบุคคล ความรู้และทักษะเป็นสมรรถนะที่อาจมองเห็นได้ (visible) และปรากฏให้เห็นภายนอกบุคคล ในขณะที่สมรรถนะที่เป็นลักษณะเฉพาะของบุคคล มโนภาพเกี่ยวกับตนเอง และเหตุจูงใจเป็นสมรรถนะที่ไม่ค่อยปรากฏให้เห็นและซ่อนลึก (invisible & hidden) อยู่ภายในใจของบุคคลิกภาพของบุคคล ดังแสดงให้เห็นในภาพ



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบภูเขาน้ำแข็ง (iceberg model)

ที่มา: ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548: 40)

2) การเชื่อมโยงเชิงเหตุและผล (casually related) หมายความว่า สมรรถนะพยากรณ์ หรือเป็นสาเหตุให้เกิดพฤติกรรม และผลการปฏิบัติงาน

3) การอ้างอิงตามเกณฑ์มาตรฐาน (criterion – referenced) หมายความว่า สมรรถนะพยากรณ์ ได้จริงว่าใครทำงานได้ดีหรือไม่ดี โดยวัดจากมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างของเกณฑ์ได้แก่ ยอดขายคิดเป็นดอลลาร์ของพนักงานขาย หรือจำนวนผู้ใช้บริการ (clients) ที่ประสบความสำเร็จในการเลิกแอลกอฮอล์ เป็นต้น

เดวิด แมคเคลแลนด์ (อ้างถึงใน สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ 2548: 15) ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของ Competency ไว้ว่า หมายถึง บุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้นสร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ แมคเคลแลนด์ กล่าวว่า สมรรถนะมีองค์ประกอบอยู่ 5 ประการ ได้แก่

1) ทักษะ คือ สิ่งซึ่งบุคคลกระทำได้ดี และฝึกปฏิบัติเป็นประจำจนเกิดความชำนาญ

2) ความรู้เฉพาะด้านของบุคคล

3) ทักษะคิด ค่านิยมและความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของบุคคล

4) บุคลิกลักษณะประจำตัวของบุคคล เป็นสิ่งที่อธิบายถึงบุคคลผู้นั้น

5) แรงจูงใจหรือแรงขับภายใน ซึ่งทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมที่มุ่งไปสู่สิ่งที่เป็น

เป้าหมายของเขา

นพรัตน์ โพธิ์ศรีทอง (2550: 75) เสนอไว้ว่า สมรรถนะ เป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม และความสามารถทั้งหมดของบุคคลที่สะท้อนหรือปรากฏออกมาในรูปของการปฏิบัติงาน พฤติกรรมการทำงานในบทบาทและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ดีเยี่ยมที่องค์กรต้องการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนที่กำหนดไว้ โดยมีพื้นฐานมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ คุณลักษณะส่วนบุคคลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ได้แก่ วิธีคิด (Mental model) อุปนิสัย และแรงจูงใจ ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นต้องสังเกตเห็นได้ บรรยายได้ วัดหรือประเมินได้ และสร้างพัฒนาให้มีในตัวบุคคลได้

วิธนา พัฒนพงศ์ (2547: 33) กล่าวว่า สมรรถนะ (Competency) หมายถึง ระดับของความสามารถในการปรับและใช้กระบวนทัศน์ (Paradigm) ทัศนคติ พฤติกรรม ความรู้ และทักษะ เพื่อการปฏิบัติงานให้เกิดคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กร บุคลากรทุกคนควรมีความสามารถพื้นฐานในหน้าที่ที่เหมือนกันครบถ้วนและเท่าเทียมกัน และควรพัฒนาตนเองให้มีความสามารถพิเศษที่แตกต่างกันออกไปนอกเหนือจากความสามารถของงานในหน้าที่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศักยภาพ ระดับความสามารถทางอารมณ์ (Emotional Quotient : EQ) และความสามารถทางสติปัญญา (Intelligence quotient : IQ)

สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ (2548: 17) นิยามสมรรถนะว่าหมายถึง ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะส่วนบุคคลที่ทำให้บุคคลผู้นั้นทำงานในความรับผิดชอบได้ดีกว่าผู้อื่น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2547: 4) นิยามสมรรถนะว่าหมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานในองค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สมรรถนะเป็นกลุ่มพฤติกรรมการทำงานในแบบที่องค์กรกำหนดแล้วจะส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานดี และส่งผลให้องค์กรบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการได้ เช่น การกำหนดสมรรถนะการบริการที่ดี เพราะหน้าที่หลักของข้าราชการคือการให้บริการประชาชน ทำให้หน่วยงานของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์คือการทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

กล่าวโดยสรุป สมรรถนะของบุคคล ประกอบด้วย ทักษะ ความรู้ ลักษณะเฉพาะที่ทำให้บุคคลสามารถมีผลการปฏิบัติงานดีโดดเด่นมากกว่าบุคคลอื่น โดยเกิดจากทัศนคติ แรงจูงใจ ภาวะผู้นำ คุณธรรมและจริยธรรมในตัวบุคคล และสมรรถนะจะเป็นตัวกำหนดความแตกต่างระหว่างความเก่งของแต่ละบุคคลด้วย

4.2 ประเภทของสมรรถนะ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548: 49) ได้แยกสมรรถนะที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐออกเป็น 1) สมรรถนะหลัก (core competency) และ 2) สมรรถนะเฉพาะลักษณะงาน (functional competency)

2) **สมรรถนะตามสายงาน (Job competency)** หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนทีสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ และอุปนิสัยที่จะช่วยส่งเสริมให้คนนั้น ๆ สามารถสร้างผลงานในการปฏิบัติงานตำแหน่งนั้น ๆ ได้สูงกว่ามาตรฐาน

3) **สมรรถนะส่วนบุคคล (Personal competency)** หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนทีสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ และอุปนิสัยที่ทำให้บุคคลนั้นมีความสามารถในการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้โดดเด่นกว่าคนทั่วไป เช่น สามารถอาศัยอยู่กับแมงป่องหรืออสรพิษได้ เป็นต้น ซึ่งเรามักจะเรียกสมรรถนะส่วนบุคคลว่าความสามารถพิเศษส่วนบุคคล

กล่าวโดยสรุป การจัดประเภทของสมรรถนะมีความสำคัญต่อองค์กร เพราะเป็นตัวกำหนดรูปแบบสมรรถนะสำหรับองค์กร ทีจำเป็นสำหรับงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของผลงานที่แตกต่างกัน

4.3 สมรรถนะกับกระบวนการบริหารงานบุคคล

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548: 50 – 52) ได้กล่าวเกี่ยวกับสมรรถนะกับกระบวนการบริหารงานบุคคลไว้มีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 **การสรรหา และคัดเลือกบุคลากรตามคุณสมบัติและสมรรถนะของตำแหน่งที่ต้องการ (recruitment and selection)** การสรรหาบุคคลจากภายนอกและภายในองค์กรเองจะช่วยให้้องค์กรสามารถคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งได้อย่างถูกต้อง โดยการใช้แบบทดสอบหรือวิธีการสอบสัมภาษณ์ในการค้นหาผู้สมัครที่มีทักษะหรือคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการสำหรับตำแหน่งงานได้อย่างแม่นยำ อันก่อให้เกิดการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

4.3.2 **การวางแผนฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากร (training need & development plan)** เป็นการช่วยกำหนดทิศทางความต้องการในการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรแต่ละคนเพื่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีมาตรฐานให้ผู้บังคับบัญชาใช้วัดบุคลากรนั้นว่ามีความสามารถหรือทักษะเป็นพิเศษทางด้านใด หรือยังขาดหรืออ่อนในด้านใด จำเป็นต้องพัฒนาอย่างไร เป็นการช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาได้ตรงเป้าหมายมากขึ้น

4.3.3 **การวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากร และการวางแผนทดแทนตำแหน่งในระดับบริหาร (career plan & succession plan)** ทำให้หน่วยงานสามารถทราบถึงจุดแข็ง-จุดอ่อนของบุคลากรที่มีอยู่ และสามารถทราบถึงทักษะทีจำเป็นสำหรับตำแหน่งเป้าหมายในอนาคตของบุคลากรแต่ละคน ทำให้หน่วยงานสามารถพัฒนาหรือเตรียมบุคลากรให้พร้อมสำหรับตำแหน่งใหม่ โดยการพัฒนาในทักษะที่ยังขาด ช่วยให้องค์กรและบุคลากรบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้

4.3.4 **การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (performance appraisal)** มีความเกี่ยวข้องกับการเลื่อนตำแหน่ง การวางตัวตายตัวแทนภายในองค์กรหรือการสืบทอดตำแหน่ง

ตลอดจนการนำข้อมูลที่ได้ไปประกอบการพัฒนาบุคลากร ผลการประเมินจะเป็นตัวสะท้อนให้บุคลากรทั้งองค์กร และบุคลากรได้รับทราบถึงสมรรถนะของตัวเองและสมรรถนะโดยรวมขององค์กร เพื่อวางแผนดำเนินการต่อไปในอนาคต

4.3.5 ค่าตอบแทน (compensation) การนำสมรรถนะมาใช้ในการบริหาร ค่าตอบแทนจะช่วยกระตุ้นให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นเพิ่มมากขึ้น และส่งผลต่อสมรรถนะของหน่วยงาน เนื่องจากผู้ที่มีสมรรถนะสูงจะได้รับค่าตอบแทนที่มากกว่า บุคลากรจะเห็นความสำคัญในการพัฒนาสมรรถนะของตนเองให้สูงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลให้องค์กรสามารถบริหารความสามารถของบุคลากรโดยอาศัยสิ่งจูงใจได้มากขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การประเมิน ตลอดจนการให้ค่าตอบแทน ทุกอย่างจะเป็นไปบนพื้นฐานแนวคิดของสมรรถนะทั้งสิ้น

4.4 แนวคิดสมรรถนะในสำนักงาน ก.พ.

แนวคิดสมรรถนะเป็นแนวคิดที่นำมาปรับใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของภาครัฐไทย ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อต้องการสร้างภาครัฐให้มีสมรรถนะเพิ่มขึ้น สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรภาครัฐซึ่งนำแนวคิดสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ทั้งในระดับของนักบริหารระดับสูงและระดับของข้าราชการโดยทั่วไป รายละเอียดของสมรรถนะดังกล่าว ได้แก่ 1) สมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับสูง และ 2) สมรรถนะของข้าราชการในอนาคต (ศุภชัย ยาวะประภาส 2548: 53 – 60)

4.4.1 สมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับสูง

สำนักงาน ก.พ. ได้นำระบบนักบริหารระดับสูง มาใช้ในข้าราชการพลเรือนตามความเห็นของคณะรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อสร้างและพัฒนาผู้นำยุคใหม่ที่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในยุคโลกาภิวัตน์ 2) เพื่อให้มีจำนวนผู้นำเพียงพอที่จะขับเคลื่อน และปรับเปลี่ยนระบบราชการได้ และ 3) เพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลของนักบริหารระดับสูงมีความโปร่งใสเป็นธรรม

โดยสำนักงาน ก.พ. จะมีการประเมินสมรรถนะของนักบริหารใน 4 ด้าน คือ การบริหารคน (people management) ความรอบรู้ในการบริหาร (business acumen) การบริหารระบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (result driven management) และการบริหารอย่างมืออาชีพ (professional management) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การบริหารคน ได้แก่

(1) การปรับตัว และความยืดหยุ่น (adaptability and flexibility) การปรับตัว หรือการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานให้เข้ากับทุกสถานการณ์ บุคคล หรือกลุ่มตามความต้องการของงานหรือขององค์กรสามารถทำความเข้าใจและรับฟังข้อคิดเห็นในมุมมองที่แตกต่างกัน

(2) ทักษะในการสื่อสาร (communication) ทักษะ และศิลปะในการรับรู้ และจับประเด็นจากการฟัง และการอ่าน ตลอดจนทักษะในการถ่ายทอดความคิด และโน้มน้าวผู้ฟัง และผู้อ่าน โดยการพูด การเขียน และการนำเสนอเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ และได้รับการสนับสนุนเห็นด้วยอย่างชัดเจน

(3) การประสานสัมพันธ์ (Collaborativeness) การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นที่เอื้อต่อการทำงานในองค์กร โดยสร้างความเคารพ ความเข้าใจซึ่งกันและกัน และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน

2) ความรอบรู้ในการบริหาร

(1) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (managing change) การริเริ่มเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรเพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ การให้การสนับสนุนผู้อื่นในองค์กรให้นำความคิดริเริ่มที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรมาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ โดยมุ่งเน้นการสนับสนุนด้านการกำหนดขอบเขต ขั้นตอน และช่วงเวลาที่เหมาะสมในการเปลี่ยนแปลง

(2) การมีจิตมุ่งบริการ (customer service orientation) ความมุ่งมั่นในการให้บริการ ช่วยเหลือเสริมสร้างและรักษาความสัมพันธ์กับผู้รับบริการ โดยมุ่งหาความต้องการของผู้รับบริการ กำหนดเป้าหมาย แนวทางการปฏิบัติงานที่สอดคล้องสนองความต้องการของผู้รับบริการในสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

(3) การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) สร้างแผนการปฏิบัติงานที่มีการระบุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์และในระดับปฏิบัติการ โดยพิจารณาเงื่อนไขของเวลา ทรัพยากร ความสำคัญเร่งด่วน และการคาดการณ์ถึงปัญหาและโอกาสที่อาจเป็นไปได้ด้วย

3) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(1) การรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) สำนึกในบทบาทหน้าที่ มุ่งมั่น ตั้งใจ เพื่อปฏิบัติงานตามการตัดสินใจให้บรรลุเป้าหมาย และปฏิบัติตามข้อยืนยัน ที่ให้กับผู้อื่น ในขณะที่เดียวกันมีความพร้อมให้ตรวจสอบและพร้อมรับผิดชอบในผลการกระทำและการตัดสินใจ

(2) การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ (achieving result) การบริหารการปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จทันการณ์ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้ผลผลิตและการบริหารที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้อง (stakeholders) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) การบริหารทรัพยากร (managing resources) ความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกองค์กร (บุคลากร ข้อมูล เทคโนโลยี เวลา และ ทรัพยากรต้นทุนอื่น ๆ) มีการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร กลุ่มและบุคคล โดยสามารถสอดคล้องกับความจำเป็นของการดำเนินการตามนโยบาย

4) การบริหารอย่างมืออาชีพ

(1) การตัดสินใจ (decision making) การเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาจากข้อมูล โอกาส ปัญหา ประเมินทางเลือกและผลลัพธ์ เพื่อการตัดสินใจที่ดีที่สุด ในสถานการณ์นั้น ๆ ในเวลาที่เหมาะสม ตลอดจนวิเคราะห์แยกแยะ ระบุประเด็นของปัญหาและตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

(2) การคิดเชิงกลยุทธ์ (strategic thinking) การระบุ กำหนดขอบข่ายและวิเคราะห์ปัญหา สถานการณ์ โดยใช้หลักเหตุผลและประสบการณ์ประกอบกัน เพื่อให้ได้ข้อสรุป การตัดสินใจ แนวทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม อีกทั้งทำให้เห็นศักยภาพและแนวทางใหม่ ๆ

(3) ความเป็นผู้นำ (leadership) การสร้างและประชาสัมพันธ์ วิสัยทัศน์ขององค์กร โน้มน้าวผู้อื่นให้ยอมรับและมุ่งสู่วิสัยทัศน์ขององค์กร ให้การสนับสนุนผู้อื่น ทั้งในด้านการให้คำแนะนำ และการให้อำนาจสามารถเจริญก้าวหน้าอย่างมืออาชีพ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทั้งในระดับบุคคล ทีมงานและระดับองค์กรในด้านทัศนคติ การปฏิบัติงานและการตัดสินใจ

4.4.2 สมรรถนะของข้าราชการในอนาคต

ในปัจจุบัน ระบบราชการต้องเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสนองตอบความต้องการของประชาชน การเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจมีผลทำให้ข้าราชการต้องปฏิบัติงานแบบมืออาชีพมากขึ้น สำนักงาน ก.พ. จึงได้ศึกษาหาคุณลักษณะ และทักษะเฉพาะที่สำคัญของข้าราชการไทย (ศุภชัย ยาวะประภาส 2548: 53 – 60) ซึ่งประกอบไปด้วยคุณลักษณะ และทักษะ 11 ประการ ดังนี้

1) ทักษะในการใช้ความคิด

หมายถึง การคิดอย่างมีวิสัยทัศน์ คิดภาพรวม กลุ่มเล็ก และกว้างไกล รู้จักปรับความคิดให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับสถานการณ์ตามสมควร คิดทำงานเชิงรุก ไม่ตั้งรับอยู่กับที่ คิดหาทางป้องกัน ไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

2) การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

การบริหารราชการแนวใหม่ เน้นการทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน คือ มุ่งที่ผลผลิต หรือผลงานที่ตั้งเป้าไว้ พร้อมทั้งผลลัพธ์ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากผลผลิต งานทุกอย่างจะต้องมีกำหนดเวลาแล้วเสร็จเพื่อให้ผู้ทำเกิดความรู้สึกรับผิดชอบที่จะต้องทำให้เสร็จตามกำหนดเวลา

3) การบริหารทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

สิ่งใดที่ทำแล้วไม่คุ้มค่าให้เลิกทำ หรือต้องถ่ายโอนงานออกไป หรือต้องบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด เช่น น้ำ ไฟฟ้า วัสดุสำนักงาน รู้จักบำรุงรักษา

4) ทักษะในการสื่อสาร

รู้จักนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ รู้จักสร้างเครือข่ายคือให้มีการรับรู้ไปพร้อม ๆ กัน เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ตลอดจนหมั่นฝึกให้มีทักษะในการพูดติดต่อให้ได้ผล

5) ความน่าเชื่อถือและน่าไว้วางใจ

ข้าราชการต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกและรับสินบน พร้อมรับผิดชอบ และยอมรับการตรวจสอบได้

6) การมุ่งเน้นให้บริการ

เน้นการให้บริการแบบโปร่งใส ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ จะต้องมุ่งเน้นความเสมอภาค พร้อมทั้งตระหนักว่า ข้าราชการมีหน้าที่ให้บริการประชาชน

7) จริยธรรม

ข้าราชการจะต้องมีศีลธรรม ประพฤติตนเหมาะสมตามกาลเทศะ วาจาสุภาพและแต่งกายสุภาพเรียบร้อย ไม่ประพฤติเสื่อมเสีย

4.4.2.8 ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน

ต้องทำงานอย่างมืออาชีพ กล่าวคือ มีความรู้ ความสามารถในวิชาชีพของตนอย่างชนิดรู้จริง รู้ลึกและรู้กว้าง ไม่รู้เพียงผิวเผินต้องมีความสามารถในการวางแผน

9) ความสามารถในการแก้ปัญหา

เมื่อมีปัญหาต้องยั้งยั้ง ไม่หนีปัญหา สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยปัญญาของตนเอง หัดมองให้เห็นว่า ปัญหาคือโอกาสที่เราจะได้แสดงความสามารถ ไม่มองปัญหาเป็นอุปสรรค

10) การทำงานเป็นทีม

มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ร่วมคิดร่วมทำงานกับผู้อื่นในลักษณะที่ทีมงานร่วมกันรับผิดชอบงานไม่เอาดีแต่ผู้เดียว ไม่ปกปิดความรู้ และเพื่อแผ่ความรู้ให้เพื่อนร่วมงาน มีการให้อภัยเมื่อมีการพลาดพลั้งต่อกัน

11) ทักษะขั้นพื้นฐานทางด้านคอมพิวเตอร์

ในยุคของข้อมูลข่าวสาร และกระแสโลกาภิวัตน์ ข้าราชการต้องสามารถใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงานได้ หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ ใช้อย่างระมัดระวัง และหมั่นบำรุงรักษา

สมรรถนะถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยเฉพาะในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องลดจำนวนบุคลากรลงเพื่อประหยัดงบประมาณ องค์กรต่าง ๆ จะต้องสรรหาและใช้บุคลากรที่มีสมรรถนะสูงเข้ามาปฏิบัติงาน เพื่อช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์กรให้เพิ่มขึ้น และทำให้องค์กรเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงด้วย

กล่าวโดยสรุป สมรรถนะ (competency) อันประกอบด้วย ทักษะ ความรู้ และคุณลักษณะ เป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการปฏิบัติงานของบุคลากร ดังนั้น หากหัวหน้างานในองค์กรบริหารส่วนตำบลทุกคนมีและใช้ได้อย่างเหมาะสม ก็จะทำให้ประสบความสำเร็จตามหน้าที่ความรับผิดชอบ และทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์

5.1 แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์

ปัจจุบันวิธีการบริหารจัดการภาครัฐมุ่งที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชนมากขึ้น ซึ่งแนวคิดหนึ่งที่ทำให้ความสนใจกันอย่างมาก ก็คือ การทำให้องค์กรปรับเปลี่ยนมาเป็น “องค์กรเชิงกลยุทธ์หรือองค์กรเชิงยุทธศาสตร์” (Strategy-Focused Organization) ดังปรากฏในหนังสือเรื่อง “The Strategy-Focused Organization” ซึ่งเป็นผลงานของ โรเบิร์ต เอส แคปแลน และ เดวิด พี นอร์ตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2001

Kaplan and Norton (2001 : 9-16 อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตน์ 2550: 41 – 42) มีความเห็นว่าองค์กรควรจะปรับตัวไปสู่การเป็นองค์กรเชิงกลยุทธ์มากขึ้น ซึ่งองค์กรเชิงกลยุทธ์หรือองค์กรเชิงยุทธศาสตร์จะมีหลักการที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ

- 1) การแปลงกลยุทธ์ไปสู่การดำเนินงาน (Translate the Strategy to Operational Terms)

- 2) การปรับองค์การให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ถูกกำหนดขึ้น (Align the Organization to the Strategy)
- 3) การทำให้กลยุทธ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของทุกคนในแต่ละวัน (Make Strategy Everyone's Everyday Job)
- 4) การทำให้กลยุทธ์มีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง (Make Strategy a Continual Process)
- 5) การกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นแก่ผู้นำทางการบริหารขององค์กร (Mobilize Change through Executive Leadership)

Fred R. David (2007) เห็นว่าในการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ขององค์กรนั้นจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนกำหนดกลยุทธ์ ขั้นตอนนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และขั้นตอนประเมินผลกลยุทธ์ โดยที่ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) ขั้นตอนกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation) จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดพันธกิจ (Mission Statement) การพิจารณาถึงโอกาสและข้อจำกัดที่มาจากสภาพแวดล้อมภายนอก การพิจารณาถึงจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร การพิจารณาประเมินทางเลือกกลยุทธ์ต่าง ๆ และการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงาน
- 2) ขั้นตอนนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) จะเกี่ยวข้องกับการกำหนด วัตถุประสงค์ของแผนประจำปี การกำหนดนโยบาย การจูงใจบุคลากรที่รับผิดชอบการจัดสรรทรัพยากรให้แก่การดำเนินกลยุทธ์ต่าง ๆ การสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ที่เน้นการทำงานตามกลยุทธ์ การกำหนดโครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิผล การจัดเตรียมงบประมาณ รวมถึงการพัฒนาและการใช้ระบบการจัดการข้อมูล
- 3) ขั้นตอนประเมินผลกลยุทธ์ (Strategic Evaluation) จะเกี่ยวข้องกับการประเมินสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การทบทวนกลยุทธ์ที่ถูกนำไปใช้ การประเมินระดับความสำเร็จของ กลยุทธ์และแผน รวมถึงการปรับปรุงแก้ไข

กล่าวโดยสรุป การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถชี้ทิศทางการบริหารงานของนักบริหารสมัยใหม่ในระยะยาว ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มโอกาสของความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กรได้ จะทำให้การประสานแผนต่าง ๆ ภายในองค์กรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ นั้น จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน อีกทั้งยังต้องมีการแปลงแผนยุทธศาสตร์ทั้งหมดขององค์กรเป็นแผนงาน หรือ โครงการที่ชัดเจน พร้อมทั้งต้องมีการติดตามประเมินผลแผนยุทธศาสตร์อย่างสม่ำเสมอด้วย

5.2 ลักษณะสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์

การจัดการเชิงกลยุทธ์มีเสน่ห์และความท้าทายอยู่ที่การศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสภาพการณ์ เพื่อการวางแผนและผลักดันกลยุทธ์ไปสู่เป้าหมาย (วรารคณา ผลประเสริฐ 2553: 11 – 13) ซึ่งลักษณะสำคัญของการจัดการเชิงกลยุทธ์ มีดังนี้

5.2.1 เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นถึงอนาคต (Future - Oriented) การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นอนาคต โดยการสร้างหรือกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ โดยการคาดการณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่นำจะเกิดขึ้นในอนาคต และนำมาปรับทิศทางดำเนินงานเพื่อให้องค์กรมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากการบริหารวันต่อวัน อันเป็นการมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่คงที่เสมอไป สามารถปรับเปลี่ยนได้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

5.2.2 เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (Change - Oriented) การจัดการเชิงกลยุทธ์มุ่งเน้นความสำคัญต่อการจัดการการเปลี่ยนแปลงขององค์กรทั้งระบบ ซึ่งครอบคลุมโครงสร้างขององค์กร เทคโนโลยี บุคลากรและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องและเกื้อหนุนต่อยุทธศาสตร์ขององค์กรและสามารถผลักดันให้องค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

5.2.3 เป็นการบริหารองค์การแบบองค์รวม (Holistic Approach) การจัดการเชิงกลยุทธ์มุ่งเน้นที่ภาพรวมทั้งหมดขององค์กรมากกว่าการพิจารณาองค์การแบบแยกส่วน เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการบรรลุถึงเป้าหมายโดยรวมขององค์กรทั้งหมด และยังมีกรอบวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ นโยบายและกลยุทธ์จากระดับบนลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ทิศทางดำเนินงานขององค์กรเป็นไปในทิศทางที่นำไปสู่จุดหมายเดียวกัน ในการจัดการเชิงกลยุทธ์นั้น การถ่ายทอดเจตนารมณ์เชิงกลยุทธ์ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายโดยรวมขององค์กร

5.2.4 เป็นการบริหารองค์การที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ในการดำเนินงาน (Result - Based Focus) การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์การดำเนินงาน โดยมีกรอบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ รวมทั้งตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีการประสานและหล่อหลอมทรัพยากรไปใช้ในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งไว้ โดยเป็นวัตถุประสงค์ที่ตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร

5.2.5 เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร (Stakeholder - Oriented) การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นและคำนึงถึงความต้องการ

ขององค์กร และความสำคัญของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรหลายกลุ่ม เช่น ลูกค้าชุมชน หน่วยงานของรัฐที่ควบคุม เป็นต้น ผู้บริหารมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงและสามารถจัดลำดับความสำคัญที่เหมาะสมในการสนองตอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งหมดอีกด้วย

5.2.6 เป็นการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการวางแผนระยะยาว (Long – Range Planning) การจัดการเชิงกลยุทธ์และการตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์ มักจะมีความเกี่ยวข้องหรือมีผลต่อทิศทางดำเนินงานในระยะยาวขององค์กร

กล่าวโดยสรุป การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการนำองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างเป็นระบบ โดยการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ดังนั้นผู้บริหารทุกระดับต้องเข้าใจเป้าหมายขององค์กร และต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญ

5.3 กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์

การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการ ซึ่งอาจมีความสลับซับซ้อนและยากต่อความเข้าใจ ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้การคิดอย่างเป็นระบบในการกำหนดกรอบของความเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความเข้าใจในส่วนต่าง ๆ ของการจัดการเชิงกลยุทธ์ และสามารถมองเห็นภาพทั้งองค์กรในมุมมองที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารหลีกเลี่ยงการให้ความสนใจในประเด็นปลีกย่อยที่ไม่จำเป็น จะเห็นได้ว่าการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ จะประกอบไปด้วยขั้นตอนพื้นฐาน 4 ขั้นตอน คือ (1) การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Analysis) (2) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation) (3) การนำกลยุทธ์ ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) และ (4) การประเมินและควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Evaluation and Control) (วารณา ผลประเสริฐ 2553: 16 – 34) ดังนี้

5.3.1 การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ (Strategic analysis) เป็นกระบวนการเริ่มแรกที่สำคัญของการจัดการเชิงกลยุทธ์ ในการพัฒนากลยุทธ์ให้เหมาะสมกับองค์กร การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ คือการวิเคราะห์ถึงปัจจัยและสภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อที่จะได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งสถานะของตัวองค์กรได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์จะบอกให้ทราบว่าปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมภายนอกมีลักษณะอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใด และก่อให้เกิดโอกาสและข้อจำกัดต่อองค์กรได้อย่างไรบ้าง นอกจากนี้การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์กรทราบถึงทรัพยากร (Resources) และความสามารถ (Capabilities) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในองค์กรว่าเป็นจุดแข็งหรือจุดอ่อนอย่างไร

5.3.2 การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy formulation) เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินการเชิงกลยุทธ์ในแต่ละองค์กร ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดเป้าหมายขององค์กรได้ ตลอดจนสามารถรู้ถึงทิศทางขององค์กรในอนาคต โดยการนำข้อมูลและความรู้ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ มาจัดทำเป็นกลยุทธ์ในระดับและรูปแบบต่างๆ รวมทั้งประเมินและคัดเลือกว่ากลยุทธ์ใดมีความเหมาะสมกับองค์กรมากที่สุด ผลจากการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์และการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมจะนำไปสู่การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) การกำหนดกลยุทธ์จะเริ่มต้นจากการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์กร ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์

5.3.3 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) เป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการกำหนดกลยุทธ์ที่ให้ความสำคัญกับการวางแผนและดำเนินงาน เพื่อให้กลยุทธ์เกิดประโยชน์แก่องค์กรอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติเป็นการดำเนินการในขั้นตอนที่ 3 ของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุด และเป็นขั้นตอนที่มีโอกาสประสบความสำเร็จล้มเหลวมากที่สุด ในกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งยังเป็นขั้นตอนที่ดีได้ว่ามีความแตกต่างในด้านจุดมุ่งเน้นที่ผิดไปจากสองขั้นตอนแรก โดยในสองขั้นตอนแรกซึ่งเป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์และการจัดทำกลยุทธ์ จะเป็นการมุ่งเน้นไปที่การสร้างความสามารถทางการแข่งขันและมุ่งเน้นไปที่การตลาดเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ขั้นตอนของการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจะเป็นการมุ่งเน้นไปที่การดำเนินงานภายใน หรือระบบการปฏิบัติงานภายในองค์กร (Operation management) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และกระบวนการอื่น ๆ ในการควบคุมระบบปฏิบัติงานภายในเป็นสำคัญ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความสามารถของผู้นำองค์กรในการกระตุ้นและอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนแปลงในองค์กร สามารถสร้างแรงจูงใจผู้ปฏิบัติงานในการพัฒนาศักยภาพของตน มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีการสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์กรสนับสนุนกลยุทธ์ เพื่อให้ผลการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในองค์กร โดยมีผู้บริหารแต่ละหน่วยงานเป็นผู้นำในการประยุกต์ใช้และบุคลากรทุกคนต้องให้ความร่วมมือ

5.3.4 การประเมินและควบคุมกลยุทธ์ (Evaluation and control) มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์กับหน้าที่หลักในการจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยทั่วไปองค์กรจะมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลแผนกลยุทธ์โดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องมีบุคลากรที่มีความรับผิดชอบเต็มเวลาที่สามารถทุ่มเทให้กับการติดตามและประเมินผลได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานนี้ควรอยู่กับฝ่ายวางแผน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกลยุทธ์นั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือที่ดีจากทุกฝ่ายตลอดเวลา จึง

อาจมีความจำเป็นในการตั้งเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนกลยุทธ์ที่ประกอบด้วยผู้แทนระดับบริหารจากฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นร่วมด้วย

การประเมินและควบคุมกลยุทธ์ คือกระบวนการซึ่งผู้บริหารได้ติดตามกิจกรรมและผู้ปฏิบัติงานขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประเมินว่ากิจกรรมนั้น ๆ ได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขและปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร การประเมินและควบคุมกลยุทธ์จะเป็นกลไกที่สำคัญที่เป็นเสมือนตัวกลางที่จะเชื่อมโยงองค์กรและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เป็นกิจกรรมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม ตรวจสอบวิธีการขององค์กรในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เพื่อให้แน่ใจว่ากลยุทธ์นั้นจะก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามแผนที่ได้ตั้งไว้ โดยจะมีการวัดผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มีการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐาน ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานควรมีความระมัดระวังเพื่อให้สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการประเมินและควบคุมกลยุทธ์ คือ

1. เพื่อติดตามว่ามีการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้หรือไม่
2. เพื่อประเมินความเหมาะสมของแผนกลยุทธ์ที่วางไว้ และประเมินความสอดคล้องกับโครงสร้างขององค์กร
3. เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่สำคัญและสัมพันธ์กับกิจกรรม
4. เพื่อทราบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น บรรลุผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่ มีความแตกต่างไปจากแผนเดิมมากน้อยเพียงใด สาเหตุของการแตกต่างคืออะไร
5. เพื่อให้สามารถจัดรางวัลหรือผลตอบแทนให้เหมาะสมแก่ผู้ปฏิบัติงานที่สามารถปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์นั้นอย่างเหมาะสม

5.4 กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์

กระบวนการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ในเชิงปฏิบัติการ จะมีกรอบแนวทางดำเนินงานโดยละเอียดที่แตกต่างกันไป ตามกรอบแนวทางของนักวิชาการที่ปรึกษาทางด้านการจัดการ หรือของหน่วยงานแต่ละแห่ง ในที่นี้จะยึดแนวทางจัดแบ่งขั้นตอนตามแนวทางของ Department of The Navy Total Quality Leadership Office ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จำแนกกระบวนการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ออกเป็นขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอน (บุญฤทธิ์ เพ็ชรวิศิษฐ์ 2549: 120 – 132) โดยแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด ดังนี้

5.4.1 การเตรียมการวางแผน (Pre-Planning)

การเตรียมการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญเกี่ยวกับ

1) การเตรียมการวางแผนเบื้องต้น (Pre-Planning Activity)

การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ เป็นเทคนิคและกระบวนการบริหารที่จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญค่อนข้างดี ทั้งในส่วนของความรู้ในกระบวนการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ การวางแผนกลยุทธ์ และกระบวนการปฏิบัติงานตามภารกิจในหน้าที่ในแต่ละหน่วยธุรกิจขององค์กร ดังนั้นเพื่อให้การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรดำเนินการภายใต้หลักการดังกล่าว องค์กรที่ประสงค์จะนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้ในการบริหารองค์กร จึงควรจะต้องจัดให้มีการเตรียมการในเบื้องต้นเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในหลักการ เทคนิควิธี รวมทั้งบทบาทหน้าที่ที่พึงดำเนินการ ให้แก่ คณะผู้บริหารและคณะบุคลากรที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรในทุกๆระดับ โดยจัดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

ก) การเสริมสร้างความรู้และทักษะการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ให้แก่บุคลากร การวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์ ที่จำเป็นต้องใช้ทั้งความรู้เชิงวิชาการและทักษะในงานในหน้าที่ในการดำเนินการ จึงควรที่จะต้องจัดให้มีการเสริมสร้างความรู้ ทักษะและทักษะในเรื่องการบริหารงานเชิงกลยุทธ์และกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ ให้แก่คณะผู้บริหารและคณะทำงานวางแผนกลยุทธ์ทั้งหมดเสียก่อน เพื่อจะได้ช่วยทำให้คณะผู้บริหารและคณะทำงานวางแผนมีความรู้ ทราบหลักการและบทบาทหน้าที่ในกระบวนการจัดทำ มีกรอบแนวคิดพื้นฐานที่ตรงกัน อันจะช่วยทำให้การดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีกิจกรรมที่สำคัญในส่วนนี้ 3 กิจกรรม คือ

- การประชุมสัมมนาผู้บริหารเกี่ยวกับระบบสิ่งแวดล้อมของการบริหารงานภาครัฐ
- การจัดทำเอกสารคู่มือการวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร
- การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างความรู้และทักษะการวางแผนกลยุทธ์ให้แก่บุคลากรทุกระดับ

ข) การแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กร คณะทำงานวางแผนกลยุทธ์เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การจัดทำแผนกลยุทธ์และการนำกลยุทธ์ขององค์กรไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ การแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร ควรแต่งตั้งจากคณะผู้บริหารและกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งควรมีความรู้ความเข้าใจในงานขององค์กรมากพอสมควร และควรมีองค์ประกอบของคณะทำงานที่มาจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกหน่วยธุรกิจ หรือแต่ละกลุ่มหน้าที่ขององค์กร ในแต่ละระดับของแผนกลยุทธ์ที่จะกำหนดขึ้น เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว การวางแผนกลยุทธ์ภายในองค์กรขนาดใหญ่ มักจะดำเนินการโดยแยกออกเป็น 3 ระดับ อันได้แก่

- แผนกลยุทธ์ระดับองค์กร (Corporate-Level Strategic Plan)

- แผนกลยุทธ์ระดับหน่วยธุรกิจ (Strategic Business Unit-Level Strategic Plan)

- แผนกลยุทธ์ระดับหน้าที่ (Functional-Level Strategic Plan)

แผนกลยุทธ์ของหน่วยงานแต่ละระดับจะเชื่อมโยงสอดคล้องประสานกันผ่านเป้าหมายสำคัญและตัวชี้วัด ผลสำเร็จการดำเนินงานองค์กร และอาจมีความแตกต่างกันได้ในส่วนกลยุทธ์การดำเนินงาน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบทางการบริหารของคณะผู้บริหารและบุคลากรแต่ละระดับ

การวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานแต่ละระดับในองค์กร จะมีหลักการและแนวทางในการดำเนินการวางแผนที่คล้ายคลึงกัน และหากมีทรัพยากรที่เพียงพอ องค์กรควรจัดหาหรือดำเนินการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ มาร่วมเป็นกรรมการดำเนินงาน เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา หรือเป็นผู้ดำเนินการนำสัมมนาเชิงปฏิบัติการวางแผนกลยุทธ์ ตามกรอบแนวทางการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนที่จะกล่าวถึงต่อไปก็จะช่วยให้ องค์กรได้มาซึ่งแผนกลยุทธ์ที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน และนำไปปฏิบัติได้จริง

2) การประเมินองค์กร (Organization Assessment)

การประเมินองค์กร หมายถึง กระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานองค์กรที่ผ่านมา และแนวโน้มที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นสภาพข้อเท็จจริงของสภาพแวดล้อมทางการบริหารขององค์กร 2 ส่วน ได้แก่

ก) ข้อมูลสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร (external environment) จะประกอบด้วยกลุ่มข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นสถานการณ์ที่สำคัญแต่ละด้าน อันประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคมวัฒนธรรม เทคโนโลยี นโยบายของรัฐบาล องค์กรคู่แข่งและพันธมิตร ตลาดและกลุ่มลูกค้าที่เป็นเป้าหมายขององค์กร เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เป็นโอกาสและภัยอุปสรรคหรือทำการประเมินช่องว่าง (gap analysis) ในขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของแต่ละองค์กร อาจจะมีประเด็นย่อยที่จำเป็นสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาแตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจที่องค์กรรับผิดชอบ หรือตามที่คณะผู้บริหารมีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรจัดให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นใดบ้าง

ข) ข้อมูลสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (internal environment) การประเมินองค์กรภายใน เป็นกระบวนการในการศึกษาข้อมูลสภาพข้อเท็จจริงขององค์กรเกี่ยวกับ โครงสร้าง บุคลากร ระบบงานระบบการเงิน การคลัง ฯลฯ สำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบการประเมินระดับขีดสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในส่วนองขีดสมรรถนะในเชิงจุดแข็ง

และขีดสมรรถนะในเชิงจุดอ่อน หรือการวิเคราะห์ช่องว่างในขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของแต่ละองค์การอาจจะมีประเด็นปลีกย่อยที่จำเป็นสำหรับแต่ละองค์การ บางส่วนคล้ายคลึงกัน และหรือแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจที่แต่ละองค์การรับผิดชอบ หรือที่คณะผู้บริหารมีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรจัดให้มีการเก็บรวบรวม

5.4.2 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

การวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่คณะผู้บริหารขององค์การร่วมกัน ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อระบุภาพอนาคตที่พึงประสงค์ขององค์การ ในรูปแบบของการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์การดำเนินงานขององค์การว่า ในช่วง 5 – 10 ปีข้างหน้า เป็นกระบวนการในการแสวงหาทิศทางและแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมขององค์การ เป็นความพยายามในการที่จะระบุถึงสภาพและบทบาทหน้าที่ขององค์การว่าจะมีลักษณะอย่างไร ภายใต้บริบทที่แวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี ฯลฯ ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่มุ่งตอบคำถามสำคัญ 4 ประการ อันได้แก่

- องค์การของเรากำลังจะเดินทางไปสู่เป้าหมายใด
- สภาพแวดล้อมที่องค์การของเราจะต้องเผชิญเป็นอย่างไร
- องค์การของเรามีความพร้อมมากน้อยแค่ไหน
- องค์การของเราจะไปสู่เป้าหมายนั้นได้อย่างไร

คำตอบของคำถามทั้ง 4 ประการข้างต้นจะช่วยให้องค์การทราบถึง 1) วิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก และเป้าประสงค์ (Vision, mission, goal) ที่ต้องการจะบรรลุถึงขององค์การ 2) ผลกระทบในเชิงโอกาสและภัยอุปสรรค (opportunity & threat) ของการดำเนินงานที่อาจเกิดขึ้น ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน และ/หรือ อาจจะเกิดขึ้นหากสภาพแวดล้อมขององค์การเปลี่ยนแปลงไป 3) จุดแข็งและจุดอ่อน (strength & weakness) ขององค์การในช่วงปัจจุบัน และ 4) กลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงานที่จะนำพาองค์การให้ขับเคลื่อน ไปสู่ทิศทางที่ต้องการหรือบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

5.4.3 การแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ (Deployment)

ประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับ

1) การจัดทำเอกสารแผนกลยุทธ์ (Complete the Plan) ข้อมูลอันเป็นผลที่ได้จากการเก็บรวบรวมในขั้นการเตรียมการวางแผน และการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์ และจัดทำกลยุทธ์ขององค์การทั้งหมดในขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ จะถูกนำมาเรียบเรียงในรูปแบบของเอกสารแผนกลยุทธ์ขององค์การแต่ละระดับ สำหรับใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานความเข้าใจของผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายทั้งจากภายในและภายนอกองค์การในการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ และในการกำกับติดตามผลประเมินผล การจัดทำเอกสารแผนกลยุทธ์โดยทั่วไปจะ

ประกอบด้วยข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับความเป็นมาข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อมขององค์กร กรอบทิศทางการพัฒนา อัน ได้แก่ พันธกิจ วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์การดำเนินงาน และกรอบของแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการ

2) การเสริมสร้างความเข้าใจของบุคลากร (Communication the plan)

นอกจากการเปิดโอกาสให้บุคลากรบางส่วนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนกลยุทธ์โดยการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานวางแผนกลยุทธ์แล้ว กรณีเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของบุคลากรอื่น ๆ ภายในองค์กร และรวมทั้งหน่วยงาน บุคลากรภายนอกที่เป็นพันธมิตรในการดำเนินงาน บางส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้ทราบถึงเนื้อหาสาระที่สำคัญของแผนกลยุทธ์ที่องค์กรร่วมกันกำหนดขึ้น เป็นสิ่งที่ทุกองค์กรพึงดำเนินการ เพื่อที่จะได้ช่วยให้บุคลากรทราบถึงบทบาทหน้าที่ที่ตนเองพึงมี ต่อความสำเร็จของแผนกลยุทธ์ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นทั้ง จากภายในและภายนอกองค์กร ให้มีโอกาสทราบถึงรายละเอียดของแผนกลยุทธ์ขององค์กร

5.4.4 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (implementation)

การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติประกอบด้วยกระบวนการย่อย 4 ส่วน ได้แก่

1) การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Develop Action Plan) แผนปฏิบัติการเป็นแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับแผนกลยุทธ์ขององค์กร โดยจะเป็นแผนที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายการปฏิบัติงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ผู้ที่จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้บริหารระดับหน่วยธุรกิจ (สำนัก/กอง) และระดับปฏิบัติงาน การจัดทำแผนปฏิบัติการ จะประกอบด้วยกระบวนการกำหนดรายละเอียดของกลุ่มกิจกรรม งาน โครงการ พร้อมทั้งรายละเอียดของทรัพยากรที่ต้องการสำหรับสนับสนุนการดำเนินงาน อนึ่ง โดยทั่วไปแล้วการกำหนดแผนปฏิบัติงานมักจะดำเนินการในลักษณะของแผนรายปี โดยหน่วยงานผู้ปฏิบัติจะต้องระบุให้เห็นถึงสัมพันธภาพของผลงานที่จะสร้างให้เกิดขึ้นอย่างน้อย 2 ระดับ อัน ได้แก่ ผลผลิต (out put) และ ผลลัพธ์ (outcome) ดังนั้นรูปแบบของแผนปฏิบัติการที่จัดทำจึงมักจะดำเนินการโดยใช้กรอบการวางแผนแบบเหตุผล สัมพันธ์ (logical framework project planning) อัน ได้แก่ การชี้ให้เห็นถึงสัมพันธภาพของเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ทั้งระดับกิจกรรม โครงการ แผนงาน และแผน กับทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานและตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน/โครงการ

2) การปฏิบัติการ (Take Action)

การปฏิบัติการเป็นกระบวนการดำเนินการตามแผนงาน งาน โครงการ และกิจกรรมที่กำหนดไว้โดยแผนปฏิบัติการ ที่โดยทั่วไปแล้วจะมีการดำเนินการใน 2 ส่วน คือ

ก) กลุ่มของแผนงานที่ประกอบด้วยโครงการ/งาน ตามกลยุทธ์หรือตามลักษณะธุรกิจของหน่วยงาน/องค์กร ที่อาจจำแนกออกตามลักษณะของผลิตภัณฑ์ กลุ่มลูกค้า หรือ

หน่วยธุรกิจภายในองค์กร ซึ่งสามารถที่จะดำเนินการได้พร้อมกันมากกว่า 1 แผนงานในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมด้านทรัพยากรขององค์กร

ข) แผนงานที่ประกอบด้วยโครงการ/งานเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร อันได้แก่ การจัดการความรู้ (knowledge management) ในองค์กร หรือการพัฒนาองค์กรและการจัดการ (management development) เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงองค์กร ช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะการเรียนรู้ให้้องค์กรมีความพร้อมที่ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงตนเอง อันเป็นมาตรการเชิงสนับสนุนส่งเสริมให้การดำเนินการตามแนวกลยุทธ์ในเชิงธุรกิจหลัก ๆ ขององค์กรเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์หลักประการหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ในกระบวนการการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ เนื่องจากมักเป็นกลยุทธ์ที่ช่วยแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการพัฒนาขีดสมรรถนะการทำงาน ขององค์กร ซึ่งมักเป็นประเด็นปัญหาหลักขององค์กรภาครัฐส่วนใหญ่ที่ประสบอยู่ให้ลดน้อยลง

3) การติดตามผลการดำเนินงาน (Track Status)

การติดตามกำกับผลการดำเนินงานเป็นกิจกรรมและเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารที่จะช่วยทำให้แน่ใจได้ว่าองค์กรมีพลวัตไปในทิศทางที่ถูกต้อง และสามารถผลิตผลงานออกมาตรงตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ การติดตามกำกับผลการดำเนินงานเชิงกลยุทธ์ จะช่วยให้ผู้บริหารได้รับข้อมูลย้อนกลับสำหรับใช้เป็นตัวบ่งชี้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนแนวกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป หรือการพิจารณาปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาการบริหารและองค์กรให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในช่วงปัจจุบัน

การติดตามผลการดำเนินงานนี้ จะหมายถึง การรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินการในแต่ละรอบเวลา อาทิ รายสัปดาห์ รายเดือน รายสามเดือน ฯลฯ ของกิจกรรม งานโครงการต่าง ๆ ตามองค์ประกอบเชิงพหุของตัวชี้วัดผลสำเร็จการดำเนินงานแต่ละระดับที่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปี โดยมีแนวทางการดำเนินการในลักษณะของการออกแบบระบบการรายงานข้อมูลจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติ หรือออกแบบระบบการประมวลผลข้อมูลจากฐานข้อมูลกลาง ที่มีการจัดเก็บข้อมูลการปฏิบัติงานประจำวันของหน่วยงาน ตามรายการของตัวชี้วัดผลสำเร็จการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี ทั้งในระดับแผนงานและระดับงาน/โครงการ

4) การรายงานความก้าวหน้า (Communicate Progress)

หลังจากที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ ภายใต้กรอบของตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานในแต่ละรอบเวลาได้แล้ว ผู้มีหน้าที่ในการกำกับติดตามผลควรจะต้องทำการสรุปผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมาย หรือมาตรฐานอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งนำเสนอให้ผู้บริหารหรือต่อที่ประชุมของคณะผู้บริหารให้

ได้รับทราบถึงความก้าวหน้าของงานเป็นระยะ และร่วมกันปรึกษาหารือถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขร่วมกัน รวมทั้งควรจะต้องส่งผ่านข้อมูลย้อนกลับให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง อันจะช่วยกระตุ้นเตือนและช่วยเหลือให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบแต่ละระดับ/ฝ่าย ดำเนินการปรับปรุงการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและก่อให้เกิดผลดีในภาพรวมต่อองค์การ

5.4.5 การวัดผลและประเมินผล (Measurement and Evaluation)

การวัดผลประเมินผลที่ประกอบด้วยกระบวนการงานย่อย 3 ส่วน ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล (collect data) การวิเคราะห์และประเมินผลข้อมูล (analyze and evaluate) และการนำเสนอผลการประเมิน (communicate results) นี้ จะเป็นการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ในภาพรวมหลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามแผนไปแล้วในแต่ละรอบเวลาที่กำหนด เพื่อที่จะได้นำเอาผลการประเมินที่ได้ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการวางแผนกลยุทธ์ในรอบต่อไปขององค์การ ทั้งนี้ กระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงมักจะประกอบด้วยกลุ่มข้อมูลสำคัญ 2 ส่วน อันได้แก่ ข้อมูลที่ใช้ประกอบการสร้างตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่ระบุไว้ในเอกสารแผนกลยุทธ์และหรือแผนปฏิบัติการในภาพรวม และข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประเมินองค์การ ซึ่งได้เคยมีการดำเนินการเก็บรวบรวมมาครั้งหนึ่งแล้ว ในช่วงที่จัดให้มีการวางแผนในรอบที่ผ่านมา ดังนั้น การวัดผลประเมินผลในขั้นตอนนี้ จึงมีแนวทางและประเด็นข้อมูลที่ควรจัดเก็บที่ไม่แตกต่างไปจากการดำเนินการที่ผ่านมาแล้วก็คือ การเก็บข้อมูลเพื่อประเมินองค์การ และการประมวลผลข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานในภาพรวม

กล่าวโดยสรุป การบริหารเชิงกลยุทธ์ ถือเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่องค์การภาครัฐหลายประเทศนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน เพื่อให้องค์การภาครัฐสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในช่วงปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์จึงได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความสามารถแข่งขันให้แก่องค์การทุกระดับ ดังนั้น การนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้ในการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล จะสามารถทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ เปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานได้อย่างต่อเนื่องและทันสมัย โดยอาศัยภาวะการนำที่เข้มแข็งของคณะผู้บริหารภายในที่กล้าคิด กล้าตัดสินใจ และมีความมุ่งมั่น เพื่อความสำเร็จของการบริหารเชิงกลยุทธ์

6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

6.1 ความเป็นมาของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เมื่อปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลกได้ประกาศเรื่อง Good Governance ซึ่งจุดเริ่มต้นที่ทำให้ธนาคารโลกให้ความสำคัญกับ Good Governance เกิดจากความตื่นกลัวในการปล่อยกู้ให้กับประเทศลูกหนี้ ซึ่งเกรงว่าจะไม่สามารถชำระคืนได้ ธนาคารโลกจึงเห็นควรให้มีการจัดระเบียบราชการให้เป็นที่ไปด้วยความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมา Good Governance หรือธรรมาภิบาล ก็ได้ขยายไปยังองค์กรอื่น ๆ เช่น OECD IMF และนอกจากจะถูกนำมาใช้ในระบบราชการแล้ว ยังขยายไปสู่ทุกวงการอื่น ๆ โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ในภาคเอกชน ครอบครัวยุติธรรม รวมไปถึงอารามภิบาล ซึ่งนำไปใช้ในวัด

สำหรับประเทศไทย เริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมในปีเดียวกันนั้น เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของภาครัฐนั่นเอง

เมื่อแนวความคิดเรื่อง Good Governance เข้ามาแพร่หลายในประเทศไทย จึงได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ เช่น “ประชารัฐ” หรือ “ธรรมรัฐ” แม้กระทั่งคำว่า “สุประศาสนการ” แต่ไม่ค่อยเป็นที่นิยมใช้นัก จนกระทั่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้บัญญัติศัพท์คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเริ่มมีคนใช้มากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นแนวคิดใหม่ เมื่อรัฐบาลดำริที่จะนำแนวคิดเรื่องนี้มาใช้ในการจัดระเบียบของสังคมไทย จึงได้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยใช้คำว่า “ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” เพื่อให้คนไทยทั่วไปเข้าใจความหมายได้ง่ายขึ้น ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงระบบบริหารราชการ ให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้บัญญัติเป็นข้อบังคับให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีออกมาบังคับใช้ในปี พ.ศ.2546 จึงเกิดคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ขึ้นอีกคำหนึ่ง และเป็นคำที่ใช้อยู่ทั่วไปในภาครัฐในขณะนี้ (ถวิลวดี บุรีกุล 2552: 234-236)

6.2 ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

คำว่า Good Governance เมื่อเข้ามาแพร่หลายในประเทศไทย มีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาหลายคำ เช่น ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ ธรรมภิบาล ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

ธนาคารโลก หรือ World Bank (อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ. 2547 : 16) ได้ให้คำนิยามว่า คือลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

วีระวัฒน์ ปันนิตมัย (2544: 228 – 229) ได้แสดงทัศนะว่า ธรรมภิบาลหรือ Good Governance นั้นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อการพัฒนาที่ดีกว่าเดิม เพื่อความผาสุกของสังคม ขอบเขตการพัฒนานั้นกินความกว้าง ทำให้สามารถนำปรัชญาและหลักการของ Good Governance เข้าไปเชื่อมโยงได้ในทุกด้าน เช่น โยงเข้ากับการปฏิรูปการเมือง การสร้างความเป็นประชาธิปไตย การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ประสิทธิภาพขององค์กร การบริหารเอกชน-ภาครัฐ สิทธิมนุษยชน บทบาทชาย-หญิง เป็นต้น

บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ (2546: 10) ให้ความหมายว่า ธรรมภิบาลเป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันในภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

สนธิรัก เทพเรณู และคณะ (2548: 29) ให้ความหมายของ ธรรมภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ว่าเป็นการบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

ของรัฐไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

ปัญญา ฉายะจินดาวงษ์ (2546: 6 – 11) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (good governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มี การสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

วิพร เกตุแก้ว (2549: 225 – 226) ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง ธรรมาภิบาลในองค์ความรู้ว่านักวิชาการพยายามแปลคำว่า good governance ที่ใช้ในนานาประเทศ ว่าให้ความหมายของธรรมาภิบาล (good governance) ว่า ธรรมรัฐ ประชาธิปไตย กลไกการปกครองที่มีคุณภาพ ประชาคมราชการที่ดี หรือธรรมาภิบาล ซึ่งตามพจนานุกรมหมายถึง ข้อบัญญัติ (the act) กระบวนการ (process) อำนาจในการปกครอง (power of government) รัฐบาล (government) หรือสภาวะในการถูกปกครอง (The State of being governed) นับเป็นหลักการในการบริหารสมัยใหม่ที่เน้นคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียม ความยุติธรรม ความสุจริตและความโปร่งใสในสังคม

พรนพ พุกกะพันธุ์ (2545: 234) ให้ความหมาย good governance ไว้ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลหรือสถาบันทั่วไป ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายที่ขัดแย้งกันได้

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มีความโปร่งใส มีคุณธรรม ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

6.3 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมากโดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล มีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดว่าการบริหารจัดการประเทศต้องเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เข้มแข็งเพื่อให้เกิดระบบบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สะสมจนถึงขั้นวิกฤตทั้งในภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้จะต้องส่งเสริมค่านิยมและวิถีปฏิบัติที่ซื่อสัตย์ รับผิดชอบ ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดอันเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นทั้งในวงการภาครัฐและภาคเอกชน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขจัดปัญหาการทุจริตประทุมิชอบหรือคอร์รัปชัน ในการนี้จะต้องมีกฎระเบียบที่เป็นกติกากำหนดบังคับไว้ และจะต้องปลูกฝังลงไปในระบบการสร้างคนรุ่นใหม่ตั้งแต่เยาว์วัย

6.3.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ 2543: 3-12) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

(1) *หลักนิติธรรม* เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) *หลักคุณธรรม* เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริม

สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) *หลักความโปร่งใส* เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

(4) *หลักความมีส่วนร่วม* เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

(5) *หลักความรับผิดชอบ* เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) *หลักความคุ้มค่า* เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

6.3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ.2546

ในปี พ.ศ.2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติงานในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะช่วยแก้ปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการ รวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 แบ่งเป็น 9 หมวด มีสาระสำคัญในแต่ละหมวดและมาตราต่าง ๆ ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติดังต่อไปนี้ ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า และต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ โดยในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9) ทั้งนี้ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (มาตรา 10)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยส่วนราชการจะต้องกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย (มาตรา 20) และในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชนและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน (มาตรา 23)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่

โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน (มาตรา 33) และให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทาง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระ ของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของ ประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วน ราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วน ราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายใน กำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) และให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของ ส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ (มาตรา 39)

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการใดได้ ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและ คุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการ นั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปใช้ในการ ปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49)

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจกำหนดให้ส่วน ราชการต้องปฏิบัติภารกิจนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ (มาตรา 50) และในกรณี ที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนงานในเรื่องใด เมื่อส่วนราชการได้จัดทำแผนงานแล้วให้ถือ ว่าได้จัดทำแผนตามพระราชกฤษฎีกานี้แล้ว และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ดูแลและให้ความช่วยเหลือ และองค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำให้มีหลักเกณฑ์การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย (มาตรา 52,53)

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมุ่งเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance ต่อการ พัฒนาระบบราชการไทยอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) ได้ผลักดันการสร้างระบบราชการไทยให้เป็นกลไกของรัฐที่สำคัญต่อการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อ

เพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการให้สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันกาล ทั้งนี้ต้องยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาลสำหรับการกำกับดูแลตนเองให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นธรรม ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิชอบต่อสังคม นอกจากนี้ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี หรือ “Organizational Governance (OG)” เพื่อประกาศเจตนารมณ์ขององค์กรว่าจะดำเนินการด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

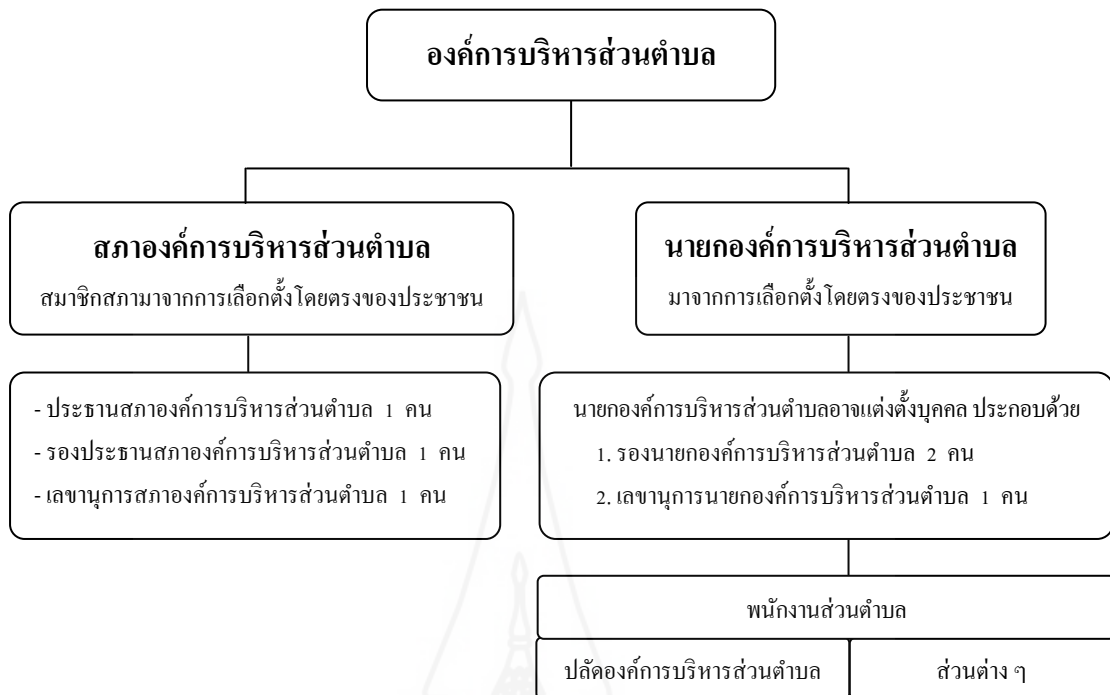
การที่ประเทศไทยได้มีความพยายามนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในภาคราชการ จึงอาจช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความรู้ประสิทธิภาพของระบบราชการที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน และนำมาสู่ผลลัพธ์สุดท้ายคือความอยู่ดีกินดีของประชาชน ในปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลได้รับการตอบสนองจากภาครัฐและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม เพราะเป็นส่วนที่ช่วยแก้ไขปัญหาค้นพื้นฐานและจุดอ่อนของระบบราชการ และเร่งพัฒนาขีดสมรรถนะและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการ ดังนั้น ส่วนราชการไทยจึงให้ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงาน เพื่อมุ่งหวังที่จะปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมขององค์กรและพฤติกรรมของข้าราชการให้มีสมรรถนะที่สูงขึ้น เป็นข้าราชการที่มีผลงานและขีดสมรรถนะสูง (High Performance Civil Service) สามารถเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศชาติให้มีศักยภาพที่จะแข่งขันได้ในระดับโลก

ดังนั้น การที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นจะต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย โดยจะต้องนำแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐซึ่งให้ความสำคัญก่อนนโยบาย โดยเฉพาะการนำนโยบายไปสู่การลงมือปฏิบัติจึงจะเห็นผลสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

7. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบของค์การบริหารส่วนตำบล

7.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : บุญอริ ยี่หะมะ (2550: 167)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีเพียงหมู่บ้านเดียว หรือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีเพียง 2 หมู่บ้าน

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

7.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)
2. มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้
 - 2.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
 - 2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
 - 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
 - 2.7 ค้ำครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
3. มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68 ดังนี้
 - 3.1 ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
 - 3.2 ให้น้ำและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 3.3 ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 3.4 ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
 - 3.5 ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
 - 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
 - 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
 - 3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 - 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
 - 3.10 ให้น้ำตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
 - 3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
 - 3.12 การท่องเที่ยว

3.13 การผังเมือง

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบต.มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. คู่มือครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

7.3 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ

การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของ พนักงานส่วนตำบลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลตาม ประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2545 ทั้งนี้มติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการประชุมครั้งที่ 1/2545 วันที่ 28 มกราคม 2545 ได้ กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 กำหนดให้ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก และยังกำหนดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ โดยอย่างน้อยต้องมีส่วนราชการ ดังนี้

7.3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหาร ทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการ ตราข้อบัญญัติตำบล งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานเลือกตั้งและทะเบียนข้อมูล งานนโยบายและแผน งานงบประมาณ งานประชาสัมพันธ์ งานขอ อนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย โดยมีปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นหัวหน้าสำนักงาน

7.3.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การ เก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบ

แสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้รายจ่าย งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย โดยมีหัวหน้าส่วนการคลัง เป็นหัวหน้าส่วน

7.3.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่รับผิดชอบงานสำรวจออกแบบ เขียนแบบ ถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณการค่าใช้จ่าย งานช่าง วางผัง ออกแบบสถาปัตยกรรม ครุภัณฑ์ และออกแบบคำนวณด้านวิศวกรรมต่างๆ การควบคุมงานก่อสร้างและซ่อมแซม บำรุง รักษา ควบคุม การเขียนแบบ ปรายการก่อสร้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีหัวหน้าส่วนโยธา เป็นหัวหน้าส่วน

7.3.4 ส่วนอื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกำหนดส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นได้ตามความต้องการและความเหมาะสม โดยให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานรับผิดชอบในการจัดการบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่น เช่น ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่วนส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ภาวะผู้นำของหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณี จังหวัดนครศรีธรรมราช” พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

จินตนา จำบุญ (2553) ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามสถานภาพการดำรงตำแหน่ง พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านความเป็นผู้นำ และด้านคุณธรรม จริยธรรม

สุรินทร์ ไชยบัณฑิตย์ (2551) ศึกษารูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานที่ผู้ได้บังคับบัญชาคาดหวัง : กรณีศึกษาการประปาส่วนภูมิภาค (สำนักงานส่วนกลาง) วัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษา รูปแบบภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้างานของการประปาส่วนภูมิภาค (สำนักงานส่วนกลาง) และ (2) เปรียบเทียบรูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานที่ผู้ได้บังคับบัญชาคาดหวัง พบว่า รูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานที่ผู้ได้บังคับบัญชาคาดหวังในภาพรวมมีความคาดหวังค่อนข้าง

สูง เมื่อพิจารณาในแต่ละรูปแบบจากทั้งหมด 4 รูปแบบ เรียงลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย ได้แก่ รูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานแบบมีส่วนร่วม รูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานแบบสนับสนุน รูปแบบภาวะผู้นำแบบเน้นความสำเร็จ และรูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานแบบชี้แนะ และเมื่อเปรียบเทียบรูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานที่ผู้ได้บังคับบัญชาคาดหวังจากทั้งหมด 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานแบบชี้แนะ พบว่า หัวหน้างานควรมีความเชื่อมั่นในตนเองและตัดสินใจที่เด็ดขาด รูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานแบบสนับสนุน พบว่า หัวหน้างานควรสนับสนุนผู้ได้บังคับบัญชาอย่างเท่าเทียมกัน รูปแบบภาวะผู้นำของหัวหน้างานแบบมีส่วนร่วม พบว่า หัวหน้างานควรเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกัน รูปแบบภาวะผู้นำแบบเน้นความสำเร็จ พบว่า หัวหน้างานควรกำหนดเป้าหมายการทำงานและเน้นความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

ศุภกฤทธิ์ ธาราทิพย์นรา (2551) ศึกษา รูปแบบภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน วัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงรูปแบบผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอขุนยวม (2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลทำให้มีความแตกต่างในรูปแบบภาวะการเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ในอำเภอขุนยวม (3) ศึกษาลักษณะผู้นำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่คาดหวังและที่เป็นจริงในเขตอำเภอขุนยวม และ (4) ศึกษาที่มาของฐานอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขุนยวม พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขุนยวม มีรูปแบบการเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วมไม่ได้มีรูปแบบภาวะผู้นำแบบเผด็จการหรือเผด็จการแบบมีศิลป์ และปัจจัยส่วนบุคคลด้านอายุ การศึกษา และความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์และปัจจัยด้านพื้นที่พบว่า ไม่มีผลต่อความคิดเห็นต่อรูปแบบภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขุนยวม

สมทรัพย์ จุมพล (2550) ศึกษาภาวะผู้นำของหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของผู้ได้บังคับบัญชา : ศึกษากรณีจังหวัดปทุมธานี วัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษา รูปแบบภาวะของหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี และ (2) หาภาวะผู้นำที่เหมาะสมสำหรับหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี พบว่า ภาวะผู้นำของหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี มีลักษณะการบริหารงานแบบประชาธิปไตยเชิงรุกและแบบเชิงรับ ซึ่งถือว่าการบริหารงานที่ยึดถืออำนาจของกลุ่มมากกว่าอำนาจของตนเอง ผู้นำที่เน้นกระบวนการของกลุ่มมีการทำงานเป็นทีม และภาวะผู้นำที่เหมาะสมสำหรับหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี เป็นผู้นำแบบเป็นทีม มีวิสัยทัศน์ มุ่งการมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบด้านตัดสินใจ เน้นด้านคุณธรรมและมีสาย

บังคับบัญชา ต้องมีแนวทางการสร้างและควบคุมคุณภาพ มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน และนโยบายรัดเข็มขัด มีการสร้างความคิด ค่านิยม วิสัยทัศน์และการเปลี่ยนแปลง

คณิงนิตย์ ปักเขตนาง (2550) ศึกษาภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศ และระดับการศึกษา พบว่า ภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 7 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการให้รางวัลตามสถานการณ์ ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก และผลการเปรียบเทียบภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศและตามระดับการศึกษา พบว่า โดยรวมและรายด้านพบว่าทุกด้านไม่แตกต่างกัน

วุฒิกูมิ สุรเสน (2550) ศึกษารูปแบบภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด วัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบว่า (1) ภาวะผู้นำทั้งด้านกิจสัมพันธ์และด้านมิตรสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับใด และ (2) ภาวะผู้นำด้านกิจสัมพันธ์และด้านมิตรสัมพันธ์มีความสัมพันธ์กันหรือไม่ พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วภาวะผู้นำตามความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี ภาวะผู้นำด้านกิจสัมพันธ์และด้านมิตรสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรี อยู่ในระดับมาก โดยนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลที่มีภาวะผู้นำด้านกิจสัมพันธ์สูง ก็จะมีภาวะผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์สูงด้วย และตามมุมมองของพนักงานเทศบาล พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วภาวะผู้นำด้านกิจสัมพันธ์และด้านมิตรสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรี อยู่ในระดับมาก โดยนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลที่มีภาวะผู้นำด้านกิจสัมพันธ์สูง ก็จะมีภาวะผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์สูงด้วย

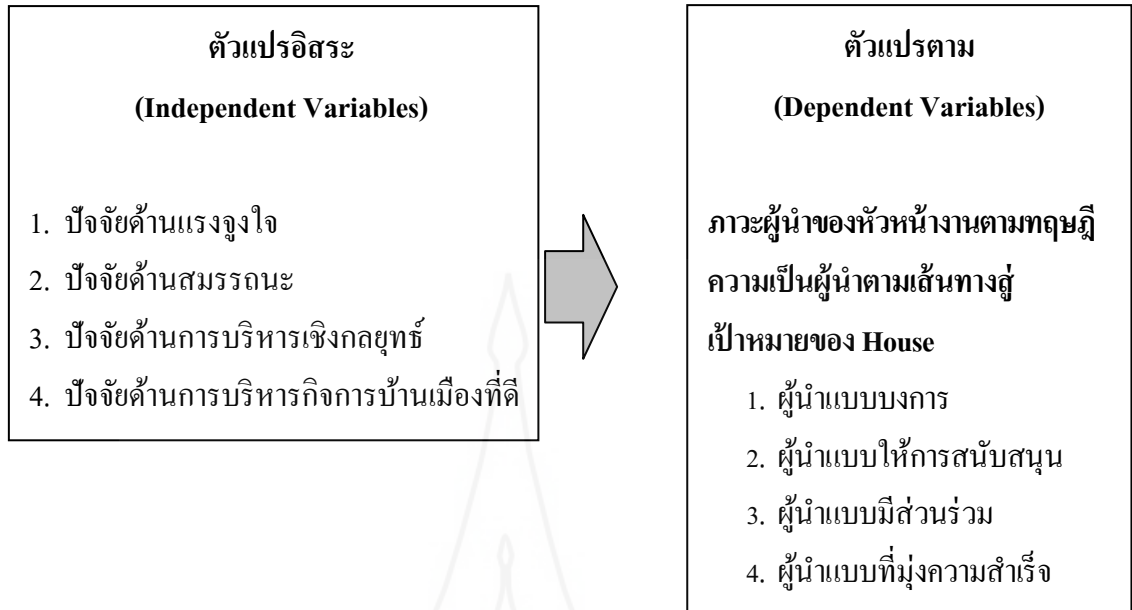
รุ่งฟ้า ชัยงามเมือง (2547) ศึกษาภาวะผู้นำของหัวหน้างานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในทัศนะของผู้ใต้บังคับบัญชา วัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาภาวะผู้นำของหัวหน้างานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2) ศึกษาความแตกต่างของภาวะผู้นำของผู้บริหารเพศชายและผู้บริหารหญิง และ (3) เพื่อหารูปแบบภาวะผู้นำที่เหมาะสมสำหรับหัวหน้างานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า ภาวะผู้นำของหัวหน้างานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีลักษณะการบริหารงานแบบประชาธิปไตยแต่ทำงานเชิงรับ ส่วนหัวหน้างานในกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ กลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกลุ่มสาขาสังคมศาสตร์ มีภาวะผู้นำแตกต่างกัน และเพศ อายุ วุฒิการศึกษา และ

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน (ประสบการณ์) ไม่มีผลทำให้ภาวะผู้นำแตกต่างกัน และเมื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำที่เหมาะสมของหัวหน้างานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า มีความคิดเห็นที่ชัดเจนว่าหัวหน้างานควรมีภาวะผู้นำในด้านการเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในงานที่รับผิดชอบ และเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

บุญเพ็ญ ฤทธิมหันต์ (2546) ศึกษาการรับรู้ภาวะผู้นำของหัวหน้างานในสังกัดสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้ภาวะผู้นำของหัวหน้างานในสังกัดสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา ตามความคิดเห็นของบุคลากร โดยจำแนกตามเพศ อายุ ประสบการณ์ในการทำงาน ระดับการศึกษา และตำแหน่งสายงาน และศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ภาวะผู้นำของหัวหน้างาน ประชากรเป็นบุคลากรในสังกัดสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพาที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน พบว่า (1) หัวหน้างานมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำเชิงการจัดการ และภาวะผู้นำแบบตามสบาย อยู่ในระดับสูง (2) บุคลากรที่มีเพศ อายุ และ ประสบการณ์ในการทำงาน และตำแหน่งสายงานแตกต่างกันจะมีการรับรู้แบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง แบบภาวะผู้นำเชิงการจัดการ และแบบภาวะผู้นำแบบตามสบายไม่แตกต่างกัน แต่บุคลากรที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันจะมีการรับรู้แบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง แบบภาวะผู้นำเชิงการจัดการ และแบบภาวะผู้นำแบบตามสบายแตกต่างกัน

9. สรุปที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในส่วนของแนวคิดทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ “ภาวะผู้นำของหัวหน้างานในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีจังหวัด นครศรีธรรมราช” ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์และสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังกล่าวข้างต้น และสามารถสรุปถึงที่มาของกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

9.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

9.1.1 ปัจจัยด้านแรงจูงใจ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นหรือจูงใจให้คนเกิดความพึงพอใจในงานที่ทำ มาจากทฤษฎีความต้องการที่แสวงหาของเดวิด แมคเคลแลนด (David C. McClelland) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงความต้องการของมนุษย์โดยมุ่งที่ความปรารถนาเพื่อ ความต้องการความผูกพัน ความต้องการอำนาจ และความต้องการความสำเร็จ

9.1.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะ ได้แก่ ทักษะ ความรู้ และคุณลักษณะเฉพาะ ที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้นสร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสมรรถนะ ตามแนวคิดของ เดวิด แมคเคลแลนด (David C. McClelland)

9.1.3 ปัจจัยด้านการบริหารเชิงกลยุทธ์ ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายซึ่งเป็นการบริหารที่จะช่วยให้ผู้บริหารปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ทำให้องค์กรค้นหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดต่อองค์กร ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้

9.1.4 ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้วางหลักการการสร้าง

ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้ 6 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

9.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ทฤษฎีความเป็นผู้นำตามเส้นทางสู่เป้าหมายของ House (*House's path-goal leadership theory*) ทฤษฎีผู้นำทฤษฎีนี้เป็นความพยายามที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้นำ การทำงานและกิจกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งพัฒนาโดย Robert House ถือเป็นทฤษฎีผู้นำเชิงสถานการณ์ที่เชื่อว่า ประสิทธิภาพของผู้นำจะขึ้นกับความสามารถของการจูงใจและการสร้างความพึงพอใจให้แก่พนักงาน ซึ่งพฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีนี้มี 4 แบบ ดังนี้

9.3.1 ผู้นำแบบบงการ (*Directive style*) เป็นผู้นำที่มุ่งการบอกผู้ใต้บังคับบัญชาถึงสิ่งที่ควรทำ โดยทำรายละเอียดของงานที่จะมอบหมาย กำหนดตารางการทำงาน กำหนดมาตรฐานที่เฉพาะของงาน มีลักษณะคล้ายกับผู้นำที่คำนึงถึงตนเองเป็นหลัก (*Initiating structure*) หรือผู้นำที่มุ่งงาน

9.3.2 ผู้นำแบบให้การสนับสนุน (*Supportive style*) เป็นผู้นำที่มุ่งที่ความต้องการและความเป็นอยู่ที่ดีของพนักงาน เน้นการสร้างความสัมพันธ์ ซึ่งจะคล้ายกับผู้นำที่คำนึงถึงผู้อื่นเป็นหลัก (*Consideration behavior*)

9.3.3 ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (*Participative style*) เป็นผู้นำที่ให้คำแนะนำแก่พนักงาน กระตุ้นความคิด กระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้วยการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับพนักงานก่อนการตัดสินใจ

9.3.4 ผู้นำแบบที่มุ่งความสำเร็จ (*Achievement-oriented style*) เป็นผู้นำที่มีการวางเป้าหมายที่ท้าทาย มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสำหรับพนักงาน มีการปรับปรุงการทำงานของกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็สร้างความเชื่อมั่นว่าพนักงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย