

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิด ตัวแปร สมมติฐานการวิจัยรวมถึงการสร้างเครื่องมือ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการของพนักงานเทศบาลในจังหวัดลำพูน โดยจะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมเป็น 10 ส่วน ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)
2. แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM)
4. แนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) และ  
Balanced Scorecard
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยแรงจูงใจ
6. แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ (Competency)
7. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน  
(I AM READY)
8. ความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน  
ของเทศบาล
9. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. สรุปกรอบแนวคิดการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

โดยขอนำเสนอเป็นหัวข้อย่อย ได้แก่ 1) ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 2) ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

### 1.1 ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ถ้ามองพัฒนาการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเห็นว่าพัฒนามาจากการจัดการภาครัฐในยุคพาราไดม์ที่ 6 โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อยและแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด ซึ่งการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ก็มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์กรซึ่งมีลักษณะเด่นคือความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชนซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง ชาลส์ ชิตเรลล์ (2551) อ้างถึงใน วชิรวัชร งามละม่อม อธิบายว่า ช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 เกิดการจัดการแนวใหม่ภาครัฐขึ้นในโลก มีชื่อเรียกว่า “การจัดการภาครัฐ” (Public Management) หรือ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) หรือบางทีก็มีชื่อเรียกย่อว่า “NPM” หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ เปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบรวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน การบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง

แนวคิดสำคัญที่นับได้ว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือแนวคิดเกี่ยวกับ Reinventing Government ซึ่งเป็นผลงานในหนังสือเรื่อง “Reinventing Government” ตีพิมพ์ในปี 1992 ซึ่งเขียนโดย David Osborne & Ted Gaebler โดยกล่าวถึงความคิดในการเปลี่ยนโฉมภาคราชการ ดังนี้ (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2556)

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าลงมือทำงานเอง (catalytic government)
2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและมอบอำนาจให้ประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าคอยให้บริการเพียงอย่างเดียว (a community-owned government)
3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)
4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission – driven government)
5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่าปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงาน (a result-oriented government)

6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งตอบสนองต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าความต้องการของระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government)

7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government)

8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้เกิดปัญหาแล้วตามแก้ไข (an anticipatory government)

9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)

10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

แนวคิดดังกล่าว เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือออกแบบใหม่ โดยให้ความสำคัญต่อโครงสร้าง กลไก กระบวนการทำงานในระบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในการทำงานของระบบราชการ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นการแสวงหาแนวคิดการบริหารจัดการใหม่ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือออกแบบวิธีการบริหารจัดการใหม่ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลผลิตของการบริหารงานภาครัฐให้สูงขึ้นและสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกได้ดีขึ้น

การปฏิรูประบบราชการจึงเกิดขึ้นเพื่อลดขนาดราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจ และการให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ การปฏิรูประบบราชการลักษณะนี้นิยมเรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management : NPM) หรือเรียกว่า “การจัดการนิยม” (Managerialism) หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด” (Market-based Public Administration) หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545 : 9)

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในช่วงศตวรรษที่ 21 อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมถึงกระแสความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับปัญหาความล้มเหลวของภาครัฐและความไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลของระบบราชการในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดกระแสแนวความคิดใหม่ในการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ที่มุ่งเน้นในการปรับลด

บทบาทและขนาดของภาครัฐลงและ/หรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานใหม่ โดยเฉพาะการใช้กลไกตลาดและกลไกที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้ามาเป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือเปิดโอกาสให้ภาคส่วนหรือฝ่ายต่างๆ ในสังคม เช่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นนโยบายการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองของตนในช่วงประมาณ 20-30 ปีที่ผ่านมา โดยเริ่มต้นในประเทศอังกฤษเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1979 ซึ่งพรรคอนุรักษนิยมชนะการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก และดำเนินนโยบายของตนอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่นางมากาเร็ต แทตเชอร์ จนถึงนายจอห์น เมเจอร์ รวมระยะเวลาประมาณ 16 ปี และได้ขยายต่อเนื่องไปยังบรรดากลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ รวมจนถึงประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ( Donald Kettl : 2000 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2555 : 3 ) โดยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาบรรดารัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้รับเอากระแสแนวความคิดสมัยใหม่เข้ามามีริเริ่มและดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของตนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนปรัชญาความคิดเกี่ยวกับภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงและทบทวนบทบาทภารกิจหน้าที่ใหม่ การปรับปรุงและออกแบบกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความชัดเจน โปร่งใสและเปิดเผย สามารถตรวจสอบและวัดผลสำเร็จได้ การให้ความสำคัญต่อความคุ้มค่าของทรัพยากร และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ การเปิดกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นความพยายามในการปฏิรูปดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นเพียงการปฏิรูประบบราชการเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างและการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดนโยบายสาธารณะ การรื้อปรับระบบและกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ รวมถึงการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ ธุรกิจเอกชนและประชาสังคม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, น. 17)

บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ (2557) กล่าวว่า เหตุผลสำคัญในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทย คือ กระแสโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพ และความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป อีกเหตุผลหนึ่งที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการไทย และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า กระแสแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีที่มาจากเหตุผลสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ นั่นคือ การพยายามปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือ ออกแบบในส่วนของโครงสร้าง กลไก กระบวนการทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของระบบราชการ รวมถึงการปฏิรูปภาครัฐ นั่นคือ การพยายามปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือออกแบบในส่วนของแนวคิดการบริหารจัดการใหม่ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต มุ่งสร้างผลสัมฤทธิ์ เพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากภายนอกและภายในได้ โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนปรัชญาความคิดเกี่ยวกับภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงและทบทวนบทบาทภารกิจหน้าที่ใหม่ การปรับปรุงและออกแบบกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความชัดเจน โปร่งใสและเปิดเผย สามารถตรวจสอบและวัดผลสำเร็จได้ รวมทั้งการให้ความสำคัญต่อความคุ้มค่าของทรัพยากร และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ การเปิดกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

## 1.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

อาร์.เอ.ดับเบิลยู.โรดส์ (R.A.W. Rhodes อ้างในสุริพร กาญจนพฤษกุล, 2553)

ได้กล่าวถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ว่ามีความหมายครอบคลุมอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ การจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งในระยะแรก (ก่อน ค.ศ. 1985) นั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความหมายค่อนข้างแคบและครอบคลุมเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ในระยะเวลาต่อมา (ภายหลังปี ค.ศ.1988) เมื่อบรรดาประเทศส่วนใหญ่ได้มีการขยายแนวทางและปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิรูประบบราชการไปสู่การอิงกับระบบตลาดทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้มีการขยายขอบเขตออกไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้นและส่งผลให้การจัดการนิยมกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เท่านั้น

บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ (2557) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณ วิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการ ดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบ ค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุ วัตถุประสงค์

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่าง หน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

โดยมองว่าหลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการ ที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้ เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่ รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความ ทันสมัย มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อ ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value of money) รวมทั้งการพัฒนา คุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการ สมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและการประเมินผลงาน เป็นต้น ซึ่ง โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการ จัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2556)

1. มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลสภาพหรือไม่มีความ แตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของ ภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อ การควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่างๆมาเป็นการควบคุมในเรื่องของ

การผลผลิตแลผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (process accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results) แทน

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย

4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

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

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2553 : 241-247) ได้สรุปถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ทั้งหมด 13 ด้าน ได้แก่

1. การใช้การวางแผนกลยุทธ์ (strategic approach) ซึ่งรัฐบาลประเทศต่างๆ ต้องพัฒนาการวางแผน และกลยุทธ์ระยะยาวให้ดีขึ้น วิธีนี้ต้องกำหนดภารกิจ (mission) ขององค์กร สร้างวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการบรรลุจุดหมาย (goal) และวัตถุประสงค์ (objective) รวมทั้งความ

สอดคล้องขององค์การกับสภาพแวดล้อม จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส สิ่งคุกคาม ที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อม ซึ่งเทคนิคเหล่านี้ช่วยให้ใช้ทรัพยากรได้ดีขึ้น

2. การจัดการไม่ใช่บริหาร (management not administration) การจัดการต่างจากการบริหาร การจัดการภาครัฐยุคปัจจุบันต้องการผู้จัดการมืออาชีพ รัฐบาลต้องการรู้ว่าองค์กรภาครัฐทำอะไรบ้าง ผลเป็นอย่างไร ใครเป็นคนรับผิดชอบต่อผลดังกล่าว ส่วนฝ่ายผู้จัดการก็ต้องเกี่ยวข้องกับนโยบาย เจอเนนใจของฝ่ายการเมืองและรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

3. การเน้นผลสำเร็จ องค์กรต้องเน้นผลสำเร็จ คือ ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่ใช่ปัจจัยนำเข้า การปฏิรูปเน้นผลงานของบุคคลและหน่วยงาน มีการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อวัดกระบวนการทำงานตามวัตถุประสงค์

4. การปรับปรุงการบริหารงานคลัง การปฏิรูปการคลัง โดยการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ ซึ่งเป็นนำระบบงบประมาณแบบผลงานและแผนงานมาผสมกัน

5. การจัดคนเข้าทำงานอย่างยืดหยุ่น (flexibility in staffing)

6. การจัดองค์การอย่างยืดหยุ่น (flexibility in organization) โดยการแยกองค์การออกเป็นหน่วยย่อย

7. การเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันกันมากขึ้น

8. การจ้างเหมาแนวใหม่ เป็นความคิดเกี่ยวกับการให้บริการของรัฐโดยทำเป็นสัญญา

9. การจัดการตามแบบภาคเอกชน ตั้งแต่การจัดคนเข้าทำงาน จนถึงการประเมินผลงานและการให้รางวัลตามระบบคุณธรรม

10. การเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์กับนักการเมือง ซึ่งลักษณะเด่นอันหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ผู้จัดการต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลงาน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการด้วยกันหรือระหว่างผู้จัดการกับนักการเมืองจะต้องเปลี่ยนแปลง โดยผู้จัดการภาครัฐต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายและการเมือง ประเด็นสำคัญคืออาจต้องออกจากงานหากเกิดความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย

11. การเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์กับประชาชน โดยผู้จัดการต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะต้องมุ่งไปที่ผู้รับบริการ

12. การแยกผู้ซื้อจากผู้จัดหาออกจากกัน โดยมองว่าภาครัฐเป็นผู้ซื้อซึ่งเป็นคนที่ตัดสินใจว่าควรจะมีผลอะไร แก่ใคร มากน้อยเพียงใด อย่างเดียว จะสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้

อย่างเต็มที่ ส่วนการจัดบริการอาจเป็นของคนอื่น เช่น เอกชน รัฐทำหน้าที่เพียงการควบคุมมาตรฐานให้เป็นที่ปฏิบัติตามที่ต้องการ

13. การตรวจสอบสิ่งที่รัฐบาลทำหลายๆวิธี วิธีปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่สำคัญ คือ การตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลหลายๆ วิธี เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะเป็นที่ปฏิบัติตามเป้าหมายที่ต้องการ เช่น การตรวจสอบผลประโยชน์สาธารณะ การตรวจสอบบทบาทของรัฐบาล การตรวจสอบประสิทธิภาพ การตรวจสอบการเป็นหุ้นส่วน เป็นต้น

ในการประชุมของ The Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนกว่า 50 ประเทศ เมื่อปี 1994 ได้สรุปว่า องค์ประกอบหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบไปด้วย (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2541: 45-46 อ้างในสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541)

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนด วัตถุประสงค์ และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและในระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ (2557) เห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ

1. จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อฝิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะไม่เกิดความรับฝิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก
2. มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3. เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4. แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยย่อยๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5. เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6. เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7. เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หยุดยังการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2550) ได้เสนอบทความทางวิชาการเรื่อง “การจัดการภาครัฐกับการเสริมพลังประชาชน” ซึ่งกล่าวถึงแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า การบริหารราชการในปัจจุบันเป็นการนำเอาแนวคิดหรือตัวแบบการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์หรือบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน และมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดการเสริมพลัง โดยเฉพาะแนวทางการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร ทางเลือกสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ โดยมีหลักการหลักๆ ได้แก่ 1) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) การบริการประชาชนสู่ความเป็นเลิศ 3) การมีธรรมาภิบาล หรือระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ดังนั้น ภาพรวมของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ก็คือ มีระบบการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ ใช้กลไกการตลาด เปิดโอกาสในการแข่งขันให้ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าร่วมลงทุน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการที่มีลักษณะ 1) รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น 2) การบริหารจัดการภายในภาคราชการมีความรวดเร็วคุณภาพสูง และประสิทธิภาพสูง 3) การจัดองค์กรมีความกะทัดรัดคล่องตัว และปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วเน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ 4) มีลักษณะของ

การทำงานที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน 5) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพสูง 6) ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย 7) มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายมีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ 8) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม 9) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นแนวคิดในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ด้วยการอาศัยแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ ซึ่งในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างมาก โดยมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ดั่งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 เพื่อดำเนินการในการพัฒนาระบบราชการ ทั้งการกำหนดเป้าประสงค์และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์หรือหลักปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

โดยขอเสนอเป็นหัวข้อย่อย คือ 1) ความเป็นมาและแนวคิดของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2) ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 3) องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ 4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามลำดับ ดังนี้

### 2.1 ความเป็นมาและแนวคิดของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยมีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1989 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) และต่อจากนั้นมา

ก็มีหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี มากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่างๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคมประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยากต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชนเพราะธรรมาภิบาลเป็นการบริหารงาน ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการ และประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน มีการส่งเสริมสถานภาพหญิงชาย และให้ความสำคัญกับกลุ่มต่างๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับ โอกาสต่างๆ ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐอีกด้วย ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคม คือ การพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546)

สำหรับในประเทศไทยเมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาที่สังคมไทยประสบอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกลไกและการบริหารจัดการในประเทศของภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน มีความไม่เหมาะสมหลายประการเมื่อเผชิญกับสภาพแวดล้อมและกระแสโลกาภิวัตน์

ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยที่อ่อนแอ จึงนำไปสู่การพัฒนาที่ขาดความสมดุลและไม่ยั่งยืน การบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมของภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทย ปรากฏให้เห็นในลักษณะต่างๆ กล่าวคือ ภาครัฐหลายหน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณอย่างฟุ่มเฟือย และลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่อย่างไม่โปร่งใส ระบบราชการขาดการพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะกฎระเบียบต่างๆ ที่ยังล้าสมัยขาดความยืดหยุ่น เอื้อต่อการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นหลัก ข้าราชการขาดจิตสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการที่ไม่มีประสิทธิภาพขาดความโปร่งใส ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรงในสังคมไทย ในขณะที่ธุรกิจเอกชนบริหารกิจการอย่างขาดความระมัดระวัง เช่น การปล่อยกู้แก่โครงการที่มีความเสี่ยงสูง การแสวงหากำไรโดยมิชอบ เป็นการทำลายความเข้มแข็งของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของชาติโดยส่วนรวมและนำมาซึ่งวิกฤตเศรษฐกิจของไทยในที่สุด ในขณะเดียวกันความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลก ได้กดดันให้มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการในภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจเอกชน ให้นั้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ อีกทั้งทิศทางการพัฒนาของสังคมโลกที่หันมาผสมผสานยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์การพัฒนากระแสหลัก ทำให้ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางทั่วโลก ดังนั้นการแก้ไขวิกฤตและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องแก้ปัญหาพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพ โดยอาศัยภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยทั้งภายในและภายนอก เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี มีระบบตรวจสอบที่โปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ปรับบทบาทภาครัฐและลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน พัฒนาระบบข้อมูลและเสริมสร้างขีดความสามารถในการวางแผนและวิเคราะห์ ควบคู่กับการกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจเอกชน เพื่อวางรากฐานระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง สนับสนุนภาคการผลิตให้มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทยในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมไทย ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนมีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพสูงรวมถึง การกระทำผิด ทุจริตและขาดจริยธรรมของบุคลากร ประกอบกับในปัจจุบันที่สถานการณ์ด้านการเมืองเศรษฐกิจสังคมและ

การบริหารงานของราชการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความยืดหยุ่น และข้าราชการยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนวัฒนธรรม ค่านิยมและวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในระดับโครงสร้างระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติการดังข้อสรุปต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ,2552)

1. ภาครัฐขาดกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพ และคล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายนอก

2. บุคลากรขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน และค่านิยมที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนรวมถึงการไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการในปัจจุบัน จึงส่งผลให้การดำเนินงานในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริงทำให้การบริหารจัดการโดยรวมไม่สามารถสนองตอบและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนได้ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตและฉ้อโกงในการปฏิบัติราชการได้

4. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง รวมถึงไม่รู้ระบบการปฏิบัติงานของราชการเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

5. เกิดปัญหาการทุจริตและการประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ภาครัฐเกิดความสูญเสีย ทั้งในแง่ภาพลักษณ์งบประมาณ รายได้นำส่งรัฐ และค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตภายในหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมาก

จากประเด็นปัญหาที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นทำให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้และปรับแก้กฎหมายต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐทุกภาคส่วนภายในประเทศอย่างต่อเนื่องตามลำดับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่การสร้าง ความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผล

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้กำหนดว่าการบริหาร

จัดการประเทศต้องเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เข้มแข็งเพื่อให้เกิดระบบบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สะสมจนถึงขั้นวิกฤตทั้งในภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องส่งเสริมค่านิยมและวิถีปฏิบัติที่ซื่อสัตย์รับผิดชอบ ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้โดยเฉพาะการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอันเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นทั้งในวงการภาครัฐและภาคเอกชนอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขจัดปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบหรือคอร์รัปชั่น ซึ่งจะต้องมีกฎระเบียบที่เป็นกติกากำหนดบังคับไว้ และจะต้องปลูกฝังลงไปในระบบการสร้างคนรุ่นใหม่ตั้งแต่เยาว์วัย

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 มีเจตนารมณ์ว่า “การบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ สุขของประชาชนเกิดความสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่ จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน”

4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ในภาพรวมซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำการใดภารกิจหนึ่งว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้คือ

- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
- ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

- มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ใน หมวด 4 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ ข้าราชการลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่

ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ” และ “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ต่อการพัฒนาระบบราชการไทยอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-พ.ศ.2555) ได้ผลักดันการสร้างระบบราชการไทยให้เป็นกลไกของรัฐที่สำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการให้สามารถเรียนรู้ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนได้อย่างทันกาล โดยต้องยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาลด้วยการสร้างระบบธรรมาภิบาลสำหรับการกำกับดูแลตนเองที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติราชการบรรลุเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การนำหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการปฏิบัติราชการ มีที่มาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายนอก รวมถึงการพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงาน ค่านิยมร่วมของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดี ถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม มีความโปร่งใส รวมทั้งการคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการปฏิบัติราชการตามภารกิจของรัฐ

## 2.2 ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในปี ค.ศ. 1992 ธนาคารโลกได้ริเริ่มแนวคิดและอธิบายถึงการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทาง

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาซึ่งครอบคลุมประเด็นในเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาวะรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร (World Bank : 1992 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2555 : 15)

บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ (2545) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม”+ “อภิบาล” (การรักษายิ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร ธรรมาภิบาล จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555 : 15) กล่าวถึง ธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจกรรมต่างๆ ให้เป็น ไปในครรลองครองธรรม นอกจากนี้ ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ไม่ได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

เพลินดา ตันรังสรรค์ (2557) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล หรืออาจเรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งรู้จักกันในนาม “Good Governance” นั้น เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างสงบสุขสามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน แต่หากพิจารณาตามความหมายที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI ได้ให้ความหมายไว้ พบว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” (แปลว่า คุณความดี) รวมกับคำว่า “อภิ” (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า “บาล” (แปลว่า ปกครอง หรือเลี้ยงดู) ดังนั้นคำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่มีความถูกต้อง มีความยุติธรรมและมีคุณความดีอย่างยิ่ง

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) กล่าวว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงานแต่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

อัยยงศ์ ปาณิกบุตร (2554) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ถือเป็นหลักของการบริหารสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับประชาชนเพื่อมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2552) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องของกระบวนการและกลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง คือ เรื่องตัวบุคคล เป็นเรื่องของการสร้างจิตสำนึกในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม ธรรมาภิบาลเน้นการวางระบบเพื่อควบคุมให้คนไม่ประพฤติปฏิบัติในสิ่งไม่ดีและให้ทำตามมาตรฐานที่ดี แต่จริยธรรมจะลึกกว่านั้น คือ เน้นการปลูกฝังจิตสำนึก ต้องไม่ประพฤติมิชอบและต้องประพฤติชอบทั้งสองเรื่องหรือสองด้านของเหรียญจะต้องไปด้วยกันจึงจะยั่งยืน

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – UNESCAP) อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2555 : 16) อธิบายว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ โครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้มั่นใจว่าข้อเรียกร้องหรือความต้องการของทุกฝ่ายในสังคมจะได้รับการรับฟังและนำมาพิจารณาไตร่ตรองในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งทำให้ปัญหาทุจริตหรือประพฤติมิชอบลดลงในที่สุด

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึงวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร และการวางระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับหลักในการทำงานให้ประสบความสำเร็จโดยอาศัยจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความถูกต้อง ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ รวมถึงอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

### 2.3 องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2555 : 16-17) ได้กำหนด

คุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล โดยนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามาไว้ด้วย รวมทั้งสิ้น 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน โดยการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความชอบธรรมและไม่มี การเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนของข้อมูล ข่าวสาร โดยบุคคลที่มีความสนใจจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้ โดยตรง ซึ่งการได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้อง พยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างใน ผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายทั้งด้านนโยบายและ กระบวนการ ขั้นตอนต่างๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุง สถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) สถาบัน กระบวนการ ต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมี มุมมองที่เปิดกว้างและมองการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการและความจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจน มีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

สถาบันแห่งธนาคารโลก (World Bank Institute) อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ 2555 : 17-18) ได้วางระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบเพื่อวัดระดับ คุณภาพของการบริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศต่างๆทั่วโลก ซึ่งครอบคลุมประเด็น 6 มิติ ดังนี้

1. การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง รวมถึง การมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนเสรีภาพในการชุมนุมและ สมาคม

2. ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) ซึ่งเป็นเรื่องของ โอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะ ไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้มโดยอาศัยวิธีต่างๆที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การ ใช้ความรุนแรงทางการเมือง และการก่อการร้าย

3. ประสิทธิภาพผลของรัฐบาล (Government Effectiveness) ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่อง ของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความ เป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไป ปฏิบัติ และความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว

4. คุณภาพของมาตรฐานการควบคุม (Regulatory Quality) ซึ่งเป็นเรื่องของขีด ความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้ นโยบาย ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถ พัฒนาได้

5. นิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลฝ่ายต่างๆ มีความ มั่นใจและยอมรับ ปฏิบัติตามกฎหมายในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับ ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาและการอำนวยความสะดวก

6. การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิষอบ (Control of Corruption) ซึ่งเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัวทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤตินิষอบเพียง เล็กน้อยหรือเรื่องใหญ่

อัยยงศ์ ปาณิกบุตร (2554) กล่าวว่า ธรรมชาติหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุขโดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การดำเนินการให้ ถูกต้องตามหลักกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่าง เคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่นๆที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระทำความผิดหรือรื้อนในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดี และผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2552 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ศึกษาและจัดทำเกณฑ์สำหรับใช้ในการสำรวจและประเมินระดับธรรมาภิบาลของส่วนราชการและจังหวัด ซึ่งมีองค์ประกอบรวม 10 ประเด็น ได้แก่ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การตอบสนอง (Responsiveness) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) นิติธรรม (Rule of Law) ความเสมอภาค (Equity) และมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)

ต่อมาในปี 2555 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทบทวนและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีใหม่ เพื่อให้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความง่ายต่อความเข้าใจ สอดคล้องต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้อง กับบริบทของประเทศไทย ซึ่งได้นำเอาประเด็นสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกันรวมเป็นหมวดหมู่ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องของทัศนคติและพฤติกรรมของตัวบุคคลทั้งในระดับผู้นำและผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการเพิ่มเติมประเด็นในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279

ซึ่งกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท อันประกอบไปด้วย ค่านิยมหลัก 9 ประการ ได้แก่

1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
3. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

4. การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
5. การให้บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ไม่บิดเบือน

ข้อเท็จจริง

7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
8. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
9. การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้มีมติเห็นชอบกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญและ 10 หลักการย่อย ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ,2555)

### 1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management :NPM)

ประกอบด้วย

หลักประสิทธิภาพ(Efficiency): โดยมองว่าการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) : โดยมองว่าการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และ อยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนสร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานมีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การตอบสนอง (Responsiveness) : โดยมองว่าการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความ

เชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

## 2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) : โดยมองว่าการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ข้อมูลให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

ความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) : ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย

หลักนิติธรรม (Rule of Law) : ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

หลักความเสมอภาค (Equity) : ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

## 3. ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/ Consensus Oriented) : ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) : ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

#### 4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)

ประกอบด้วย

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/ Ethic) : ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย หรือ I AM READY

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอสรุปว่า หน่วยงานภาครัฐต้องอาศัยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. จำนวน 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อยตามที่กล่าวข้างต้น มาเป็นแนวทางหรือหลักในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติราชการที่ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ่มค่าต่อการลงทุนและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม (หลักประสิทธิภาพ) สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย และปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ (หลักประสิทธิผล) สามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม (หลักการตอบสนอง) สามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย (หลักการรับผิดชอบต่อ/ตรวจสอบได้) รวมถึงการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบ (หลักความเปิดเผย/โปร่งใส) ยึดถือกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด (หลักนิติธรรม) ในการให้บริการประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ (หลักความเสมอภาค) นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่ต้องลดการควบคุมจากส่วนกลาง มีการมอบอำนาจ กระจายอำนาจ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน (หลักการกระจายอำนาจ) รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ และหาข้อตกลงร่วมกัน (หลักการมีส่วนร่วม/แสวงหาฉันทามติ) และที่สำคัญที่สุดการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อ

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม รวมถึงการยึดถือและปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม (หลักคุณธรรม/จริยธรรม)

#### 2.4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546

ตามที่กล่าวมาแล้ว ว่าในระบบราชการไทยได้มีการนำรูปแบบของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ใน มาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้การพัฒนาาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ ,2557) ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้มีการบัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ถือเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน และการให้ความสำคัญกับประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน การบริหารงานภาครัฐของไทยจึงได้ตระหนักถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำหลัก

หลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ เพื่อเป้าหมายสูงสุด คือ ประโยชน์สุขของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ,2555:83)

รายละเอียดที่สำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ซึ่งมีการอธิบายความตามมาตรา 6 ออกเป็นหมวดๆ โดยผู้เขียนสรุปความได้ว่า

1. หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การดำเนินงานของส่วนราชการจะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องต้องมีดัชนีชี้วัดและแสดงผลลัพธ์ให้เห็น โดยชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และแต่ละรายควบคู่กัน

2. หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะว่าด้วยการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลลัพธ์ของงาน ดังนี้

- 1) การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน
- 2) การบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกับส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน
- 3) การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

4) การจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ

5) การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการ

ของคณะรัฐมนตรี

3. หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตาม

1) หลักความโปร่งใส ต้องประกาศกำหนดเป้าหมายและแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ

2) หลักความคุ้มค่า ส่วนราชการต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้มีใช้คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้นแต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วยและการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัสดุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถ้อยราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้

3) หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ) การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษรถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้

4. หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความ สะดวกและรวดเร็วขึ้น โดย

1) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนภูมิ ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่นโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้

2) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่อให้เจ้าหน้าที่บริการประชาชนได้อย่าง ครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสามารถแจ้งรายละเอียด รับเอกสารหลักฐานที่จำเป็นแจ้งให้ทราบ ระยะเวลาการดำเนินการ และเป็นผู้ติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ๆ

5. หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการมีตรวจสอบหรือ ทบทวนภายในของส่วนราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนการปฏิบัติราชการ โดยทบทวนภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง อัตรากำลัง รวมถึงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ

6. หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ  
ของประชาชน มีสาระสำคัญดังนี้

1) ส่วนราชการมีการกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานและประกาศให้ประชาชน  
และข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป

2) การจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวก รวดเร็ว ให้แก่  
ประชาชน ทั้งเพื่อการติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ

3) การรับฟังข้อร้องเรียน ความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความ  
ยุ่งยาก ส่วนราชการต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และแจ้งผลการดำเนินการให้บุคคล  
ผู้ร้องเรียนทราบด้วย

4) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการ  
จัดซื้อ จัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้นและสัญญาใดๆที่มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้าง  
แล้ว ให้ประชาชนขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการ

7. หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ นอกจากการประเมินผลการปฏิบัติ  
ราชการตาม มาตรา 9 (3) ซึ่งส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตาม  
แผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับ  
มาตรฐานที่ ก.พ.ร. แล้ว ให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการ  
ปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจซึ่งจะวัดจากผลผลิต (output) และ  
ผลลัพธ์ (outcome) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ คุณภาพของการให้บริการซึ่งอาจวัดได้จาก  
ความสะดวกในการขอรับบริการ (convenience) ความไม่ยุ่งยากต่อการทำความเข้าใจ (simplicity)  
การให้บริการที่ถูกต้องและรวดเร็ว (accuracy and timeliness) รวมทั้งการสำรวจความพึงพอใจของ  
ผู้รับบริการและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรกับประโยชน์ที่ได้รับ

โดยสรุปแล้ว พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่  
ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข  
ของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ  
ของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อ  
สถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมี  
การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยอาศัยการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของการ  
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้ง 10 หลักการ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการ  
ตอบสนอง หลักการรับผิชอบ/สามารถตรวจสอบได้ หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักนิติธรรม หลัก  
ความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ หลักการกระจายอำนาจ และ

หลักคุณธรรม/จริยธรรม ซึ่งประเด็นสำคัญในเรื่องของผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐที่กล่าวถึงได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนการปฏิบัติราชการ โดยต้องประกอบไปด้วย การกำหนดรายละเอียด ขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลผลิตและผลลัพธ์ของภารกิจ รวมถึงตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ รวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการตามมาตรา 47 แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติราชการ ทรัพยากรที่ใช้หรือปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินงาน รวมถึงผลสัมฤทธิ์อันได้แก่ ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งเป็นแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในเรื่องของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในลำดับต่อไป

### 3. แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM)

โดยขอนำเสนอเป็นหัวข้อย่อย ประกอบด้วย 1) ความเป็นมาของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ 3) องค์ประกอบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ 4) กระบวนการของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และ 5) การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

#### 3.1 ความเป็นมาของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา รัฐบาลของประเทศที่พัฒนาทั้งในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และออสเตรเลีย ได้เร่งปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ ทั้งในเรื่องการแข่งขันการค้าระหว่างประเทศ การใช้จ่ายของรัฐที่มีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายรวมทั้งประเทศ ปัญหาการขาดดุลของงบประมาณภาครัฐ และปัญหาเรื่องความล่าช้าในการให้บริการประชาชน รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นจึงต้องการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารงานราชการให้มีความทันสมัย ขจัดความไม่คล่องตัวทางการบริหาร ตลอดจนได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารแบบเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบ มาเป็นการให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์หรือการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารภาครัฐให้มีลักษณะเป็นอย่างภาคธุรกิจ เอกชน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543 : 143 อ้างถึงใน พรศักดิ์ จินา : 2555) โดยมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร พร้อมทั้งสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจน

การบริหารราชการแบบเดิมให้ความสำคัญกับปริมาณทรัพยากรนำเข้า ได้แก่ จำนวนงบประมาณ อัตรากำลัง อาคารสถานที่และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ มีการใช้กฎระเบียบที่รัดกุม ควบคุมการปฏิบัติราชการมิให้ข้าราชการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป รวมถึงมีกระบวนการทำงานที่ลดหลั่นตามสายการบังคับบัญชา ทำให้บริการที่เป็นผลผลิตของระบบราชการมีต้นทุนสูง และประชาชนผู้รับบริการไม่พอใจบริการที่ล่าช้า ไม่สะดวกจึงมีการนำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ซึ่งเป็นเครื่องมือการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่(New Public Management) โดยนำมาใช้กับภาครัฐและภาคเอกชนในหลายประเทศ ทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และฮ่องกง การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้การสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด (กรมชลประทาน,2546)

ในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งของแผนการปรับเปลี่ยน บทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ อันเป็นหนึ่งในห้าของแผนงานหลักตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดแนวทางการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการรับเงินรางวัลประจำปีของแต่ละหน่วยงาน ที่จะพิจารณาจากการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่การที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องนำระบบการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงานภายในหน่วยงานด้วยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำเทคนิควิธีการบริหารสมัยใหม่ 2 แนวคิด มาผสมผสานและประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในระบบราชการของไทย กล่าวคือ เทคนิคการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งมีแนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) และเทคนิค Balanced Scorecard ซึ่งมีแนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆที่จะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Perspective) ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านองค์ประกอบภายใน ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ด้านนวัตกรรม และด้านการเงิน จึงจะสามารถทำให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร (กรมที่ดิน, 2552)

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) มีที่มาจากความพยายามของภาครัฐที่จะปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน โดยนำเอาแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น

### 3.2 ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

กรมชลประทาน (2546) ได้ให้ความหมายของ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก ซึ่งการปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใด พิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด

สนั่น เกษารีย์ (2556) กล่าวว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่น่าสนใจประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานให้เปลี่ยนไปจากเดิม ที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยหันมามุ่งเน้นวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า และผู้รับบริการเป็นสำคัญ

ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ (2545) อ้างถึงใน สุริย์พร กาญจนพฤษ 2553 : 40 ได้ให้ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ไว้ว่า คือ การบริหาร โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ คือ ความสัมฤทธิ์ของผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้ จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

กรมที่ดิน (2552) กล่าวว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มาจากภาษาอังกฤษว่า Results Based Management และมีคำย่อที่เรียกกันทั่วไปว่า “RBM” โดยการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความหมายเฉพาะว่าเป็นวิธีการบริหารจัดการที่เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ฉะนั้น ในการดำเนินงานของระบบนี้จะต้องมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลงาน (Indicators) สำหรับตรวจสอบความสำเร็จของหน่วยงานเป็นสำคัญ อันจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานให้ดีขึ้นต่อไป

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543) อ้างถึงใน พรศักดิ์ จินา : 2555 กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงานรวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related)

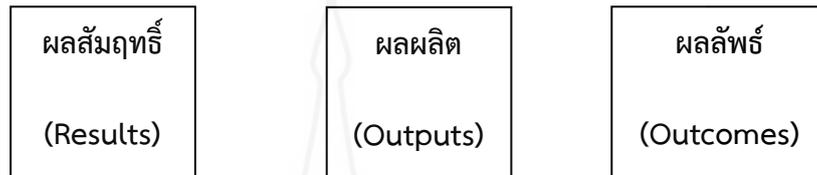
ดังนั้น จึงขอสรุปความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ว่า หมายถึง เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ทั้งในแง่ของผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งต้องมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

### 3.3 องค์ประกอบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

นิชาภา (2553) มองว่า หากจะทำความเข้าใจถึงองค์ประกอบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างละเอียด ควรทำความเข้าใจถึงบริบทของการบริหารงานแบบนี้ที่มองถึงการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัด (Economy) อันได้แก่ ทรัพยากรในการดำเนินงานด้วยต้นทุนต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตั้งแต่จำนวนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Output) ได้แก่ การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร (Effectiveness) คือ การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ตามที่ตั้งไว้ ซึ่งปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จได้คือ การมีระบบข้อมูลที่เที่ยงตรงเชื่อถือได้ ไม่ว่าจะเป็นระบบข้อมูลตัวชี้วัดผลงานเพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของงาน หรือการมีระบบการเงินและบัญชีเพื่อให้ทราบต้นทุนค่าใช้จ่ายในแต่ละงาน โดยการได้รับข้อมูลที่ถูกต้องนี้จะช่วยให้ผู้บริหารทุกระดับสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2549:6) พร้อมกับเป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบในการนำงบประมาณแผ่นดินที่ได้จากภาษีของประชาชนมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลงานที่เป็นรูปธรรม และเหนือสิ่งอื่นใดประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการที่องค์กรมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพราะจะได้รับบริการที่มีคุณภาพตรงความต้องการมากยิ่งขึ้น

สำนักงาน ก.พ. (2547) อ้างถึงใน สุริย์พร กาญจนพฤกษ์ 2553 : 41-42 สรุปว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results) คือ การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ คือ ความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นสิ่งที่สะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

การประเมินผลงานนี้สามารถเทียบเคียงได้กับการประเมินผลกำไรของบริษัทในภาคเอกชน โดยการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็มีแนวความคิดหลักเหมือนกัน คือ โดยสรุปแล้ว การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัดผล (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเขียนเป็นสมการของผลสัมฤทธิ์ ได้ดังนี้

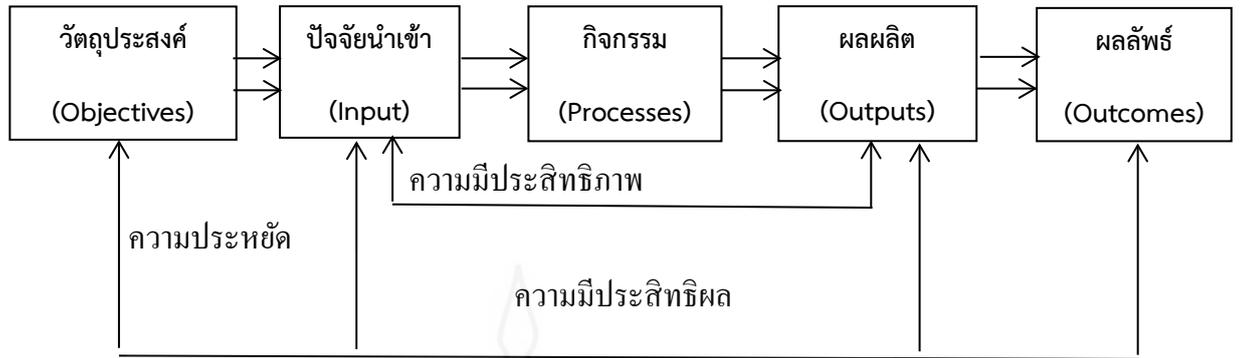


ภาพที่ 2.1 สมการการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ที่มา : สำนักงาน ก.พ. (2547) *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์* ในชุดวิชาเรียนด้วยตัวเอง หลักสูตร  
การบริหารงาน : การบริหารกิจการภาครัฐแนวใหม่ หน่วยที่ 2 หน้า 20

โดยมีแนวความคิดดังนี้ คือ การบริหารงานภาครัฐในอดีตจะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐาน แต่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กรให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators : KPI) ไว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวชี้วัดดังกล่าว การยึดหยุ่นในการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงาน และให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และตรงตามความต้องการของประชาชน

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ อาจสามารถอธิบายอีกแบบได้ว่า เป็นการจัดหาให้ได้ ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (Economy) การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร (Effectiveness) โดยมีกรอบแนวคิดในเรื่องการวัดผลการปฏิบัติงาน ดังนี้



ภาพที่ 2.2 องค์ประกอบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ที่มา : สำนักงาน ก.พ. (2547) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในชุดวิชาเรียนด้วยตัวเอง หลักสูตร

การบริหารงาน : การบริหารกิจการภาครัฐแนวใหม่ หน่วยที่ 2 หน้า 22

จากแผนภาพข้างต้นที่แสดงองค์ประกอบของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์สามารถอธิบาย ได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (Objective) เป็นเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการทั้งในระยะสั้น กลาง และระยะยาว
2. ปัจจัยนำเข้า (Input) เป็นทรัพยากรการบริหารที่องค์กร/หน่วยงานใช้เป็นปัจจัยในการทำงาน ประกอบด้วยกำลังคน เงินงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวัตถุดิบของต่างๆ ฯลฯ
3. กระบวนการ (Process) หรือ กิจกรรม กระบวนการทำงาน ได้แก่ การนำปัจจัยนำเข้าทั้งหลายมาผ่านกระบวนการเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดไว้
4. ผลผลิต (Outputs) เป็นผลงานหรือบริการที่องค์กรจัดขึ้น โดยกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลงานนั้น จะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กร เช่น การออกใบอนุญาต การออกหนังสือสำคัญ เป็นต้น
5. ผลลัพธ์ (Outcomes) ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตหรือผลงานที่ได้ทำขึ้นซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการอันเนื่องมาจากการดำเนินการ เช่น ผู้รับบริการได้รับใบอนุญาตเป็นผลทำให้การประกอบอาชีพมั่นคงขึ้น เป็นต้น
6. ผลสัมฤทธิ์ (Results) เป็นผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์ ประกอบด้วย ผลผลิตเป็นผลสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจวัดออกมาในเชิงปริมาณ คุณภาพของงาน เวลาที่ใช้

ในการปฏิบัติงาน และความคุ้มค่าเมื่อต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกับผลลัพธ์ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากผลผลิต มักจะใช้ในแง่การนำเอาผลผลิตไปใช้ประโยชน์

7. ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ได้แก่ ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงาน โครงการ ซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นต้องบังเกิดผลสำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

8. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ได้แก่ ร้อยละของอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า การจะเกิดประสิทธิภาพการดำเนินงานได้ ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีให้ได้ผลผลิตมาก ๆ แต่ใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า น้อย ๆ ทั้งนี้ผลที่เกิดขึ้นต้องอยู่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

9. ความประหยัด (Economy) เป็นผลจากการใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดีที่สามารถใช้ทรัพยากรบริหารที่มีอยู่จำกัด ดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องความคุ้มค่า การลดความสิ้นเปลือง เป็นต้น

#### 3.4 กระบวนการของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

นิชาภา (2553) มองว่า กระบวนการหรือองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายองค์การ ซึ่งเป็นผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง และเป็นส่วนสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภายใต้วิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน

2. การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน (Performance Indication and Key Result Area Determination) เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลงานในแต่ละด้าน

3. การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้รับรู้ถึงเป้าหมาย (Performance Agreement) ซึ่งเป็นการบริหารที่เน้นถึงเรื่องการรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมาย อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรที่ใช้ สิ่งตอบแทนที่จะได้รับ ระยะเวลาของสัญญา

4. การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อนำมาสนับสนุนการตัดสินใจ การวางแผน การควบคุมงาน และการประเมินผล ที่ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและตัวเลขต่างๆมากขึ้น

5. การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะการดำเนินงานย่อมมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นหรือแม้จะไม่พบปัญหาอุปสรรคก็อาจพบวิธีการปฏิบัติงานใหม่ๆที่ดีกว่าเดิม

6. การวัดและประเมินผลงาน (Performance Measurement and Evaluation) เป็นการวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ เมื่อพบความแตกต่างก็นำมาวิเคราะห์หาสาเหตุเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาต่อไป

7. การจัดวางกลไกการตรวจสอบ (Accountability Mechanism) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหารสำหรับการปรับตัวขององค์การภายใต้การเปลี่ยนแปลง

วิระยุทธ ชาติกาญจน์ 2547 อ้างถึงใน พรศักดิ์ จินา : 2555 กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งองค์การต้องกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการจะทำอะไร อย่างไร เป็นเรื่องของการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในขององค์การ (SWOT Analysis) เพื่อให้ได้มาซึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์การ และสร้างตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

2. การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และสถานที่ โดยผู้บริหารองค์การจะดำเนินการสำรวจข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบันมาประกอบเพื่อช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว

3. การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส และรายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ ในบางกรณีอาจจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อยๆ ไปก็ได้

4. การให้รางวัลตอบแทน หลังการพิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานตามที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำนักงบประมาณ (2542) อ้างถึงใน สุริย์พร กาญจนพฤษกุล 2553 : 45-46 กล่าวว่า กระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การภาครัฐ มีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานจำแนกออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นกระบวนการวางแผนระยะ 3-5 ปี ของหน่วยงาน/ส่วนราชการ ที่หน่วยงานพึงต้องดำเนินการภายใต้หลักการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยธุรกิจและของหน่วยงานโดยรวม

การกำหนดกลยุทธ์ที่จะช่วยให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ และการจัดทำตัวชี้วัดผลงานหลัก (Key Performance Indicators: KPI) ตามพันธกิจและเป้าหมาย โดยทำการกำหนดกลุ่มของตัวชี้วัดผลงานที่คาดหวังของหน่วยงานในรูปตารางคะแนนการวัดผลการปฏิบัติงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) ที่มีเป้าหมายเชิงปริมาณที่ชัดเจน สำหรับใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่บ่งชี้ถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

2. การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี (Annual Performance Planning) หมายถึง การระบุรายละเอียดของผลผลิต กิจกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบและเป้าหมายตามตัวชี้วัดผลงาน ทั้งส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ของงานในหน้าที่ ที่ส่วนราชการมีพันธะสัญญาจะส่งมอบให้รัฐบาลหรือประชาชนผู้รับบริการในแต่ละรอบปีทำการ ซึ่งควรจะต้องสอดคล้องมีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตารางคะแนนการวัดผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งทำการระบุถึงทรัพยากรที่ต้องการได้รับการสนับสนุนไปดำเนินการจากรัฐบาล ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยระบุในรูปแบบของต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) การดำเนินการ เพื่อที่รัฐบาลในฐานะผู้ซื้อบริการจะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และจัดสรรงบประมาณ และจัดสรรงบประมาณให้ทำตามแนวทางของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS)

3. การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี (Annual Performance Report or Accountability Report) เมื่อส่วนราชการได้รับความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีและได้รับการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีการดำเนินงานตามแผนและจัดระบบในการควบคุม ตรวจสอบผลงานตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดพร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินการ เพื่อแสดงความก้าวหน้าของผลงานที่ดำเนินการได้จริงในรอบปี โดยเปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปี ทั้งในส่วนของผลผลิต ผลลัพธ์ ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งชี้แจงถึงสภาพปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดผลดีในปีต่อไป

4. การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการตามแผน (Program Evaluation) หลังจากในส่วนราชการได้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีครบรอบเวลาที่กำหนดของแผนกลยุทธ์ ส่วนราชการจะต้องทำการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานโดยรวม เพื่อประเมินผลหรือตรวจวินิจฉัยว่า การดำเนินงานตามแผนประสบผลสำเร็จหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรเกิดขึ้นบ้าง รวมทั้งการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและแนวโน้มของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขทิศทางการดำเนินงานโดยรวม หรือกำหนดกลยุทธ์ของส่วนราชการในรอบต่อไปให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของ

สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งอาจดำเนินการโดยมอบหมายให้หน่วยงานภายนอก (third party) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลงานและได้รับการยอมรับจากรัฐบาลและส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการประเมินและรับรองผลการดำเนินงาน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า กระบวนการของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบไปด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ 1) การวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นการระบุนโยบาย พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ ตัวชี้วัดผลงาน กรอบเวลาและทรัพยากร 2) การวางแผนปฏิบัติการ โดยการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน ระบุกิจกรรมและผู้รับผิดชอบดำเนินการ ระบุรายละเอียดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และค่าเป้าหมายที่ต้องการ รวมถึงการจัดทำข้อตกลงการดำเนินงาน 3) การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินการ ภายหลังจากการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ โดยการควบคุม ตรวจสอบผลการดำเนินงานและจัดทำรายงานที่ระบุถึงผลงานที่เกิดขึ้นเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และขั้นตอนที่ 4) การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผน เพื่อประเมินผลงานและให้รางวัลตอบแทนตามข้อตกลง รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและจัดทำแผนกลยุทธ์ในรอบต่อไป

### 3.5 การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การวัดผลการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อมูลและสารสนเทศที่จะช่วยให้ผู้บริหารใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและการบริหารการพัฒนาในลักษณะต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างและกำหนดตัวชี้วัดผลงาน เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการในองค์กรและกระบวนการนโยบาย ทั้งในส่วนของการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา องค์กร กำหนดจุดมุ่งหมายการพัฒนาแต่ละด้าน การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของแผนงาน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการกำหนดโครงการที่มีทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อกำหนดทางเลือกการดำเนินกิจกรรมที่น่าพอใจที่สุด (สุริย์พร กาญจนพฤกษ์, 2553)

พรศักดิ์ จินา (2555) กล่าวว่า การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวบ่งชี้ผลสำเร็จของกิจกรรม การจัดเก็บข้อมูลและเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยให้องค์กรหรือผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลและสารสนเทศย้อนกลับที่แสดงถึงผลสำเร็จของการดำเนินงาน ปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแสดงถึงการมีพันธะ หน้าที่ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบาย แหล่งสนับสนุนงบประมาณ การเสริมสร้างการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรและองค์กรเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารการพัฒนาองค์กร การออกแบบ/ทบทวนโปรแกรม กระบวนการดำเนินงานขององค์กร หรือทีมงานที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการ

ที่ต้องดำเนินการคู่ขนานหรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการผลงาน ซึ่งมีกระบวนการที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

การกำหนดผลลัพธ์ (ตัวชี้วัดผลงานและมาตรฐาน) > รายงานผลลัพธ์ > การวัดผล  
การปฏิบัติงาน

การกำหนดผลลัพธ์ (ตัวชี้วัดผลงานและมาตรฐาน) เป็นขั้นตอนแรกของการวัดผล  
การปฏิบัติงาน ผู้ดำเนินการ/องค์กรต้องระบุหรือคัดเลือกกิจกรรมหลักที่มีความสัมพันธ์กับ  
วัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์กร พร้อมระบุตัวชี้วัดผลงานและมาตรฐานที่ต้องการบรรลุถึง  
ของแต่ละกิจกรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3  
ด้าน คือ

1. ความประหยัด (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิตหรือ  
การดำเนินกิจกรรม

2. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับสูงกว่า  
ปัจจัยนำเข้า

3. ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์  
ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ว่าก่อให้เกิดผลผลิตตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

ตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators) หมายถึง สิ่งที่แสดงออกเป็นตัวเลขที่ใช้  
ในการวัดผลบอถึงผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมทางสังคมซึ่งเป็นนามธรรม ให้เป็นตัวแปรที่  
เป็นรูปธรรมที่สามารถวัดได้ภายใต้ระบบสารสนเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อใช้ประกอบการ  
ตัดสินใจของผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบาย (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และสุริยา วีรวงศ์ อ้างถึงใน  
สุริย์พร กาญจนานพฤกษ์ 2553 : 50)

ตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบไปด้วยตัวชี้วัด  
ที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2545 : 27-28)

1. ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicators) ได้แก่ ปริมาณหรือจำนวนทรัพยากร  
โดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้  
จำนวนบุคลากร เป็นต้น

2. ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงปริมาณ จำนวน  
สิ่งของที่ผลิตได้จากการดำเนินกิจกรรม

3. ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในระดับเหนือกิจกรรม อันหมายถึง โครงการ/แผนงาน โดยการเทียบเคียงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นผลงานที่เป็นผลสืบเนื่องจากการได้มาซึ่งผลผลิตที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับกิจกรรมที่ดำเนินการ

4. ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดผลงานที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาการให้บริการต่อรายการ ซึ่งเป็นการบ่งชี้ประสิทธิภาพของกระบวนการดำเนินงาน

5. สารสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information) หมายถึง ข้อมูลที่อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การ ซึ่งอาจอยู่ภายใต้หรือนอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้

โดยสรุปแล้ว การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นแนวทางการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์ ปัจจัยนำเข้า กิจกรรมหรือกระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยมีการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพ คือ การเปรียบเทียบผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า และ ประสิทธิภาพ คือ การเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดกับวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังพิจารณาถึง ความประหยัดในส่วนของปัจจัยนำเข้า ซึ่งการวัดปัจจัยต่างๆที่เป็นองค์ประกอบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ ต้องอาศัยตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงานมาเป็นสิ่งที่ชี้วัด โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยกระบวนการต่างๆของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ 1) การวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นกระบวนการวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ ตัวชี้วัดผลการรอบเวลาและทรัพยากร 2) การวางแผนปฏิบัติการ โดยการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน ระบุกิจกรรมและผู้รับผิดชอบดำเนินการ ระบุรายละเอียดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและค่าเป้าหมายที่ต้องการ รวมถึงการจัดทำข้อตกลงการดำเนินงาน 3) การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินการ ภายหลังการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ โดยการควบคุม ตรวจสอบผลการดำเนินงานและจัดทำรายงานที่ระบุถึงผลงานที่เกิดขึ้นเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และขั้นตอนที่ 4) การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผน เพื่อประเมินผลงานและให้รางวัลตอบแทนตามข้อตกลง รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและจัดทำแผนกลยุทธ์ในรอบต่อไป โดยผู้วิจัยมองว่า กระบวนการของการวางแผนกลยุทธ์หรือการวางแผนยุทธศาสตร์นั้นเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการวางแผนแนวทางการบริหารงานขององค์การ ซึ่งต้องอาศัยแนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

#### 4. แนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

โดยขอนำเสนอเป็นหัวข้อย่อย ประกอบด้วย 1) ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ 2) ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ 3) กระบวนการของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ 4) เครื่องมือในการวัดผลความสำเร็จของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และ 5) กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาล

##### 4.1 ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์

ท่ามกลางกระแสของโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการค้าเสรี การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และการเชื่อมโยงของระบบข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย รวมถึงพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และการเคารพในสิทธิมนุษยชน ทุกสังคมในโลก รวมทั้งประเทศไทยต่างได้รับผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดทั้งโอกาสและภัยอุปสรรคต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และมีความจำเป็นจะต้องหาแนวทางและรูปแบบในการปรับตัวเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งให้สามารถรองรับและใช้ประโยชน์จากผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้มากที่สุด ซึ่งภายหลังการปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่เริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานภาครัฐและการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา โดยเฉพาะการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการของไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551)

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้เพิ่มมากขึ้น ทำให้กระแสการบริหารภาครัฐสมัยใหม่มุ่งปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชน (business-like approach) มากขึ้น โดยแนวคิดหนึ่งที่ทำให้ความสนใจอย่างมากในปัจจุบัน คือ การปรับเปลี่ยนองค์การให้เป็น “องค์กรเชิงกลยุทธ์หรือองค์กรเชิงยุทธศาสตร์” (Strategy-Focused Organization) มากขึ้น ดังปรากฏในผลงานหนังสือเรื่อง The Strategy-Focused Organization ซึ่งเขียนโดย โรเบิร์ต เอส แคปแลน และเดวิด พี นอร์ตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งทั้งแคปแลน และ นอร์ตัน เห็นว่า องค์กรควรปรับตัวไปสู่การเป็นองค์กรเชิงกลยุทธ์มากขึ้น

ซึ่งหลักการสำคัญขององค์การเชิงกลยุทธ์หรือองค์การเชิงยุทธศาสตร์ มีอยู่ 5 ประการ คือ (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2548 อ้างถึงใน สุริย์พร กาญจนาวฤกษ์ 2553 : 52)

- 1) การแปลงกลยุทธ์ไปสู่การดำเนินงาน
- 2) การปรับองค์การให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ถูกกำหนดขึ้น
- 3) การทำให้กลยุทธ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของทุกคนในแต่ละวัน
- 4) การทำให้กลยุทธ์มีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง
- 5) การกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นแก่ผู้นำทางการบริหารขององค์การ

สุพจน์ ทรายแก้ว (2545) อ้างถึงใน สุริย์พร กาญจนาวฤกษ์ 2553 : 53 ได้ให้ความสำคัญกับ การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ ที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารองค์การภาครัฐทุกประเภท ตามแนวทางการปรับปรุงประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ โดยในภาครัฐของประเทศไทยนั้น รัฐบาลคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวปฏิบัติให้ส่วนราชการทุกแห่งต้องดำเนินการจัดทำแผนกลยุทธ์ พร้อมทั้งต้องระบุตัวชี้วัดผลสำเร็จการดำเนินงานตามแผน (key performance indicator) ของหน่วยงานขึ้น โดยในส่วนของสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานราชการ และสำนักงบประมาณได้กำหนดเป็นโครงการปรับปรุงระบบงบประมาณที่มุ่งผลงาน ซึ่งมีผลให้องค์การภาครัฐทุกแห่งต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ของตนเองขึ้น ซึ่งการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์นี้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันของการตัดสินใจ เพื่อให้องค์การได้มาซึ่งทิศทางและกลยุทธ์การดำเนินงานขององค์การในแต่ละช่วงเวลาที่จะช่วยให้องค์การบรรลุเป้าประสงค์ที่คาดหวัง และการดำเนินการตามกลยุทธ์หรือแนวทางที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ อย่างถึงพร้อมในเชิงประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และเมื่อได้แนวทางที่กำหนดจะต้องมีการแปลงกรอบแนวทางหรือกลยุทธ์ที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดเป็นแผนงาน โครงการ เพื่อจัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรการบริหาร และการดำเนินกิจกรรมตามแผนงาน โครงการที่กำหนดอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการติดตาม ละเอียดประณีต รวมถึงการรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะเพื่อจะได้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค เพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานขององค์การให้เหมาะสมและประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน

#### 4.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์

พสุ เตชะรินทร์ และคณะ (2548) กล่าวว่า การบริหารยุทธศาสตร์ คือ การตอบคำถามที่สำคัญ 4 คำถาม ได้แก่ 1) ปัจจุบันเราอยู่ ณ จุดไหน 2) ในอนาคตเราต้องการไปสู่จุดไหน 3) เราจะไปสู่จุดนั้นได้อย่างไร และ 4) เราจะต้องทำหรือปรับเปลี่ยนอะไรบ้างเพื่อไปถึงจุดนั้น

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2552) อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2554 : 1-26 มีความเห็นว่า การบริหารยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนด (1) ทิศทางขององค์กรเพื่อที่จะ (2) จัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับ (3) สภาพแวดล้อมในการแข่งขัน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ อ้างถึงใน ฐานข้อมูลการจัดการความรู้ของ มสช. (2553) กล่าวว่า กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการในการบริหารเพื่อให้บรรลุภารกิจขององค์กรอยู่บนแนวคิดที่ว่า องค์กรของเราไม่ได้เป็นเอกเทศโดยตัวของเราเอง แต่อยู่ภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสภาพแวดล้อมที่มากระทบกับองค์กรนั้น บางครั้งก็เป็นโอกาส บางครั้งก็เป็นภัยคุกคาม นอกจากนี้ องค์กรเองก็ต้องกำหนดจุดยืนขององค์กรด้วย เพื่อวางยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนมากขึ้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554) ได้ให้ความหมายของ การบริหารยุทธศาสตร์ ว่าหมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ลุ่มลึกหรือแยกสายเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบและเป้าหมายที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะของหน่วยงาน ซึ่งการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะสำคัญ 8 ประการ ดังนี้

1. เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. เป็นการบริหาร การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
3. เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่ใช้ทั้งศาสตร์ (หรือใช้วิชาความรู้) และศิลป์ (ใช้ฝีมือ) ที่ลุ่มลึกหรือแยกสายกว่าปกติ
4. เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่มีทิศทาง แนวทาง การวางแผน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน
5. เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุหรือนำไปสู่เป้าหมายเฉพาะหรือพันธกิจหรือวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่ยากเป็นพิเศษและไม่อาจสำเร็จได้ด้วยการดำเนินงานอย่างปกติ

6. เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่นำมาปรับใช้ในการต่อสู้ หรือแข่งขันได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์

7. เป็นการบริหาร การดำเนินงาน การต่อสู้ หรือการแข่งขันโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่ใช้อุบายหรือกลอุบายที่จะเอาชนะ หรือทำให้ได้เปรียบศัตรู คู่ต่อสู้ หรือคู่แข่ง ไม่ว่าจะเป็ด้านธุรกิจ การค้า การเมืองหรือการทหาร

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (อ้างใน สุริย์พร กาญจนาทฤศย์ 2553 : 54-55) ได้กล่าวว่าการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการบริหารงานที่มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. การมุ่งเน้นอนาคต (future-oriented) โดยการสร้าง/กำหนดวิสัยทัศน์ด้วยการคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดในอนาคต เพื่อปรับทิศทางการดำเนินงาน

2. การเน้นความสำคัญต่อการจัดการเปลี่ยนแปลง (change-oriented) องค์กรทั้งระบบ โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร กระบวนการ เทคโนโลยีและบุคลากรตามทิศทางการดำเนินงานใหม่ที่แปรผันไปตามสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ ซึ่งต้องการความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินงานสูง รวมทั้งการตัดสินใจโยกย้ายถ่ายเททรัพยากรหรือยกเลิกกิจกรรมบางอย่างที่ไม่มีความจำเป็นออกไป และริเริ่มกิจกรรมใหม่ที่สำคัญและจำเป็นมากกว่า

3. การมองภาพรวม (holistic approach) โดยมุ่งเน้นระดับของการวิเคราะห์องค์กรมากกว่าพิจารณาเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ดังนั้นผลกระทบของการบริหารเชิงกลยุทธ์จึงมีค่อนข้างสูงและครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร และการเปลี่ยนแปลงใดๆที่เกิดขึ้นมักจะมีผลต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี

4. การให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ของการดำเนินงาน (result-based focus) โดยทำการระบุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์การดำเนินงานอย่างชัดเจนในรูปของผลผลิต (จำนวนผลิตภัณฑ์ จำนวนผู้รับบริการ) และผลลัพธ์ (ความเปลี่ยนแปลง/ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชากรเป้าหมาย) รวมทั้งเชื่อมโยงกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรภายในและการตรวจสอบพันธะหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหาร/บุคลากรแต่ละระดับจากปริมาณและคุณภาพของผลผลิตและผลลัพธ์ ตามเป้าหมาย/วัตถุประสงค์

5. การยึดถือความต้องการของลูกค้า/ผู้รับบริการเป็นหลักในการดำเนินงาน (customer-oriented) โดยทำการวิเคราะห์เพื่อระบุถึงกลุ่มลูกค้า/ผู้รับบริการ สำหรับใช้เป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์การดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละระดับ

จากความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาของสรุปว่า กระบวนการการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการกำหนดทิศทางที่ต้องการไปถึงขององค์กรในอนาคต ซึ่งจะต้องศึกษาสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรเพื่อให้ทราบว่า สถานการณ์ขององค์กรอยู่ในจุดใด และการวางกลยุทธ์หรือวิธีการที่จะไปสู่จุดที่ต้องการขององค์กร เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรูปแบบของผลผลิตและผลลัพธ์

#### 4.3 กระบวนการของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์

ได้มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงกระบวนการของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ไว้ว่าประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆแตกต่างกันออกไป ซึ่งขอสรุปดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554) กล่าวว่า กระบวนการของการบริหารยุทธศาสตร์ประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน ได้แก่

1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน
2. การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายยุทธศาสตร์ และแผนที่ยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด
3. การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ด้วยการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการ แผนงาน โครงการ กิจกรรม การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมีส่วนร่วม มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานหลักและหน่วยงานย่อย การจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง การบูรณาการแผน การวิจัย การสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนในทุกกระดับ โดยมีมาตรฐานและวิธีวัดผลงานที่ชัดเจน
4. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ เป็นการควบคุม ติดตาม วัดผล และประเมินผลกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่หน่วยงานกำหนดหรือไม่ เพียงใด โดยมีการกำหนดบุคคลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและประเมินผล กำหนดรูปแบบวิธีการ ระยะเวลาและตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน มาตรฐานของผลการปฏิบัติงาน การจัดส่งผลการดำเนินงาน การดำเนินการวัดและประเมินผล รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีความเบี่ยงเบนจากมาตรฐาน และการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ซึ่งขั้นตอนนี้ในที่สุดก็จะวกกลับไปสู่ขั้นตอนแรก กล่าวคือ ผลจากการควบคุมและประเมินผลจะใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ได้จากสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน อันจะนำไปใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ 2 ต่อไป

ทศพร ศิริสัมพันธ์ อ้างถึงใน ฐานข้อมูลการจัดการความรู้ของ มสช. (2553)  
มองว่า กระบวนการของการบริหารยุทธศาสตร์ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) เป็นเรื่องของการกำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด/ค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ Strategy Map โดยประเด็นคำถามหลักในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่

1) เราจะไปในทิศทางไหน? (Where are you going?) เพื่อนำมาซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ (vision & mission statement)

2) สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร? (What is the environment?) เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก (internal & external analysis) การวิเคราะห์หาจุดอ่อน – จุดแข็ง – โอกาส – ภัยคุกคาม ต่าง ๆ (SWOT Analysis)

3) เราจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร? (How do you get there?) เพื่อวางกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน (strategies) เพื่อให้บรรลุในสิ่งที่เราต้องการจะทำทั้งนี้ ในบางตำราอาจให้เริ่มจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมก่อนที่จะกำหนดทิศทางขององค์กร แต่หากเราสามารถคิดนอกกรอบ หรือ Think out of the box ได้ เราก็สามารถปรับเปลี่ยนขั้นตอน โดยการกำหนดไว้ก่อนว่าเราจะไปในทิศทางใด แล้วจึงค่อยวิเคราะห์ว่าสภาพแวดล้อมที่จะไปในทิศทางนั้นเป็นอย่างไร

2. การนำไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) เป็นการนำแผนยุทธศาสตร์ถ่ายทอดออกมาเป็นแผนปฏิบัติการ รวมถึงการปรับแต่งองค์ประกอบทางด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ กระบวนการ โครงสร้าง เทคโนโลยี และคน

3. การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Control) เป็นการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และการทบทวนสถานการณ์เพื่อปรับแต่งยุทธศาสตร์

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว กระบวนการของการบริหารยุทธศาสตร์ อาจแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่

1. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด ซึ่งต้องทำการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยอาศัย เทคนิควิธีเช่น SWOT Analysis PEST Analysis เป็นต้น

2. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เป็นขั้นตอนของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ด้วยการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ กิจกรรม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมีส่วนร่วม มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานหลักและหน่วยงานย่อย การจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง การบูรณาการแผน

การวิจัย การสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงาน ตามแผนในทุกระดับ โดยมีมาตรฐานและวิธีวัดผลงานที่ชัดเจน

3. การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด โดยมีกระบวนการของการกำหนดบุคคลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและประเมินผล กำหนดรูปแบบวิธีการ ระยะเวลาและตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน มาตรฐานของผลการปฏิบัติงาน และการทบทวนสถานการณ์เพื่อปรับแต่งยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับการดำเนินงาน

โดยกระบวนการต่างๆ ในการวางยุทธศาสตร์ขององค์กรนั้น จะต้องมีการกำหนด คำแถลงภารกิจขององค์กร (Mission statement) ซึ่งคือ การให้คำนิยาม หรือการอธิบายถึงขอบข่ายการดำเนินงานหรือลักษณะของการดำเนินงานขององค์กร เช่น องค์กรของเราจะให้บริการอะไร? มีใครเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะมารับบริการจากเรา? จุดมุ่งหมายของการดำเนินงานและภาพลักษณ์ที่ต้องการจะเป็นคืออะไร? รวมไปถึงปรัชญาการบริหารงาน หรือค่านิยมขององค์กรที่ยึดมั่น (core values) เมื่อกำหนดคำแถลงภารกิจขององค์กรแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการกำหนด เป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ในระดับภาพรวมขององค์กร ว่าเราต้องการที่จะบรรลุอะไร และนั่นก็คือสิ่งที่เรากำหนดให้องค์กรภายในองค์กรดำเนินการ โดยระบุตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การวัดผลสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐ หรือ การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ตามแนวคิดของ Balanced Scorecard ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน

#### 4.4 เครื่องมือวัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

แนวคิดหรือเครื่องมือที่สำคัญในการวัดผลสำเร็จของการบริหารยุทธศาสตร์ตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือ Balanced Scorecard (BSC) ซึ่งขออธิบายความหมายสาระสำคัญ และกระบวนการของ Balanced Scorecard ดังนี้

Kaplan and Norton (1996) อ้างถึงใน การจัดการความรู้มหาวิทยาลัยศรีปทุม กล่าวถึง Balanced Scorecard : BSC ว่าหมายถึงเครื่องมือที่ทำหน้าที่เปลี่ยนพันธกิจ (Mission) และ กลยุทธ์ (Strategy) เป็นชุดของการวัดผลการปฏิบัติงานที่มีส่วนช่วยกำหนดกรอบของระบบการวัดและการบริหารกลยุทธ์ที่ครอบคลุมประเด็นครบถ้วน ตัวเลขที่ได้จากการวัดจะทำหน้าที่วัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ครอบคลุมด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ครบถ้วน เช่น ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกิจการภายใน และด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร

BSC ประกอบไปด้วยมุมมอง 4 ด้านของการวัด คือ ด้านการเงิน (Financial Perspective) ด้านลูกค้า (Customer Perspective) ด้านกระบวนการ (Internal-Business Process Perspective) และด้านการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective) โดยจะอธิบายในแต่ละมุมมองดังนี้

1. มุมมองทางด้านการเงิน เป็นจุดร่วมของการวัดในมุมมองอื่นๆ ใน BSC ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ การลดต้นทุน การเพิ่มผลผลิต การใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน การลดความเสี่ยง

2. มุมมองทางด้านลูกค้า การแข่งขันในปัจจุบัน หัวใจอยู่ที่ความเข้าใจความต้องการของลูกค้าเป็นวิธีการคิดที่เปลี่ยน ความสนใจจากภายในจากที่เน้นผลผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยีมาสู่ภายนอกในการให้ความสนใจต่อลูกค้า สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือ ความสามารถในการดึงดูดลูกค้าใหม่ให้เข้ามาใช้สินค้าบริการ ความสามารถในการรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้าที่มีอยู่ให้ยืนยาว ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า ผลกำไรสุทธิที่ได้จากลูกค้า เมื่อหักรายจ่ายต้นทุนในการบริการลูกค้าแล้ว

3. มุมมองทางด้านกระบวนการ เป็นการวัดที่ดูถึงความสมบูรณ์ของกระบวนการทำงานภายในองค์กร เป็นการพัฒนารับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้าขององค์กร แตกต่างจากการวัดประเมินผลแบบเดิมที่มุ่งเน้นประโยชน์เพื่อการควบคุม

4. มุมมองทางด้านการเรียนรู้และการเติบโต เป็นการวัดองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของ 3 มุมมองแรก เป็นการลงทุนเพื่ออนาคต และเป็นประโยชน์ในระยะยาวแก่องค์กรมากกว่าเน้นผลเฉพาะหน้า มีองค์ประกอบย่อยที่ใช้ในการวัด 3 ด้าน คือ ความสามารถของพนักงาน ความสามารถของระบบข้อมูลข่าวสาร บรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2553) กล่าวว่า Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ถูกพัฒนาขึ้นมาโดย โรเบิร์ต เอส แคปแลน และ เดวิด พี นอร์ตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) ในปี ค.ศ. 1996 เนื่องจากเห็นว่าองค์กรสมัยใหม่จะต้องการบริหารในเชิงกลยุทธ์ โดยจะเป็นองค์กรที่ใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard ในการวางกลยุทธ์ในจุดที่เป็นศูนย์กลางของกระบวนการจัดการในองค์กร ซึ่งศูนย์กลางของกระบวนการจัดการในองค์กรในมุมมองของแคปแลนและนอร์ตัน ก็คือ คุณค่าที่ประการที่องค์กรจะต้องใช้เป็นกรอบเพื่อนำไปใช้ในการตอบสนองต่อ กลยุทธ์และวิสัยทัศน์ที่องค์กรได้กำหนดขึ้น คือ คุณค่าด้านการเงิน (Finance) คุณค่าด้านลูกค้า (Customer) คุณค่าด้านกระบวนการ (Internal Process) และคุณค่าด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม (Learning&Growth)

แนวคิดของ BSC เริ่มมีการกล่าวถึงและใช้กันอย่างแพร่หลายตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 1990 โดย Kaplan & Norton เป็นผู้นำเสนอแนวคิดนี้ เพื่อช่วยในการประเมินองค์กรและนำเสนอรายงานให้กับผู้บริหาร โดยอาศัยมุมมองอื่นหนีจากมุมมองทางการเงิน เพราะจากการศึกษาและสำรวจสาเหตุ Kaplan & Norton พบว่า องค์กรส่วนใหญ่ในอเมริกานิยมใช้ตัวบ่งชี้ด้านการเงินเป็นหลัก แต่ภายใต้การแข่งขันในยุคปัจจุบันผู้บริหารเริ่มพบว่า การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จและอยู่รอด ภายใต้ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงนั้น การอาศัยตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียว นั้นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ เนื่องจากตัวชี้วัดทางการเงินมีข้อจำกัดหลายประการ (กรมการบันพลเรือน)

ในประเทศไทย Balanced Scorecard (BSC) ยังไม่มีศัพท์บัญญัติที่ชัดเจน แต่ปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายท่านตั้งชื่อภาษาไทยไว้แตกต่างกัน เช่น การประเมินผลเชิงดุลยภาพ การประเมินองค์กรแบบสมดุล การวัดผลแบบสมดุล เป็นต้น องค์กรต่างๆ ในประเทศไทย นำเอา BSC มาใช้ด้วยวัตถุประสงค์หลักๆ 2 ประการ คือ เป็นเครื่องมือในการประเมินผลระดับต่างๆ และเป็นเครื่องมือที่ช่วยเชื่อมโยงระหว่างแผนกลยุทธ์กับแผนปฏิบัติการ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้ นำ BSC มาใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขององค์กรในการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กรจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วนทั้ง 4 มุมมอง ได้แก่

1. มุมมองด้านการเงิน ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณ
2. มุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์กร เป็นการพิจารณาย้อนกลับไปที่โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรมและค่านิยม ซึ่งควรเน้นที่การบริหารจัดการแนวทางการบริหารองค์กรที่ริเริ่มสร้างสรรค์ กระบวนการทำงานที่มีประสิทธิผล เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานมีความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นที่น่าพอใจยิ่งขึ้น
3. มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร เป็นการพิจารณาจาก ประชาชน ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานราชการอื่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน เป็นต้น
4. มุมมองด้านนวัตกรรม เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์กรต่อความเปลี่ยนแปลง การมองไปในอนาคตว่าองค์กรควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้ตอบสนองต่อความสามารถของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2553) กล่าวว่า Balanced Scorecard หมายถึง การแปลงวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรให้ออกมาเป็นตัวชี้วัดต่าง ๆ และผลักดันตัวชี้วัดเหล่านั้นให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่เป็นคุณค่าความสำเร็จของการบริหารองค์กรเชิงกลยุทธ์ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายในธุรกิจ และด้านการเรียนรู้และการเติบโตของ

องค์การ รวมถึงการสร้างสมดุลในแต่ละด้าน และการส่งต่อตัวชี้วัดในแต่ละด้านลงไปในระดับต่าง ๆ ในองค์กร เมื่อ ก.พ.ร.นำมาใช้ในการบริหารภาครัฐของไทย ได้เปลี่ยนแปลง 4 คุณค่าใหม่ เป็น (1) คุณค่าด้านประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ (2) คุณค่าด้านคุณภาพการบริการ (3) คุณค่าด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และ (4) คุณค่าด้านการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ Balanced Scorecard ก็ยังได้มีการนำจุดเด่นของ KPI ที่เน้นการวัด ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ออกมาเป็นตัวเลขที่เป็นรูปธรรมมาใช้ด้วย แต่ในระบบการบริหารองค์การเชิงกลยุทธ์ที่ถูกนำเสนอโดย แคลปแลน และ นอร์ตัน จะมีการนำเทคนิคที่เรียกว่า Balanced Scorecard มาใช้ ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาในปี ค.ศ. 1996 แต่จะเรียกตัวชี้วัดในชื่อของ Key Value Driver หรือ KVD แทน ในส่วนของความแตกต่างกันนั้น กล่าวได้ว่า Balanced Scorecard จะนำไปเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์การ ขณะที่องค์ความรู้ด้าน KPI ไม่ได้กล่าวถึงการนำไปเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์การ

สาระสำคัญของเครื่องมือ Balanced Scorecard มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ใน 6 ส่วน คือ (1) การกำหนดคุณค่าหลักขององค์การ (Value) (2) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) (3) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) และการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Objective) (4) การจัดทำแผนที่กลยุทธ์ (Strategy Map) (5) การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย และ (6) การริเริ่มแผน โครงการ และ กิจกรรม (Initiative) โดยทั้งหมดสามารถแสดงความเชื่อมโยงกันอย่างสมดุล

ภายหลังจากที่ ก.พ.ร. นำแนวคิดของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และ BSC มาใช้ โดยกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และมีการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการแบ่งออกเป็น 4 มิติ โดยปรับจากแนวคิดของ Kaplan & Norton ในเรื่อง Balanced Scorecard (BSC) ซึ่งมิติทั้ง 4 ด้านนั้น ได้แก่

มิติที่ 1 : มิติด้านประสิทธิผล เทียบได้กับมิติทางการเงิน (Financial Perspective) ของ BSC โดยกำหนดให้องค์กรแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ โดยเน้นว่าต้องการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์อะไร

มิติที่ 2 : มิติด้านคุณภาพการให้บริการ เทียบได้กับมิติทางด้านลูกค้า (Customer Perspective) ของ BSC โดยกำหนดให้องค์กรแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ รวมทั้งเรื่องของความโปร่งใสในการทำงานด้วย

มิติที่ 3 : มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ เทียบได้กับมิติทางด้านการกระบวนการดำเนินงาน (Internal Work Process Perspective) ของ BSC โดยกำหนดให้องค์กรแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย และการลดระยะเวลาการให้บริการ เป็นต้น

มิติที่ 4 : มิติด้านการพัฒนาองค์กร เทียบได้กับมิติด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร (Learning & Growth Perspective) ของ BSC โดยกำหนดให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การพัฒนาระบบฐานข้อมูล การบริหารคนและความรู้ในองค์กร เป็นต้น

ณรงค์ศักดิ์ บุญมาลิก (ไม่ปรากฏปี) กล่าวว่า Balanced Scorecard คือ ระบบการบริหารงานและประเมินผลทั่วทั้งองค์กร และไม่ใช่เฉพาะเป็นระบบการวัดผลเพียงอย่างเดียว แต่จะเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) และแผนกลยุทธ์ (strategic plan) แล้วแปลผลลงไปสู่ทุกจุดขององค์กรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายงานและแต่ละคนโดยระบบของ Balanced Scorecard จะเป็นการจัดหาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินงาน โดยพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการทำงานภายในองค์กร และผลกระทบจากลูกค้าภายนอกองค์กร มานำมาปรับปรุงสร้างกลยุทธ์ให้มีประสิทธิภาพดีและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น เมื่อองค์กรได้ปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบ Balanced Scorecard เต็มระบบแล้ว Balanced Scorecard จะช่วยปรับเปลี่ยนแผนกลยุทธ์ขององค์กรจากระบบ “การทำงานตามคำสั่งหรือสิ่งที่ได้เรียนรู้สืบทอดกันมา (academic exercise)” ไปสู่ระบบ “การร่วมใจเป็นหนึ่งเดียวขององค์กร (nerve center of an enterprise)”

ในส่วนของกระบวนการหรือขั้นตอนในการนำ Balanced Scorecard มาใช้ มีผู้กล่าวถึงกระบวนการหรือขั้นตอนของการนำ BSC มาใช้ในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ไว้ดังนี้

พสุ เศษรินทร์ (2546) อ้างถึงใน การจัดการความรู้มหาวิทยาลัยศรีปทุม กล่าวว่ากระบวนการในการสร้าง BSC ประกอบไปด้วย

1. การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT Analysis) ขององค์กร เพื่อให้ทราบถึงสถานะ พื้นฐานขององค์กร
2. กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และกลยุทธ์ขององค์กร
3. การกำหนดมุมมอง (Perspective) ด้านต่าง ๆ ที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินกิจการมุมมองของแต่ละกิจการ จะแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการดำเนินกิจการ
4. การจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ระดับองค์กร โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละมุมมอง
5. ผู้บริหารระดับสูงต้องประชุมร่วมกันเพื่อยืนยันและเห็นชอบในแผนที่ทางกลยุทธ์ที่จัดขึ้น
6. การกำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) และเป้าหมาย (Target) สำหรับแต่ละมุมมองพร้อมทั้งเรียงลำดับความสำคัญ
7. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

ณรงค์ศักดิ์ บุญมาลิก (ไม่ปรากฏปี) กล่าวว่า ขั้นตอนปฏิบัติในการนำ Balanced Scorecard มาใช้มี 9 ขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดทิศทางขององค์กรอย่างชัดเจน ทิศทางขององค์กรเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ โดยทั่วไปทิศทางขององค์กรจะประกอบด้วยพันธกิจ ค่านิยมและวิสัยทัศน์

2. กำหนดกลยุทธ์ กลยุทธ์เป็นปัจจัยหลักอีกอย่างหนึ่งที่นำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ การกำหนดกลยุทธ์ได้ถูกต้องเหมาะสมและสามารถบริหารกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้องค์กรมีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จได้สูง เพราะกลยุทธ์เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดวัตถุประสงค์ ดัชนีชี้วัด เป้าหมายและกิจกรรมเชิงกลยุทธ์ระดับองค์กร

3. กำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ดัชนีชี้วัดเชิงกลยุทธ์ ซึ่งควรเป็นวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และดัชนีชี้วัดเชิงกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด

4. ทำแผนที่กลยุทธ์ ซึ่งเป็นแผนผังที่จะอธิบายและเชื่อมโยงเรื่องราวเชิงเหตุและผลของกลยุทธ์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ที่องค์กรจะใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

5. กำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ที่ชัดเจน เพื่อกำหนดกิจกรรมเชิงกลยุทธ์ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

6. จัดทำบัตรคะแนนระดับองค์กร ซึ่งประกอบด้วย กลยุทธ์ วัตถุประสงค์ดัชนีชี้วัด เป้าหมายกิจกรรมเชิง กลยุทธ์

7. ถ่ายทอดทิศทาง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และดัชนีชี้วัดระดับองค์กรไปสู่ผู้บริหารระดับต่างๆและบุคลากรทุกคน เพื่อจัดทำบัตรคะแนนระดับหน่วยงาน บัตรคะแนนรายบุคคลและแผนปฏิบัติการของแต่ละกิจกรรม

8. ดำเนินกิจกรรมเชิงกลยุทธ์

9. ติดตาม ประเมินผล และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการตรวจติดตาม เพื่อพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่องทุกระดับ

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว การนำแนวคิดของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ และ Balanced Scorecard มาใช้ ประกอบไปด้วย การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และการควบคุมประเมินผลยุทธศาสตร์ ซึ่งจะต้องแปลงวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรให้ออกมาเป็นตัวชี้วัดต่าง ๆ และผลักดันตัวชี้วัดเหล่านั้นให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่เป็นคุณค่าความสำเร็จของการบริหารองค์กรเชิงกลยุทธ์ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า

ด้านกระบวนการภายในธุรกิจ และด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมในแต่ละด้าน และการส่งต่อตัวชี้วัดในแต่ละด้านลงไปในระดับต่าง ๆ ในองค์กร ซึ่งในการบริหารภาครัฐของไทย ได้เปลี่ยนแปลง 4 คุณค่าใหม่ เป็น (1) คุณค่าด้านประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ (2) คุณค่าด้านคุณภาพการบริการ (3) คุณค่าด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และ (4) คุณค่าด้านการพัฒนาองค์กร โดยกระบวนการในการนำ BSC มาใช้ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทาง การปฏิบัติงานขององค์กร แล้วใช้เทคนิคการจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงาน (KPI) และ BSC เป็นเครื่องมือในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานและคุณค่าความสำเร็จในการบริหารองค์กรครบทั้ง 4 ด้าน ตามลำดับ

#### 4.5 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาล

กระบวนการในการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จะประกอบไปด้วยกระบวนการและขั้นตอนตามหลักของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ นั่นคือ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และการควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ แต่จะมีความแตกต่างจากรูปแบบที่สำนักงาน ก.พ.ร กำหนดให้หน่วยงานราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โดยนับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ประกาศใช้จึงมีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังขยายบทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่น

มีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น)

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนด วิสัยทัศน์ หรือ ภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและ ประสานแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดประเภทของ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว หมายความถึง ยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และ แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนา จังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผน ก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดทำ แผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วย

โดยกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติ ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความ สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย ของรัฐบาล แผนกระทรวงมหาดไทย แผนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและ แผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ

ทั้งนี้ขอสรุปกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาล ดังนี้

#### 1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

จากที่กล่าวไปแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ในขั้นตอนแรก คือ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น)

1) การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ในขั้นตอนนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอผ่านปลัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเพื่อดำเนินการตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนดต่อไป

2) การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งได้แก่ข้อมูลเบื้องต้นในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ย ร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็น ซึ่งข้อมูลที่ควรจัดทำ ได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์การลงทุนอุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น และมีการรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่นซึ่งจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรรวบรวมปัญหาที่สำคัญไว้ โดยให้นำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้วย

3) การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์สภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึง โอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์ของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานการณ์การพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้โดยใช้เทคนิค SWOT analysis การพิจารณาถึงปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strength – S) จุดอ่อน (Weak – W) และปัจจัยภายนอกได้แก่โอกาส (Opportunity – O) และอุปสรรค (Threat – T) เป็นเครื่องมือ

4) การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งวิสัยทัศน์ (vision) หมายถึง เป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า ส่วน ภารกิจหลัก เป็นข้อความหรือถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

5) การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จุดมุ่งหมายเพื่อการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง ขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ท้องถิ่นจะต้องทำแล้วการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางโดยรวมของท้องถิ่นเพื่อนำท้องถิ่นไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคต

7) การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกคายันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัว ขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า“ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร” ดังนั้น แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบชี้นำหรือส่วนหัวกระบวนของชุดแผนงานซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทั้งวัตถุประสงค์รวมและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วน

8) การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน ในขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ไว้ด้วยเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

9) การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คณะกรรมการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด จากนั้นจะนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการประสานและบูรณาการกัน ในมิติของพื้นที่และมิติทางด้านอำนาจหน้าที่ โดยจะพิจารณาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ด้วย จากนั้นคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอจะจัดทำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ แล้วนำเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

2. การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

โดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่ง แนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่ง โครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุดนอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยแผนพัฒนาสามปี มีลักษณะกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
  - 2) เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน และมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ
  - 3) เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/กิจกรรมการพัฒนายที่จะดำเนินการ
- เป็นห้วงระยะเวลาสามปี

4) เป็นเอกสารที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

โดยขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของท้องถิ่น จะต้องทำการคัดเลือก ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จัดทำไว้ มีการเก็บข้อมูลและ วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา การจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ การพัฒนา การกำหนดแนวทางการพัฒนาในห้วงเวลาสามปี การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนว ทางการพัฒนา และการจัดทำรายละเอียด โครงการ/กิจกรรมการพัฒนา โดยมีการกำหนดเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ จากนั้นจึงจัดทำร่าง แผนพัฒนาสามปีเพื่อขออนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

องค์ประกอบของแผนพัฒนาสามปี ประกอบไปด้วย

ส่วนที่ 1 บทนำ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของแผน วัตถุประสงค์ ขั้นตอนใน การดำเนินการและประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ประกอบด้วยลักษณะของแผนพัฒนา สามปี วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และ ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ ทราบถึงสภาพโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วยสภาพทั่วไปด้าน โครงสร้างพื้นฐาน (ระบบบริการสาธารณสุข ปลอดภัยขั้นพื้นฐาน) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง การบริหาร โดยหากข้อมูลเชิงสถิติใดที่จะ ทำให้เห็นแนวโน้มของการพัฒนาได้อาจทำในรูปแบบการเปรียบเทียบข้อมูล เช่น การแยกแยะ ประชากรตามข้อมูลเพศและช่วงชั้นอายุ การเปรียบเทียบประชากรย้อนหลัง การเปรียบเทียบรายรับ รายจ่ายย้อนหลัง การเปรียบเทียบข้อมูลทางการศึกษา ด้านการสาธารณสุขย้อนหลัง

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา เพื่อให้ทราบถึงผลการพัฒนาที่ผ่าน มาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำโครงการไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด และบรรลุวัตถุประสงค์ การพัฒนาหรือไม่ ประกอบด้วยการประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติในเชิงปริมาณและ การประเมินประสิทธิผลของแผนพัฒนาในเชิงคุณภาพ

ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา เพื่อให้ทราบถึงภาพรวม การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในอนาคต และสามารถนำมาตรวจสอบแผนพัฒนา สามปีว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่นเพียงใดหรือมีจุดเน้น ไปในทิศทางใด ประกอบด้วย

## 4.1 วิสัยทัศน์การพัฒนา

4.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนา (จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น)

4.3 แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น (จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น)

4.4 นโยบายการพัฒนาจังหวัด (ถ้ามี)

4.5 นโยบายการพัฒนาอำเภอ (ถ้ามี)

4.6 นโยบายการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี เพื่อให้ทราบถึงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาว่ามียุทธศาสตร์ใดบ้าง เพื่อนำมาจัดทำแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกัน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงสามปีที่ได้เรียงลำดับก่อน-หลัง และแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกันและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นที่กำหนดไว้ โดยนำเสนอ ดังนี้

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา และรายละเอียด โครงการกิจกรรมการพัฒนา ประกอบด้วย

6.1 วัตถุประสงค์การพัฒนาในแต่ละแนวทางการพัฒนา

6.2 เป้าหมายของแนวทางการพัฒนาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

6.3 รายละเอียดโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางและกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปีอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป และเป็นการสร้างแนวทางการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น ประกอบด้วย

7.1 องค์กรรับผิดชอบในการติดตามและประเมินผล ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการฯ อาจแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นช่วยในการติดตาม และการประเมินผลได้ตามความเหมาะสม ซึ่งควรแสดงไว้ในเอกสารแผนพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

7.2 การกำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงถึงวิธีการติดตามและประเมินผลโครงการ โดยการกำหนดรูปแบบที่จะใช้ในการติดตามและประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินกิจกรรมตามโครงการ อยู่ภายใต้ระยะเวลา และงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่ และผลของการดำเนินโครงการ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้หรือไม่ ทั้งนี้ การติดตามเป็น

การตรวจสอบในระหว่างการดำเนิน กิจกรรมตามโครงการ ในขณะที่การประเมินผลเป็นการตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจริงเมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

7.3 การกำหนดช่วงเวลา ในการติดตามและประเมินผล คณะกรรมการติดตามและประเมินผลกำหนดช่วงเวลาในการติดตามประเมินผลโครงการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละโครงการ ทั้งนี้ควรกำหนดช่วงเวลาในการติดตามและประเมินผลอย่างน้อยโครงการละ 1 ครั้ง และประเมินผลโครงการในภาพรวมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แล้วรายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ ตามความที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 สำหรับแผนปฏิบัติการนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงถึงรายละเอียดแผนงาน/โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น แผนปฏิบัติการเป็นเอกสารที่ระบุแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ทั้งหมดที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ทำให้แนวทางในการดำเนินงานในปีงบประมาณนั้น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในการปฏิบัติมากขึ้น โดยจะจัดทำหลังจากการอนุมัติใช้แผนสามปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีการประสานและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานและการจำแนกรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนงาน/โครงการในแผนปฏิบัติการจะทำให้การติดตามประเมินผลเมื่อสิ้นปีมีความสะดวกมากขึ้นอีกด้วย

### 3. การติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนสามปี

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลแผนยุทธศาสตร์นั้น คือ การประเมินว่ามีการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างแท้จริงเพียงใด และได้ผลเป็นอย่างไรเพื่อที่จะสามารถวัดความสัมฤทธิ์ผลของแผนยุทธศาสตร์ได้ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฉบับต่อไปได้ ดังนั้น การที่จะประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในภาพรวมได้จำเป็นต้องประเมินผลการปฏิบัติในแต่ละแนวทางการพัฒนาก่อนเพื่อนำไปสู่การวัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนาเป็นไปในแนวทางใดบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและตอบสนองต่อวิสัยทัศน์หรือไม่ โดยแนวทางและวิธีการขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์และแผนสามปีประกอบไปด้วย

### 1) การติดตาม (Evaluation)

การติดตามนั้น จะทำให้เราทราบได้ว่าขณะนี้ได้มีการได้มีการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปี ถึงระยะใดแล้ว สามารถติดตามได้ว่าการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปีมีการดำเนินการในช่วงใด ตรงกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ แผนปฏิบัติการก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามผลการดำเนินงานดังกล่าวมาแล้ว

### 2) การประเมินผล (Evaluation)

การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐาน (Standard criteria) และตัวชี้วัด(Indicators) เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินเพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นระบบ มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ โดยประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ ใน 2 ระดับ คือเกณฑ์การประเมินหน่วยงาน และเกณฑ์การประเมินโครงการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลหน่วยงาน

ประกอบด้วย 7 เกณฑ์ 22 ตัวชี้วัด ดังนี้

1. เกณฑ์สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Achievement) เป็นการประเมินความสำเร็จโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยเป็นการประเมินผลขององค์กร 2 ส่วนคือ ผลในภาพรวมและระดับปฏิบัติการ ผลการดำเนินงานจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบอย่างกว้างขวาง อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอและมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน อาจเป็นทุกไตรมาส หรือผลการดำเนินงานประจำปีสัมฤทธิ์ผลรวมถึงการดำเนินงานที่มุ่งการบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 ผลผลิต (Outputs) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) ผลผลิตในภาพรวม (Overall outputs) เป็นการประเมินผลผลิตเทียบกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายรวมขององค์กร ในสายตาของสมาชิกขององค์กรและประชาชนผู้รับบริการ การประเมินผลดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) และมีปฏิสัมพันธ์กับสถานะแวดล้อมของภายนอกองค์กร

2) ผลผลิตระดับปฏิบัติการ (Operation outputs) เป็นการประเมินผลโดยพิจารณาระดับการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ โดยอาจพิจารณาจากผลผลิตต่อหน่วยกำลังคนระดับการบริการต่อหน่วยเวลา สัดส่วนของต้นทุนและผลตอบแทน สถานภาพทางการเงิน สินทรัพย์และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทน (Non – performing loan) คุณภาพของผลผลิตและบริการสาธารณะประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรขององค์กร การประหยัดพลังงานและการรักษาสถานะแวดล้อม

- 1.2 ผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นการพิจารณาผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากผลผลิต  
ในภาพรวมและผลผลิตระดับปฏิบัติการ
2. เกณฑ์ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ  
4 ประการ คือ
- 2.1 การเข้าถึง เน้นความสำคัญในเรื่องโอกาสของประชาชน โดยเฉพาะ  
ผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับบริการสาธารณะ
- 2.2 การจัดสรรทรัพยากร พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร  
ให้กับประชาชน
- 2.3 การกระจายผลประโยชน์ เน้นความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์  
หรือผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในสังคม
- 2.4 ความเสมอภาค เน้นความเป็นธรรมเพื่อให้หลักประกันเรื่องสิทธิและ  
โอกาสในการได้รับบริการสาธารณะ โดยปราศจากอคติ ไม่แบ่งแยกกลุ่ม
3. เกณฑ์ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด  
4 ประการ
- 3.1 สมรรถนะของหน่วยงาน เป็นตัวชี้วัดความสามารถในการให้บริการและ  
ตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย
- 3.2 ความทั่วถึงและเพียงพอ พิจารณาถึงความครอบคลุม ความเพียงพอ และ  
ความครบถ้วนของการให้บริการทั้งในด้านกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการและระยะเวลาที่บริการ
- 3.3 ความถี่ในการให้บริการ เป็นตัวชี้วัดระดับการบริการต่อหน่วยเวลาว่ามี  
ความสม่ำเสมอต่อการดำเนินงานหรือไม่
- 3.4 ประสิทธิภาพการให้บริการ เป็นการชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่มุ่งเน้น  
การบริการที่รวดเร็ว ทันเวลา มีการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนด  
มาตรฐานการบริการไว้เป็นแนวทาง
4. เกณฑ์ความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ
- 4.1 พันธกิจต่อสังคม เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงภารกิจของหน่วยงานที่มีต่อสังคม  
พิจารณาได้จากวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนงานของหน่วยงาน
- 4.2 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบต่อประชากร  
กลุ่มเป้าหมาย

4.3 การให้หลักประกันความเสี่ยง เป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญเพื่อให้หลักประกันว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับความคุ้มครองและหรือการชดเชยจากหน่วยงานหากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

4.4 การยอมรับข้อผิดพลาด เป็นตัวชี้ถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะยอมรับต่อสาธารณชนในกรณีเกิดความผิดพลาดในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน

#### 5. เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

5.1 การกำหนดประเด็นปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหาที่มาจากประชาชนผู้รับบริการและมีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ

5.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นตัวชี้ถึงระบบเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการ

5.3 มาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดถึงความพร้อมในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนผู้รับบริการที่มีทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งเปิดกว้างให้สาธารณชนได้รับทราบและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

5.4 ความรวดเร็วในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดการตอบสนองในการแก้ไขปัญหา การให้ความสำคัญและการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ไม่ละเลยเพิกเฉยต่อปัญหา

#### 6. เกณฑ์ความพึงพอใจของลูกค้า

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ประการ คือ

6.1 ระดับความพึงพอใจ เป็นตัวชี้วัดความเห็นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพการปฏิบัติงาน

6.2 การยอมรับหรือคัดค้าน เป็นตัวชี้วัดระดับการยอมรับมาตรการ นโยบายของหน่วยงานซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนการยอมรับหรือคัดค้าน เนื่องมาจากผลกระทบของนโยบายของหน่วยงาน

#### 7. เกณฑ์ผลเสียหายต่อสังคม

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

7.1 ผลกระทบภายนอก เป็นตัวชี้วัดว่าหน่วยงานก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งสร้างความเสียหายจากการดำเนินงานแก่ประชาชนหรือไม่ โดยอาจวัดจากขนาดและความถี่จากการเสียหายที่เกิดขึ้น

7.2 ต้นทุนทางสังคม เป็นตัวชี้วัดผลเสียหายที่สังคมต้องแบกรับ เช่นค่าใช้จ่ายในพื้นที่บูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น

ดังนั้น สรุปได้ว่ากระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาล ประกอบไปด้วย 1)การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 2) การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและแผนปฏิบัติการ และ 3) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี รวมถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตาม โครงการที่กำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ตั้งแต่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเน้นไปทางเทคนิค วิธีการ ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ ที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน แต่ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญมากไม่สามารถละเลยได้ เนื่องจากเป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรในทุกๆด้าน คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงาน ที่ต้องให้ความสำคัญในการสร้างขวัญ กำลังใจ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน รวมถึงการสร้างค่านิยมที่ดีร่วมกันของคนในองค์กร ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานขององค์กรเกิดผลสัมฤทธิ์และบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับแนวคิดในเรื่องของปัจจัยด้านบุคลากร ที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน ได้แก่ ปัจจัยด้านแรงจูงใจ ปัจจัยด้านสมรรถนะ และปัจจัยด้านกระบวนการทัศน วัฒนธรรม ค่านิยม ในการทำงาน (I AM READY) ซึ่งจะกล่าวถึงตามลำดับต่อไป

## 5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยแรงจูงใจ (Motivation)

โดยนำเสนอเป็นหัวข้อย่อยได้แก่ 1) ความหมายของแรงจูงใจ 2) ประเภทของแรงจูงใจ 3) ที่มาของแรงจูงใจ และ 4) ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ ดังนี้

### 5.1 ความหมายของแรงจูงใจ

แมคเคลิแลนด์ (McClelland:1985 อ้างถึงใน ฌฐกร สิทธิชัย 2548:7) ได้ให้คำนิยามของแรงจูงใจว่า เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งสำหรับบุคคลมุ่งหมายขั้นพื้นฐานตามแรงกระตุ้นตามธรรมชาติ ซึ่งจะเกี่ยวกับพลังงานการเปลี่ยนแปลงและการเลือกแสดงพฤติกรรม

เวเทน (Waiten : 1997 อ้างถึงใน ฌฐกร สิทธิชัย 2548:7) ให้คำจำกัดความของแรงจูงใจว่าเป็นความต้องการ (Needs) ความอยาก (Wants) ความสนใจ (Interests) และความปรารถนา (Desire) ที่ชักจูงบุคคลในทิศทางที่แน่นอน หรือกล่าวสั้นๆว่า การจูงใจก่อให้เกิดพฤติกรรมที่มุ่งสู่จุดมุ่งหมาย

วอลเตอร์ (Walters. 1978:218 อ้างถึงใน พิสุทธิ วสุลิขิต 2553 : 13) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง บางสิ่งบางอย่างที่อยู่ภายในตัวของบุคคลที่มีผลทำให้บุคคลต้องกระทำหรือ เคลื่อนไหวหรือมีพฤติกรรมในลักษณะที่มีเป้าหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แรงจูงใจเป็นเหตุผลของการกระทำ นั่นเอง

ราตรี พัฒนรังสรรค์ (2544:254 อ้างถึงใน นาวิรัตน์ จำจด 2551 : 56) ได้ให้ความเห็นว่า แรงจูงใจ คือ ภาวะหรือองค์ประกอบที่กระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ออกมาอย่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อไปสู่จุดหมายที่ตนเองต้องการหรือผู้ทำการชักจูงกำหนด

โลเวลล์ (Lovell, 1980:109) ให้ความหมายของแรงจูงใจว่า”เป็นกระบวนการที่ชักนำโน้มน้าวให้บุคคลเกิดความมานะพยายามเพื่อที่จะสนองตอบความต้องการบางประการให้บรรลุผลสำเร็จ”

ไมเคิล คอมแจน (Domijan 1996:199) อธิบายว่าการจูงใจเป็นภาวะในการเพิ่มพฤติกรรมการกระทำกิจกรรมของบุคคลโดยบุคคลจงใจกระทำพฤติกรรมนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545:305 อ้างถึงใน พิสุทธิ วสุลิขิต 2553 : 13) ได้แปลความหมายของแรงจูงใจ หมายถึงอิทธิพลภายในบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับการกำหนดทิศทางและการใช้ความพยายามในการทำงานอย่างต่อเนื่อง แรงจูงใจจึงเป็นสิ่งเร้าซึ่งทำให้บุคคลเกิดความคิดริเริ่ม ควบคุม รักษาพฤติกรรมและการกระทำ หรือเป็นสภาพภายในซึ่งเป็นสาเหตุให้บุคคลมีพฤติกรรมที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายบางประการได้

จากความหมายของแรงจูงใจที่มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่านนั้น พอสรุปเพื่อใช้ในการศึกษาในกรณีนี้ ว่า แรงจูงใจ หมายถึง ปัจจัยหรือสิ่งเร้าที่ผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมในการทุ่มเทแรงกาย แรงใจ ใช้ความสามารถและความพยายามในการกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

## 5.2 ประเภทของแรงจูงใจ

รังสรรค์ โจมยา (2548) กล่าวว่า แรงจูงใจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. แรงจูงใจภายใน หมายถึง แรงจูงใจที่มาจากภายในตัวบุคคล และเป็นแรงขับที่ทำให้บุคคลนั้นแสดงพฤติกรรมโดยไม่หวังรางวัลหรือแรงเสริมภายนอก พฤติกรรมที่เนื่องมาจากแรงจูงใจภายในจะเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องมีรางวัลเพราะเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากความสนใจของผู้แสดงพฤติกรรม

ประเภทของแรงจูงใจภายใน (Intrinsic motivation)

เดซี และไรแอน (1985) ได้แบ่งแรงจูงใจภายในออกเป็น 3 ชนิด คือ

- 1) แรงจูงใจภายในนี้มาจากความต้องการทางจิตวิทยา (Psychological needs) ที่ต้องการที่จะเป็นผู้มีสมรรถภาพ ต้องการที่จะมีประสบการณ์ ว่าตนเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพ
- 2) แรงจูงใจภายในที่มาจากความต้องการที่จะเป็นอิสระ เป็นตัวของตัวเอง ต้องการที่จะเป็นผู้ริเริ่มกิจกรรมของตนเอง
- 3) แรงจูงใจภายในที่มาจากความต้องการที่จะมีความสัมพันธ์ คือ มีแรงจูงใจที่จะเอื้ออาทรผู้อื่น มีความรู้สึกกว่าผู้อื่น มีความสัมพันธ์กับตนเองอย่างบริสุทธิ์ใจ และต้องการมีความสัมพันธ์กับตน

2. แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motivation) แรงจูงใจภายนอก หมายถึง แรงจูงใจที่ได้รับอิทธิพลจากภายนอก เช่น มาจากแรงเสริมชนิดต่าง ๆ ตั้งแต่คำ ชม จนถึงการได้รับรางวัลเป็นของขวัญ หรือ เงินและตัวแปรต่าง ๆ ที่มาจากบุคคลและลักษณะของเหตุการณ์ สิ่งแวดล้อมภายนอก เช่น การให้ข้อมูลป้อนกลับ ความคาดหวังของผู้อื่นการอ้างสาเหตุ พฤติกรรมโดยผู้อื่น การตั้งเป้าหมายในการทำงาน เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว แรงจูงใจภายใน (Intrinsic motives) เป็นสิ่งผลักดันจากภายในตัวบุคคลซึ่งอาจจะเป็นเจตคติ ความคิด ความสนใจ ความตั้งใจ การมองเห็นคุณค่า ความพอใจ ความต้องการ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมก่อนข้างถาวร ส่วนแรงจูงใจภายนอกเป็นสิ่งผลักดันภายนอกตัวบุคคลที่มักจะกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมอาจจะเป็นการได้รับรางวัล เกียรติยศ ชื่อเสียง คำชม หรือยกย่อง แรงจูงใจนี้ไม่คงทนถาวร บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อตอบสนองสิ่งจูงใจดังกล่าวเฉพาะกรณีที่ต้องการสิ่งตอบแทนเท่านั้น

### 5.3 ที่มาของแรงจูงใจ

แรงจูงใจมีที่มาจากหลายสาเหตุด้วยกัน (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558 : ออนไลน์) เช่น อาจจะเนื่องมาจากความต้องการหรือแรงขับหรือสิ่งเร้า หรืออาจเนื่องมาจากการคาดหวังหรือจากการเก็บกดซึ่งบางที่เจ้าตัวก็ไม่รู้ตัว จะเห็นได้ว่าการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนเนื่องจากพฤติกรรมมนุษย์มีความซับซ้อน แรงจูงใจอย่างเดียวกันอาจทำให้เกิดพฤติกรรมที่ต่างกัน แรงจูงใจต่างกันอาจเกิดพฤติกรรมที่เหมือนกันก็ได้ดังนั้นจะกล่าวถึงที่มาของแรงจูงใจที่สำคัญพอสังเขปดังนี้

1. ความต้องการ (Need) เป็นสภาพที่บุคคลขาดสมดุลทำให้เกิดแรงผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อสร้างสมดุลให้ตัวเอง เช่น เมื่อรู้สึกหิวห้อยล้าก็จะนอนหรือนั่งพัก ความต้องการมีอิทธิพลมากต่อพฤติกรรมเป็นสิ่งกระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อบรรลุ

จุดมุ่งหมายที่ต้องการ นักจิตวิทยาแต่ละท่านอธิบายเรื่องความต้องการในรูปแบบต่างๆกันซึ่งสามารถแบ่งความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้เป็น 2 ประเภททำให้เกิดแรงจูงใจ

1) แรงจูงใจทางด้านร่างกาย (Physical Motivation) เป็นความต้องการเกี่ยวกับอาหาร น้ำ การพักผ่อน การได้รับความคุ้มครอง ความปลอดภัย การได้รับความเพลิดเพลิน การลดความเคร่งเครียด แรงจูงใจนี้จะมีสูงมากในวัยเด็กตอนต้นและวัยผู้ใหญ่ตอนปลายเนื่องจากเกิดความเลื่อมของร่างกาย

2) แรงจูงใจทางด้านสังคม (Social motivation) แรงจูงใจด้านนี้สลับซับซ้อนมากเป็นความต้องการที่มีผลมาจากด้านชีววิทยาของมนุษย์ในความต้องการอยู่ร่วมกันกับครอบครัว เพื่อนฝูงในโรงเรียน เพื่อนร่วมงาน เป็นความต้องการส่วนบุคคลที่ได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมซึ่งในบางวัฒนธรรมหรือบางสังคมจะมีอิทธิพลที่เข้มแข็งและเหนียวแน่นมาก

2. แรงขับ (Drives) เป็นแรงผลักดันที่เกิดจากความต้องการทางกายและสิ่งเร้าจากภายในตัวบุคคล ความต้องการและแรงขับมักเกิดควบคู่กัน เมื่อเกิดความต้องการแล้วความต้องการนั้นไปผลักดันให้เกิดพฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นแรงขับ เช่น ในการประชุมหนึ่งผู้เข้าประชุมทั้งหัวทึ่งเหนื่อย แทนที่การประชุมจะราบรื่นก็อาจจะเกิดการขัดแย้งหรือเพราะว่าทุกคนหัวก็รับสรุปการประชุมซึ่งอาจจะทำให้ขาดการไตร่ตรองที่ดีก็ได้

3. สิ่งล่อใจ (Incentives) เป็นสิ่งชักนำบุคคลให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ถือเป็นแรงจูงใจภายนอก เช่น ต้องการให้พนักงานมาทำงานสม่ำเสมอก็ใช้วิธียกย่องพนักงานที่ไม่ขาดงาน โดยจัดสรรรางวัลในการคัดเลือกพนักงานที่ไม่ขาดงานหรือมอบโล่ให้แก่ฝ่ายที่ทำงานดีประจำปี สิ่งล่อใจอาจเป็นวัตถุ เป็นสัญลักษณ์ หรือคำพูดที่ทำให้บุคคลพึงพอใจ

4. การตื่นตัว (Arousal) เป็นภาวะที่บุคคลพร้อมที่จะแสดงพฤติกรรม สมองพร้อมที่จะคิด กล้ามเนื้อพร้อมจะเคลื่อนไหว นักกีฬาที่อุ่นเครื่องเสร็จพร้อมที่จะแข่งขันหรือเล่นกีฬาองค์การที่มีบุคลากรที่มีความตื่นตัวก็ย่อมส่งผลให้ทำงานดี การศึกษาธรรมชาติพฤติกรรมของมนุษย์มีความตื่นตัว 3 ระดับคือ

1) การตื่นตัวระดับสูงจะตื่นตัวมากไปจนกลายเป็นตื่นตกใจหรือตื่นตื่นเกินไปขาดสมาธิ

2) การตื่นตัวระดับกลางคือระดับตื่นตัวที่ดีที่สุด

3) การตื่นตัวระดับต่ำมักจะทำให้ทำงานเฉื่อยชา งานเสร็จช้า

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้บุคคลตื่นตัวมีทั้งสิ่งเร้าภายนอกและภายใน ได้แก่ลักษณะส่วนตัวของบุคคลแต่ละคนที่มีต่างกันทั้งบุคลิกภาพ นิสัยและระบบสรีระของผู้นั้น

5. การคาดหวัง (Expectancy) เป็นการตั้งความปรารถนาที่จะเกิดขึ้นของบุคคลในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การคาดหวังก่อให้เกิดแรงผลักดันหรือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรม ถ้าองค์กรกระตุ้นให้พนักงานยกระดับผลงานตนเองได้และพิจารณาผลตอบแทนที่ใกล้เคียงกับสิ่ง ที่พนักงานคาดหวังว่าควรจะได้ก็จะเป็นประโยชน์ทั้งองค์กรและพนักงาน

6. การตั้งเป้าหมาย (Goal setting) เป็นการกำหนดทิศทางและจุดมุ่งหมาย ปลายทางของการกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของบุคคล จัดเป็นแรงจูงใจจากภายในของบุคคล ผู้นั้นในการทำงาน ธุรกิจที่มุ่งเพิ่มปริมาณและคุณภาพควรมีการตั้งเป้าหมายในการทำงานเพราะจะ ส่งผลให้การทำงานมีแผนในการดำเนินการเหมือนเรือที่มีหางเสือ เพราะมีเป้าหมายชัดเจน

#### 5.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

การจูงใจจะเป็นเรื่องสำคัญในการทำความเข้าใจพฤติกรรมของบุคคล และเป็น เครื่องมือที่จะกระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรมที่ต้องการ จนทำให้มีความสนใจและการศึกษาการ จูงใจอย่างหลากหลายจากแนวความคิดระดับพื้นฐานจนถึงระดับที่มีความซับซ้อน มีทฤษฎีและ การศึกษาเรื่องจูงใจจำนวนมาก (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558 : ออนไลน์) โดยขอกกล่าวถึง ทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับแรงจูงใจ ดังนี้

##### 5.4.1 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's hierarchy of needs theory)

เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งกำหนด โดยนักจิตวิทยา ชื่อ มาสโลว์ (Abraham Maslow) เป็นทฤษฎีการจูงใจที่มีการกล่าวขวัญอย่าง แพร่หลาย มาสโลว์มองว่าความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปยัง ระดับสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการ อื่นในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 ลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์

โดยขออธิบายรายละเอียด ดังนี้

1) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค อากาศ น้ำดื่ม การพักผ่อน เป็นต้น

2) ความต้องการความปลอดภัยและมั่นคง (Security or safety needs) เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการทางร่างกายได้แล้ว มนุษย์ก็จะเพิ่มความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไป เช่น ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและหน้าที่การงาน

3) ความต้องการความผูกพันหรือการยอมรับ (ความต้องการทางสังคม) (Affiliation or Acceptance needs) เป็นความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ เช่น ความต้องการให้และได้รับซึ่งความรัก ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ ความต้องการได้รับการยอมรับ การต้องการได้รับความชื่นชมจากผู้อื่น เป็นต้น

4) ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs) หรือ ความภาคภูมิใจในตนเอง เป็นความต้องการการได้รับการยกย่อง นับถือ และสถานะจากสังคม เช่น ความต้องการได้รับความเคารพนับถือ ความต้องการมีความรู้ความสามารถ เป็นต้น

5) ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization) เป็นความต้องการสูงสุดของแต่ละบุคคล เช่น ความต้องการที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างได้สำเร็จ ความต้องการทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง เป็นต้น

**5.4.2 ทฤษฎีการจูงใจ ERG ของ Alderfer** เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แต่ไม่คำนึงถึงขั้นความต้องการว่า ความต้องการใดเกิดขึ้นก่อนหรือหลังและความต้องการหลายๆอย่างอาจเกิดขึ้นพร้อมกันได้ ความต้องการตามทฤษฎี ERG จะมีน้อยกว่าความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1) ความต้องการเพื่อความอยู่รอด (Existence needs (E)) เป็นความต้องการพื้นฐานของร่างกายเพื่อให้มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ได้ เช่น ความต้องการอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค เป็นต้น เป็นความต้องการในระดับต่ำสุดและมีลักษณะเป็นรูปธรรมสูงสุด ประกอบด้วย ความต้องการทางร่างกายบวกด้วยความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคงตามทฤษฎีของมาสโลว์ ผู้บริหารสามารถตอบสนองความต้องการในด้านนี้ได้ด้วยการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีสวัสดิการที่ดี มีเงินโบนัสรวมถึงทำให้ผู้ได้บังคับบัญชารู้สึกมั่นคงปลอดภัยจากการทำงาน ได้รับความยุติธรรม มีการทำสัญญาว่าจ้างการทำงาน เป็นต้น

2) ความต้องการมีสัมพันธภาพ (Relatedness needs (R)) เป็นความต้องการที่จะให้และได้รับไมตรีจิตจากบุคคลที่แวดล้อม เป็นความต้องการที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมน้อยลง ประกอบด้วยความต้องการความผูกพันหรือการยอมรับ (ความต้องการทางสังคม) ตามทฤษฎีของมาสโลว์ ผู้บริหารควรส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อบุคคลภายนอกด้วย เช่น การจัดกิจกรรมที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม เป็นต้น

3) ความต้องการความเจริญก้าวหน้า (Growth needs (G)) เป็นความต้องการในระดับสูงสุดของบุคคลซึ่งมีความเป็นรูปธรรมต่ำสุดประกอบด้วยความต้องการการยกย่องบวกด้วยความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิตตามทฤษฎีของมาสโลว์ ผู้บริหารควรสนับสนุนให้พนักงานพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้าด้วยการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือมอบหมายให้รับผิดชอบต่องานกว้างขึ้น โดยมีหน้าที่การงานสูงขึ้น อันเป็นโอกาสที่พนักงานจะก้าวไปสู่ความสำเร็จ

**5.4.3 ทฤษฎีแรงจูงใจไฟ้สัมฤทธิ์ของแมคคลีแลนด** ทฤษฎีนี้เน้นอธิบายการจูงใจของบุคคลที่กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการความสำเร็จมิได้หวังรางวัลตอบแทนจากการกระทำของเขา ซึ่งความต้องการความสำเร็จนี้ในแง่ของการทำงาน หมายถึง ความต้องการที่จะทำงานให้ดีที่สุดและทำให้สำเร็จผลตามที่ตั้งใจไว้ เมื่อตนทำอะไรสำเร็จได้ก็จะเป็นแรงกระตุ้นให้ทำงานอื่นสำเร็จต่อไป หากองค์กรใดที่มีพนักงานที่แรงจูงใจไฟ้สัมฤทธิ์จำนวนมากก็จะเจริญรุ่งเรืองและเติบโตเร็ว ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของแมคคลีแลนดได้สรุปคุณลักษณะของคนที่มีแรงจูงใจไฟ้สัมฤทธิ์สูงมีความต้องการ 3 ประการที่เชื่อว่าเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะเข้าใจถึงพฤติกรรมของบุคคลได้ดังนี้

1) ความต้องการความสำเร็จ (Need for Achievement (nAch)) เป็นความต้องการที่จะทำสิ่งต่างๆ ให้เต็มที่และดีที่สุดเพื่อความสำเร็จ จากการวิจัยของ McClelland พบว่าบุคคลที่ต้องการความสำเร็จ (nAch) สูง จะมีลักษณะชอบการแข่งขัน ชอบงานที่ท้าทาย และต้องการได้รับข้อมูลป้อนกลับเพื่อประเมินผลงานของตนเอง มีความชำนาญในการวางแผน มีความรับผิดชอบสูง และกล้าที่จะเผชิญกับความล้มเหลว

2) ความต้องการความผูกพัน (Need for Affiliation (nAff)) เป็นความต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ต้องการสัมพันธภาพที่ดีต่อบุคคลอื่น บุคคลที่ต้องการความผูกพันสูงจะชอบสถานการณ์การร่วมมือมากกว่าสถานการณ์การแข่งขัน โดยจะพยายามสร้างและรักษาความสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่น

3) ความต้องการอำนาจ (Need for power (nPower)) เป็นความต้องการอำนาจเพื่อมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น บุคคลที่มีความต้องการอำนาจสูงจะแสวงหาวิถีทางเพื่อให้ตนมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นต้องการให้ผู้อื่นยอมรับหรือยกย่อง ต้องการความเป็นผู้นำ ต้องการงานให้เหนือกว่าบุคคลอื่นและจะกังวลเรื่องอำนาจมากกว่าการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ จากการศึกษาของแมคคลีแลนดยังพบว่า พนักงานที่มีแรงจูงใจไฟ้สัมฤทธิ์สูงมักต้องการจะทำงานในลักษณะ 3 ประการ คือ 1) งานที่เปิดโอกาสให้รับผิดชอบเฉพาะส่วน และเขามีอิสระที่จะตัดสินใจและแก้ปัญหาด้วยตนเอง 2) ต้องการงานที่มีระดับยากง่ายพอดีไม่ง่ายหรือยากจนเกินไปกว่าความสามารถและ 3) ต้องการงานที่มีความแน่นอนและต่อเนื่องซึ่งสร้างผลงานได้และทำให้เขามีความก้าวหน้าในงานเพื่อจะพิสูจน์ตนเองถึงความสามารถของเขาได้ ซึ่งนอกจากงานในลักษณะดังกล่าวแล้วแมคคลีแลนดได้พบว่าปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพคือสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับงานที่ทำด้วย

**5.4.4 ทฤษฎีสองปัจจัยของเฮร์ซเบอร์ก (Herzberg)** ทฤษฎีเฮร์ซเบอร์กเน้นอธิบายและให้ความสำคัญกับปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ตัวกระตุ้น (Motivators) และการบำรุงรักษา (Hygiene) สองปัจจัยมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของงานเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งขออธิบายดังนี้

1) ปัจจัยด้านตัวกระตุ้น (Motivator factors) เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผลผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการทำงาน (Job satisfaction) ตัวกระตุ้นประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ ได้แก่ การสัมฤทธิ์ผล การยอมรับนับถือจากผู้อื่น ลักษณะงานที่น่าสนใจ ความรับผิดชอบ โอกาสที่จะเจริญก้าวหน้า และการเจริญเติบโต

2) ปัจจัยด้านการบำรุงรักษา (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่ช่วยให้พนักงานยังคงทำงานอยู่และยังรักษาเขาไว้ไม่ให้ออกจากงานเมื่อไม่ได้จัดให้พนักงาน เขาจะไม่พอใจและไม่มีความสุขในการทำงานปัจจัยนี้ประกอบด้วย 10 ประการ ได้แก่ 1) นโยบายและการบริหาร คือพนักงานรู้สึกว่าย้ายจัดการมีการสื่อสารที่ดีและรับรู้ถึงนโยบายขององค์กรที่เขาอยู่ 2) การนิเทศงาน คือพนักงานรู้สึกว่าผู้บริหารตั้งใจสอนงานและให้งานตามหน้าที่รับผิดชอบ 3) ความสัมพันธ์ที่ดีกับหัวหน้างาน 4) ภาวะการทำงาน คือพนักงานรู้สึกดีต่องานที่ทำและสภาพการณ์ของที่ทำงาน 5) ค่าตอบแทนการทำงานคือพนักงานรู้สึกว่าค่าตอบแทนเหมาะสม 6) ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเพื่อนร่วมงาน 7) ชีวิตส่วนตัว คือพนักงานรู้สึกว่าชั่วโมงการทำงานไม่ได้กระทบต่อชีวิตส่วนตัว 8) ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหัวหน้างานกับลูกน้อง 9) สถานภาพ คือพนักงานรู้สึกว่างานเขามีตำแหน่งหน้าที่ดี 10) ความมั่นคง คือพนักงานรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในงานที่ทำอยู่ปัจจัยบำรุงรักษาไม่ใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่เป็นข้อกำหนดที่ป้องกันไม่ให้พนักงานเกิดความไม่พึงพอใจในงานที่ทำ ถ้าไม่มีปัจจัยเหล่านี้แล้วอาจก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจแก่พนักงานได้

**5.4.5 ทฤษฎี X,Y ของ McGregor (Theory X และ Theory Y) McGregor** ได้สรุปข้อสมมุติฐานที่เกี่ยวกับตัวคน ในหนังสือ ชื่อ “The Human Side of Enterprise” ข้อสมมุติฐานทั้งสอง คือ Theory X และ Theory Y ซึ่งแสดงเปรียบเทียบลักษณะของคนให้เห็นในสองทฤษฎีที่แตกต่างกันดังนี้

1) Theory X McGregor ได้ตั้งสมมุติฐานที่เกี่ยวกับตัวคนว่าจะมีลักษณะดังนี้ คือ ลักษณะของคนโดยทั่วไปจะไม่ชอบการทำงาน และจะพยายามหลีกเลี่ยงหรือบิดพลิ้วเมื่อมีโอกาส ด้วยเหตุที่คนไม่ชอบงานดังกล่าว ดังนั้นเพื่อที่จะให้คนปฏิบัติงานในองค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้จึงต้องใช้วิธีการบังคับ (coerced) ควบคุม (controlled) กำกับ (directed) หรือ ข่มขู่ (threatened) ด้วยวิธีการลงโทษต่างๆคนทั่วไปมักจะชอบวิธีการดังกล่าว และอยากที่จะให้มีการ

บังคับสั่งการ โดยตัว ผู้บริหารเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้หลีกเลี่ยงการรับผิดชอบต่างๆ คนทั่วไปจะไม่มี ความกระตือรือร้นหรือใฝ่สูง และมีความต้องการในเรื่องความมั่นคงเป็นสำคัญเท่านั้น

2) Theory Y McGregor ได้สรุปไว้ว่าในขณะที่คนกำลังปฏิบัติงานโดยใช้ แรงกำลังความคิดในหน้าที่ต่างๆนั้น คนงานอาจถือว่างานเป็นเรื่องที่สนุกสนานและเป็นสิ่งที่ให้ ความเพลิดเพลินได้ด้วย แต่งานต่างๆจะดีหรือไม่ดีสำหรับคนงานหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของ ความควบคุม ถ้าหากงานนั้นได้รับการจัดอย่างเหมาะสม ก็อาจเป็นสิ่งที่ตอบสนองสิ่งจูงใจของ คนงานได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากงานนั้นเป็นไปลักษณะบังคับจะทำให้คนไม่ชอบที่จะทำงาน ดังนั้น การควบคุมและข่มขู่ด้วยวิธีการลงโทษต่างๆ จึงไม่ใช่วิธีที่จะช่วยให้องค์กรบรรลุ วัตถุประสงค์ได้ แต่ที่ถูกต้องควรจะเป็นเปิดโอกาสให้คนมีโอกาสใช้ดุลพินิจของตนเอง (self-direction) และสามารถรับผิดชอบควบคุมตนเอง (self-control) ในขณะที่กำลังปฏิบัติงานตามที่ได้รับ มอบหมายมา เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่คนนิยมผูกมัดตนเองต่องาน ขององค์กร จึงย่อมมีผลทำให้งานดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งจูงใจที่จะปฏิบัติงานได้ สำเร็จในตัวของคนงานด้วย ดังนั้น การที่คนจะปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร จึงมีส่วน สัมพันธ์กับ โอกาสที่บุคคลดังกล่าวจะได้รับการตอบสนองสิ่งจูงใจตามความพอใจของตนเองด้วย สาเหตุที่คนงานพยายามหลีกเลี่ยง ความรับผิดชอบ ขาดความกระตือรือร้น มุ่งที่จะตอบสนอง สิ่งจูงใจด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น สืบเนื่องมาจากกระบวนการเรียนรู้และประสบการณ์ ที่เคยเป็นมามากกว่า แต่แท้จริงแล้วลักษณะ ของคนจะไม่เป็นไปตามที่กล่าวมาถ้าหากงานต่างๆ ได้รับการจัดอย่างเหมาะสมแล้ว คนงานจะรับผิดชอบงานดังกล่าวและอยากจะได้รับผิดชอบใน ผลสำเร็จของงานนั้นด้วย ถ้าหากได้มีการเข้าใจถึงคนโดยถูกต้องแล้ว จะเห็น ได้ว่าคน โดยทั่วไปจะมีคุณสมบัติที่ดีเลิศ คือ มีความคิดความอ่านที่ดี ฉลาด และมีความคิดริเริ่มที่จะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ขององค์กรได้อย่างดี

จากทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับแรงจูงใจที่ได้กล่าวมา ทั้งในเรื่องของความ ต้องการ ตามลำดับขั้นของมาสโลว์ แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของแมคคลีแลนด์ และทฤษฎีสองปัจจัยของ Herzberg รวมถึงการมองคนตามทฤษฎี X,Y ของ McGregor ผู้วิจัยมองว่า เป็นปัจจัยส่วนบุคคลที่ ส่งผลอย่างยิ่งต่อผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน เพราะถือเป็นแรงขับหรือความต้องการจากตัวบุคคล โดยมีสิ่งกระตุ้นทั้งจากภายในและภายนอก ในการส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติงานของบุคคลให้ บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ โดยประกอบไปด้วยบรรยากาศในการทำงานที่ดี มีสิ่งอำนวยความสะดวก มีความมั่นคงในการทำงาน มีเงินเดือนที่เหมาะสม มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง ผู้ร่วมงานและผู้บังคับบัญชา ความต้องการการยอมรับนับถือ ชมเชย และความไว้วางใจจากเพื่อน ร่วมงานและผู้บังคับบัญชา รวมถึง ความก้าวหน้าในการทำงาน การสร้างความรับผิดชอบใน

การทำงานและการให้อิสระในการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ความสำเร็จในการทำงาน การได้รับการยกย่อง ได้รับผิดชอบในงาน ลักษณะงานที่ทำทนายเหมาะกับระดับความสามารถ มีโอกาสก้าวหน้าและพัฒนาตนเองให้สูงขึ้น แต่ทั้งนี้อีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญในตัวบุคคลที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติงานก็คือ ความรู้ ความสามารถ ส่วนบุคคลหรือสมรรถนะของบุคคลนั้นๆ ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ (Competency)

โดยขอนำเสนอเป็นหัวข้อย่อย ได้แก่ 1) ความเป็นมาและความสำคัญของสมรรถนะ 2) ความหมายของสมรรถนะ และ 3) สมรรถนะในการทำงานและประเภทของสมรรถนะ

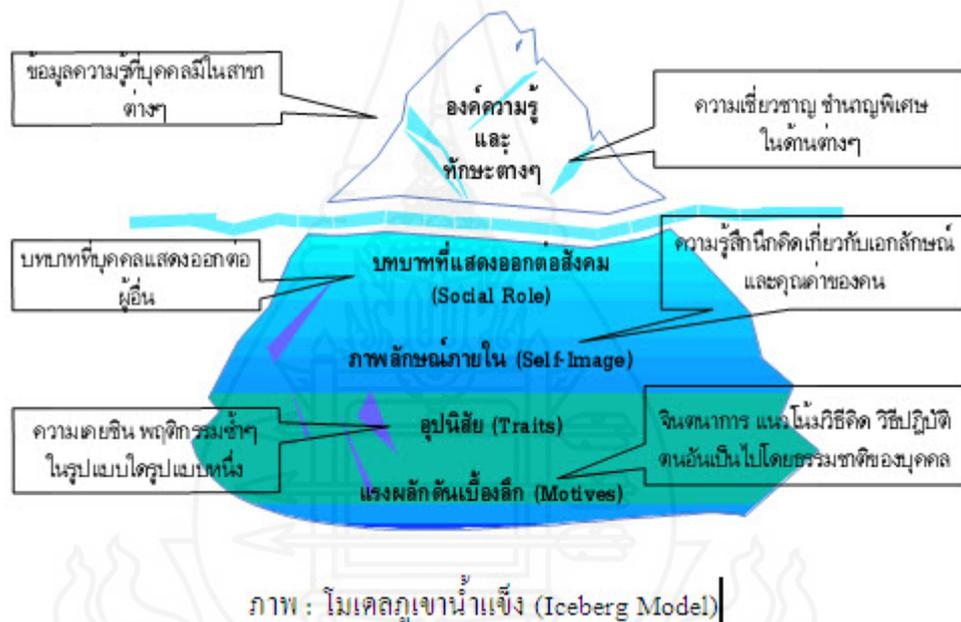
### 6.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสมรรถนะ

เมื่อพูดถึงสมรรถนะ ก็มักจะมีการกล่าวอ้างถึง David C. McClelland ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ด้านจิตวิทยาจากมหาวิทยาลัย Harvard กับบทความที่มีชื่อเสียงของเขาคือที่ตีพิมพ์ในวารสารนักจิตวิทยาอเมริกัน เรื่อง Testing for Competence Rather than for Intelligence ในปี 1973 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548) ซึ่งบทความเรื่องนี้ McClelland แสดงความคิดเห็นต่อต้านการทดสอบความถนัด การทดสอบความรู้ในงานหรือผลการเรียนว่าไม่สามารถทำนายผลการปฏิบัติงานหรือความสำเร็จในชีวิตได้ เขาจึงได้หาวิธีศึกษาตัวแปรด้านสมรรถนะที่มองว่าสามารถทำนายผลการปฏิบัติงานได้ ซึ่ง McClelland ได้ทำการศึกษาโดยใช้การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มผู้ที่ประสบความสำเร็จในงาน และกลุ่มผู้ที่ประสบความสำเร็จน้อยกว่า (กลุ่มปานกลาง) เพื่อดูว่าสองกลุ่มนี้แตกต่างกันเรื่องใด (สมรรถนะใด) การเก็บข้อมูลเน้นที่ความคิดและพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับผลลัพธ์ของงานที่ประสบความสำเร็จ โดยใช้เทคนิคที่เรียก Behavioral Event Interview (BEI) ซึ่งเป็นวิธีการที่พัฒนามาจากการผสมผสานวิธีวิเคราะห์เหตุการณ์สำคัญในงานของ Flanagan (1954) และวิธีการของแบบทดสอบ Thematic Apperception Test (TAT) โดยวิธีวิเคราะห์เหตุการณ์สำคัญในงาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาคุณลักษณะที่สำคัญและทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานที่ประสบความสำเร็จ โดยรวบรวมข้อมูลจากพฤติกรรมที่สังเกตได้ในสถานการณ์การทำงานหรือสถานการณ์อื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นพฤติกรรมที่ผู้อื่นสังเกตได้ ส่วน BEI มีจุดมุ่งหมายที่เน้นความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของบุคคล

McClelland กล่าวว่า เมื่อบุคคลมีเขาว์ปัญญาเป็นสมรรถนะพื้นฐาน (Threshold Competencies) ในระดับหนึ่งแล้ว ผลการปฏิบัติงานของเขาจะไม่สัมพันธ์กับเขาว์ปัญญาอีกต่อไป ซึ่งอธิบายได้ว่า ผู้ปฏิบัติงานทุกคนต้องเป็นคนฉลาดทุกคน แต่คนที่ฉลาดทุกคนอาจไม่ได้มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นทุกคน สิ่งที่แยกระหว่างผู้ฉลาดและมีผลการปฏิบัติงานดีกับผู้ฉลาดที่มีผล

การปฏิบัติงานในระดับปานกลาง คือ สมรรถนะ ซึ่งสมรรถนะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท เมื่อพิจารณาโดยยึดผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ ได้แก่ สมรรถนะพื้นฐาน (Threshold Competencies) ซึ่งหมายถึง ความรู้หรือทักษะพื้นฐานที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนต้องมีเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ แต่ไม่สามารถแยกผู้ที่ปฏิบัติงานคือออกจากผู้ที่ปฏิบัติงานปานกลาง และ สมรรถนะที่แยกความแตกต่าง (Differentiating Competencies) หมายถึง ปัจจัยต่างๆที่ผู้ปฏิบัติงานที่ดีมีแต่ผู้ปฏิบัติงานปานกลางไม่มี (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548)

แนวคิดเรื่องสมรรถนะ มักมีการอธิบายด้วย“โมเดลภูเขาน้ำแข็ง”(Iceberg Model) ของ McClelland ดังภาพที่แสดงด้านล่าง



ภาพที่ 2.4 โมเดลภูเขาน้ำแข็งของแมคคลีแลนด์

ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ความแตกต่างระหว่างบุคคลเปรียบเทียบกับภูเขาน้ำแข็ง โดยมีส่วนที่เห็นได้ง่าย และพัฒนาได้ง่ายคือ ส่วนที่ลอยอยู่เหนือน้ำ นั่นคือองค์ความรู้ และ ทักษะต่างๆ ที่บุคคลมีอยู่ และส่วนใหญ่ที่มองเห็น ได้ยากจะอยู่ใต้น้ำ ได้แก่ แรงจูงใจ อุปนิสัย ภาพลักษณ์ภายใน และบทบาทที่แสดงออกต่อสังคม ส่วนที่อยู่ใต้น้ำนี้มีผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลอย่างมาก และเป็นส่วนที่พัฒนาได้ยาก ซึ่งอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ความรู้ ทักษะ/ความสามารถ (ส่วนที่อยู่เหนือน้ำ) และคุณลักษณะอื่นๆ ของบุคคล (ส่วนที่อยู่ใต้น้ำ) ทำให้

บุคคลมีสมรรถนะ (พฤติกรรมในการทำงาน) ในรูปแบบต่างๆ และสมรรถนะต่างๆ มีความสัมพันธ์กับผลงานของบุคคล (สำนักงาน ก.พ.,2548)

## 6.2 ความหมายของสมรรถนะ

David McClelland (1993 อ้างใน สุภิญญา รัศมีธรรมโชติ: 4) กล่าวว่า สมรรถนะ (Competency) คือ บุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายใน บังเอิญบุคคล ซึ่งสามารถผลักดันให้บังเอิญบุคคลนั้นสร้างผล การปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ

Boyatzis (1982) อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร กล่าวว่า “สมรรถนะ หมายถึงคุณลักษณะพื้นฐาน (Underlying Characteristic) ของบุคคล ได้แก่ แรงจูงใจ (Motive) อุปนิสัย (Trait) ทักษะ (Skill) จินตภาพส่วนตน (Self-Image) หรือบทบาททางสังคม (Social Role) หรือองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ซึ่งบุคคลจำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้ผลงานสูงกว่า/เหนือกว่าเกณฑ์เป้าหมายที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548) ให้คำนิยามของ สมรรถนะ ว่าเป็น “คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในองค์กร”

เดชา เดชะวัฒน์ไพศาล (2543) อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร กล่าวว่า “สมรรถนะ หมายถึง ทักษะ ความรู้และ ความสามารถ หรือพฤติกรรมของบุคลากร ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานใดงานหนึ่ง กล่าวคือ ใน การทำงานหนึ่งๆ เราต้องรู้อะไร เมื่อมีความรู้หรือข้อมูลแล้วเราต้องรู้ว่าจะทำงานนั้นๆ อย่างไร และเราควรมีพฤติกรรมหรือคุณลักษณะเฉพาะอย่างไรจึงจะทำงานได้อย่างประสบความสำเร็จ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้องค์กรทราบว่าคุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่ดีในการทำงานของบุคลากรในองค์กร (Superior Performer) นั้นเป็นอย่างไร

อุกฤษณ์ กาญจนเกตุ (2543) อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร กล่าวว่า “สมรรถนะ หมายถึง ความสามารถความชำนาญด้านต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้บุคคลสามารถกระทำการหรือดำเนินการกระทำในกิจการใดๆ ให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งความสามารถเหล่านี้ได้มาจากการ เรียนรู้ ประสบการณ์ การฝึกฝน และการปฏิบัติงานเป็นนิสัย

Richard Boyatzis (1982 อ้างใน ดนัต เทียนพุ่ม: 56-57) กล่าวว่า สมรรถนะ คือ กลุ่มของความสามารถที่มีอยู่ในตัวบุคคลซึ่งกำหนดพฤติกรรมของบุคคลเพื่อให้บรรลุถึงความ ต้องการของงานภายใต้ปัจจัยสภาพแวดล้อมขององค์กร และทำให้บุคคลมุ่งมั่นไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ

วัฒนา พัฒนพงศ์ (2546 : 33) ให้ความเห็นว่า สมรรถนะ คือ ระดับของความสามารถในการปรับใช้กระบวนทัศน์ (Paradigm) ทักษะ ทักษะ พฤติกรรม ความรู้ และทักษะเพื่อการปฏิบัติงานให้เกิดคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในองค์กร

ณรงค์วิทย์ แสงทอง (2546 : 27) กล่าวว่า สมรรถนะ คือ ความสามารถหรือสมรรถนะของผู้ดำรงตำแหน่งงานที่งานนั้น ๆ ต้องการ คำว่า Competency นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะพฤติกรรมแต่จะมองลึกไปถึงความเชื่อทัศนคติ อุปนิสัยส่วนตัวของคนด้วย

ขจรศักดิ์ หาญณรงค์ (2544 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ พรณัฐวุฒิกุล : 23) กล่าวว่า สมรรถนะ คือ สิ่งซึ่งแสดงคุณลักษณะและคุณสมบัติของบุคคล รวมถึงความรู้ทักษะ และพฤติกรรม ที่แสดงออกมา ซึ่งทำให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพสูงกว่ามาตรฐานทั่วไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว สมรรถนะ (Competency) คือ ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมที่จำเป็นต่อ การทำงานของบุคคล ให้ประสบผลสำเร็จสูงกว่ามาตรฐานทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ความรู้ (Knowledge) คือ สิ่งที่ต้องการต้องการให้ “รู้” เช่น ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง 2) ทักษะ (Skill) คือ สิ่งที่ต้องการต้องการให้ “ทำ” เช่น ทักษะด้าน ICT ทักษะด้านเทคโนโลยีการบริหารสมัยใหม่เป็นสิ่งที่ต้องผ่านการเรียนรู้และฝึกฝนเป็นประจำจนเกิดเป็นความชำนาญในการใช้งาน และ 3) พฤติกรรมที่พึงปรารถนา (Attributes) คือ สิ่งที่ต้องการต้องการให้ “เป็น” เช่น ความใฝ่รู้ ความซื่อสัตย์ ความรักในองค์กร และความมุ่งมั่นในความสำเร็จ สิ่งเหล่านี้จะอยู่ลึกลงไป ในจิตใจ ต้องปลูกฝังสร้างยากกว่าความรู้และทักษะ แต่ถ้าหากมีอยู่แล้ว จะเป็นพลังผลักดันให้คนมีพฤติกรรมที่ต้องการ

### 6.3 สมรรถนะในการทำงานและประเภทของสมรรถนะ

#### 6.3.1 สมรรถนะในการทำงาน

ระบบสมรรถนะในการทำงาน (Competency Model) เป็นเครื่องมือบริหารจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารทุกระดับสามารถนำมาใช้ในการ สรรหา รักษา และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะ และความสามารถและบุคลิกลักษณะเฉพาะตรงตามตำแหน่งกำหนด เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามผลตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งสมรรถนะในการทำงาน (Competency) หมายถึง ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะ (Knowledge, Skills, Personal Attribute) ของบุคคลที่จำเป็นต้องมี เพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ประสบผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร, ไม่ปรากฏปี) ซึ่งประกอบไปด้วย

1. ความรู้ (Knowledge) หมายถึง ความรู้ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าไม่มีความรู้ พนักงานก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง ความรู้นี้มักจะได้รับการศึกษาอบรม สัมมนา รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนความรู้กับผู้มีความรู้ในด้านนั้นๆ

2. ทักษะ (Skills) หมายถึงทักษะ ความสามารถเฉพาะที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าไม่มีทักษะแล้ว ก็ยากที่จะทำให้พนักงานทำงานให้มีผลงานออกมาดีและตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ทักษะนี้มักจะได้มาจากการฝึกฝน หรือกระทำซ้ำๆอย่างต่อเนื่อง จนทำให้เกิดความชำนาญในสิ่งนั้น

3. คุณลักษณะส่วนบุคคล (Personal Attribute) หมายถึง คุณลักษณะ ความคิด ทศนคติ ค่านิยม แรงจูงใจและความต้องการส่วนตัวของบุคคล คุณลักษณะเป็นสิ่งที่ติดตัวและเปลี่ยนแปลงได้ไม่ถนัดนักคุณลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับหน้าที่มักจะก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน และทำให้งานไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

### 6.3.2 ประเภทของสมรรถนะ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร แบ่งสมรรถนะในการทำงาน (Competency Model) ออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกันคือ

1. สมรรถนะหลัก (Core Competency: CC) หมายถึงทักษะ และคุณลักษณะที่ทุกคนในองค์กรจำเป็นต้องมี เป็นพื้นฐานที่จะนำองค์กรไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ซึ่งสมรรถนะหลักประกอบไปด้วย

- 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation-ACH)
- 2) บริการที่ดี (Service Mind-SERV)
- 3) ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork-TW)
- 4) จริยธรรม (Integrity-ING)
- 5) การสั่งสมความชำนาญในงานอาชีพ (Expertise-EXP)

2. สมรรถนะตามบทบาทหน้าที่ (Functional Competency: FC) หมายถึง ความรู้ ทักษะและ คุณลักษณะที่บุคลากรจำเป็นต้องมี เพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ สมรรถนะตามบทบาทหน้าที่ ประกอบไปด้วย

- 1) การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking-AT)
- 2) การมองภาพองค์รวม (Conceptual Thinking-CT)
- 3) การสืบเสาะหาข้อมูล (Information Seeking-INF)
- 4) ความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรม (Cultural Sensitivity-CS)
- 5) ความเข้าใจผู้อื่น (Interpersonal Understanding-IU)

- 6) การดำเนินการเชิงรุก (Proactiveness-PROAC)
- 7) ความถูกต้องของงาน (Concern for Order-CO)
- 8) ความมั่นใจของตนเอง (Self Confidence-SCF)
- 9) ความยืดหยุ่นผ่อนปรน (Flexibility-FLX)
- 10) ศิลปะการสื่อสารจูงใจ (Communication & Influencing-CI)
- 11) คุณทริยภาพทางศิลปะ (Aesthetic Quality-AQ)
- 12) การประสานงาน (Coordination-COOR)
- 13) การวางแผน (Planning-PLAN)
- 14) การติดตามงาน (Follow up-FO)
- 15) การเจรจาต่อรอง (Negotiation-NE)
- 16) การแก้ปัญหา (Problem Solving-PS)
- 17) การให้คำปรึกษา (Consultation-CONSULT)
- 18) การบริหารงานวิจัย (Research Management-RM)
- 19) การบริหาร โครงการ (Project Management-PM)
- 20) การบริหารงบประมาณ (Budget Management-BM)
- 21) ความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ (English Literacy-ENG)
- 22) ความสามารถในการใช้อุปกรณ์ IT (IT Literacy-IT)
- 23) ความสามารถในการจัดทำเอกสาร (Writing Literacy-WRITE)

3. สมรรถนะด้านการบริหาร (Management Competency: MC) หมายถึง ความรู้ ทักษะและ คุณลักษณะด้านการบริหารจัดการที่จำเป็นสำหรับพนักงานที่มีหน้าที่ในระดับจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้ ซึ่งสมรรถนะด้านการบริหาร ประกอบไปด้วย

- 1) วิสัยทัศน์ (Visioning-VI)
- 2) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management-CM)
- 3) การให้อำนาจผู้อื่น (Empowerment-EM)
- 4) การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management-PM)
- 5) การพัฒนาศักยภาพคน (Caring & Developing Others-DEV)

4. ความรู้ตามสายงาน (Job Competency: JC) หมายถึง ความรู้เฉพาะสายงานที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บรรลุเป้าหมายไว้ ซึ่งความรู้ตามสายงาน ประกอบไปด้วย

- 1) ความรู้ด้านงานทรัพยากรบุคคล (Human Resources Knowledge)

- 2) การบริหารด้านงานสารสนเทศ (Information Technology Management)
- 3) ความรู้ด้านงานบัญชี (Accounting Knowledge)
- 4) ความรู้ในด้านงานคลังพัสดุและจัดซื้อ (Store and Purchasing Knowledge)

สำนักงาน ก.พ. (2548) แบ่งสมรรถนะในระบบราชการพลเรือนไทย ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. สมรรถนะหลัก เป็นคุณลักษณะร่วม เพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน 5 ประการ ได้แก่

1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ มีความขยันขันแข็ง ตั้งใจทำงาน รับผิดชอบ ทำงานถูกต้อง รวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือกระบวนการปฏิบัติงาน

2) บริการที่ดี (Service Mind) หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของพนักงานเทศบาลในจังหวัดลำพูนในการให้บริการต่อประชาชน

3) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) หมายถึง ความสนใจใฝ่รู้ สั่งสมความรู้ ความสามารถของตนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

4) การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม (Integrity) หมายถึง การดำรงตนและประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสมทั้งตามกฎหมาย คุณธรรม และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

5) การทำงานเป็นทีม (Teamwork) หมายถึง ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งของทีม และหน่วยงาน เพื่อทำงานให้ประสบความสำเร็จ

2. สมรรถนะประจำสายงาน (Functional Competencies) หมายถึง คุณลักษณะที่กำหนดเฉพาะกลุ่มงาน ซึ่งต้องมีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นต่อสายงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในสายงานนั้น ๆ ประกอบด้วย

- 1) การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking)
- 2) การมองภาพองค์รวม (Conceptual Thinking)
- 3) การพัฒนาศักยภาพคน (Caring & Developing Others)
- 4) การสั่งการตามอำนาจหน้าที่ (Holding People Accountable)
- 5) การสืบเสาะหาข้อมูล (Information Seeking)

- 6) ความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรม (Cultural Sensitivity)
- 7) ความเข้าใจผู้อื่น (Interpersonal Understanding)
- 8) ความเข้าใจองค์กรและระบบราชการ (Organization Awareness)
- 9) การดำเนินการเชิงรุก (Proactiveness)
- 10) ความถูกต้องของงาน (Concern for Order)
- 11) ความมั่นใจในตนเอง (Self Confidence)
- 12) ความยืดหยุ่นผ่อนปรน (Flexibility)
- 13) ศิลปะการสื่อสารจูงใจ (Communication & Influencing)
- 14) สภาวะผู้นำ (Leadership)
- 15) คุณภาพทางศิลปะ (Aesthetic Quality)
- 16) วิสัยทัศน์ (Visioning)
- 17) การวางกลยุทธ์ภาครัฐ (Strategic Orientation)
- 18) ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน (Change Leadership)
- 19) การควบคุมตนเอง (Self Control)
- 20) การให้อำนาจผู้อื่น (Empowering Others)

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2557) ได้กำหนดสมรรถนะที่จำเป็นในงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไว้เป็น 3 ประเภท ตามความในบัญชีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็น แนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 ดังนี้

1. สมรรถนะหลัก หมายถึง สมรรถนะที่ข้าราชการทุกประเภทและทุกระดับตำแหน่งจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการหล่อหลอมให้เกิดพฤติกรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน สังคมและประเทศชาติ ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ ดังนี้

1.1 การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความตั้งใจ และความขยันหมั่นเพียรปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายและมาตรฐานที่องค์กรกำหนดไว้อย่างดีที่สุด อีกทั้งหมายรวมถึงความมุ่งมั่นในการปรับปรุงพัฒนาผลงานและกระบวนการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุดอยู่เสมอ

1.2 การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนหลัก

แนวทางในวิชาชีพของตนโดยมุ่งประโยชน์ของประชาชน สังคม ประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

1.3 ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน หมายถึง ความเข้าใจและสามารถประยุกต์ใช้ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของเทคโนโลยี ระบบ กระบวนการทำงาน และมาตรฐานการทำงานของตนและของหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผล ความเข้าใจนี้รวมถึงความสามารถในการมองภาพใหญ่ และการคาดการณ์เพื่อเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งต่างๆต่อระบบและกระบวนการทำงาน

1.4 การบริการเป็นเลิศ หมายถึง การให้บริการที่ดีแก่ผู้รับบริการ หรือประชาชนด้วยความใส่ใจในความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการ หรือประชาชน อีกทั้งโดยมุ่งผลประโยชน์และความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือประชาชนเป็นหลัก

1.5 การทำงานเป็นทีม หมายถึง การมีจิตสำนึกในความสามัคคีกัน ความร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของทีม เพื่อให้ทีมงาน กลุ่ม หรือหมู่คณะนั้นๆบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้อย่างดีที่สุด

2. สมรรถนะประจำผู้บริหาร หมายถึง สมรรถนะที่ข้าราชการในตำแหน่งประเภทบริหาร (ปลัดและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และประเภทอำนวยการ (หัวหน้าหน่วยงานระดับฝ่าย ระดับส่วน ระดับกอง ระดับสำนักในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งต้องกำกับดูแลทีมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาจำเป็นต้องมีในฐานะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำทีมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 สมรรถนะ ดังนี้

2.1 การเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ความตั้งใจและความสามารถในการกระตุ้นผลักดันบุคลากร กลุ่มคน องค์กร หรือหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องให้เกิดความต้องการในการปรับเปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงาน องค์กร ประชาชน สังคม หรือประเทศชาติ รวมถึงความสามารถในการดำเนินการถ่ายทอด ชี้แจง และสื่อสารให้ผู้อื่นรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและดำเนินการให้การปรับเปลี่ยนหรือการเปลี่ยนแปลงนั้นๆเกิดขึ้นจริง

2.2 ความสามารถในการเป็นผู้นำ หมายถึง ความตั้งใจหรือความสามารถในการเป็นผู้นำของกลุ่มคน หรือทีมงาน ตลอดจนสามารถปกครอง ดูแล และให้ความช่วยเหลือ รวมถึงสามารถกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ แผนงาน เป้าหมาย และวิธีการทำงานต่างๆ ให้

ผู้ได้บังคับบัญชาหรือทีมงานปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น เพิ่มประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

2.3 ความสามารถในการพัฒนาคน หมายถึง ความตั้งใจหรือความสามารถในการส่งเสริม สนับสนุน และการพัฒนาความรู้ ความสามารถผู้อื่น โดยมีเจตนามุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ทั้งเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน องค์กร หรือประโยชน์ในงานของบุคคลเหล่านั้น

2.4 การคิดเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ความสามารถในการคิด การทำความเข้าใจในเชิงสังเคราะห์ รวมถึงการมองภาพในเชิงกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ และการเชื่อมโยงวิสัยทัศน์ในระยะยาวรวมถึงทฤษฎี และแนวคิดต่างๆให้เข้ากับการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวัน หรือให้ได้มาซึ่งกรอบความคิดหรือแนวความคิดใหม่ๆอันเป็นผลมาจากการสรุปรูปแบบ ประยุกต์แนวทางต่างๆจากสถานการณ์หรือข้อมูลหลากหลาย และนานาทัศนะ ในระดับสูงยังรวมถึงความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงผลกระทบของปัจจัยภายนอกที่มีต่อกลยุทธ์และนโยบายขององค์กร

3. สมรรถนะประจำสายงาน หมายถึง สมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับประเภทและระดับตำแหน่งในสายงานต่างๆเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในสายงานนั้นสามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 22 สมรรถนะ ดังนี้

3.1 การกำกับติดตามอย่างสม่ำเสมอ (Monitoring and Overseeing) หมายถึง เจตนาที่จะกำกับดูแล และติดตามการดำเนินงานต่างๆของผู้อื่นที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามมาตรฐาน กฎระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ กฎหมาย หรือตามตำแหน่งหน้าที่ที่มีอยู่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งประโยชน์ของหน่วยงาน องค์กร หรือประเทศชาติเป็นสำคัญ

3.2 การแก้ปัญหาอย่างมืออาชีพ (Professional Problem Solving) หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาหรือเล็งเห็นปัญหา พร้อมทั้งลงมือจัดการกับปัญหานั้นๆอย่างมีข้อมูล มีหลักการ และสามารถนำความเชี่ยวชาญ หรือแนวคิดในสาขาวิชาชีพระยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 การแก้ปัญหาและดำเนินการเชิงรุก (Problem Solving and Proactiveness) หมายถึง การตระหนักหรือเล็งเห็น โอกาสหรือปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และวางแผน ลงมือกระทำการเพื่อเตรียมใช้ประโยชน์จากโอกาสหรือป้องกันปัญหาตลอดจนพลิกวิกฤติต่างๆให้เป็นโอกาส

3.4 การค้นหาและการบริหารจัดการข้อมูล (Information Seeking and Management) หมายถึง ความสามารถในการสืบเสาะเพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะเจาะจง การไขปมปริศนาโดยซักถามโดยละเอียด หรือแม้แต่การหาข่าวทั่วไปจากสภาพแวดล้อมรอบตัวโดยคาดว่าอาจมีข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อไปในอนาคต และนำข้อมูลที่ได้นั้นมาประมวลผลและจัดการอย่างมีระบบ คุณลักษณะนี้อาจรวมถึงความสนใจใคร่รู้เกี่ยวกับสถานการณ์ ภูมิหลัง ประวัติความเป็นมา ประเด็น ปัญหา หรือเรื่องราวต่างๆที่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นต่องานในหน้าที่

3.5 การควบคุมและจัดการสถานการณ์อย่างสร้างสรรค์ (Controlling and Managing Situation) หมายถึง ความสามารถในการควบคุม และบริหารจัดการอารมณ์ ความรู้สึกของตนเองได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม แม้อยู่ในสถานการณ์ที่วิกฤต คับขัน ขากลำบาก โดยมีเจตนาที่จะทำให้บุคคลรอบข้างมีอารมณ์และความรู้สึกที่เป็นปกติเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีความสามารถในการควบคุมและจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์และดำเนินการให้ความช่วยเหลือ บริการ บรรเทาทุกข์ หรือการดำเนินการต่างๆที่สอดคล้องกับความต้องการและเป็นประโยชน์แก่ผู้บริการ ประชาชน หรือผู้อื่น โดยมีพื้นฐานของความมีจิตใจที่เป็นกุศล (จิตสาธารณะ) เห็นความสุขของผู้บริการ ประชาชน หรือผู้อื่นเป็นที่ตั้งมากกว่าสิ่งอื่นใด

3.6 การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking) หมายถึง ความสามารถในการทำความเข้าใจสถานการณ์ ประเด็น ปัญหา โดยคิดวิเคราะห์ออกเป็นส่วนย่อยๆ เป็นรายการ หรือเป็นขั้นตอน และเห็นความสัมพันธ์ของสถานการณ์ ประเด็น หรือปัญหาที่เกิดขึ้น โดยรู้ถึงสาเหตุและผลกระทบของสถานการณ์ ประเด็น หรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

3.7 การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) หมายถึง ความสามารถในการระบุความเสี่ยง และหาวิธีการป้องกันความเสี่ยง ตลอดจนระแวดระวัง ควบคุม และลดความเสี่ยงในทุกทางที่อาจเกิดขึ้นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่องค์กร และสร้างองค์กรให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

3.8 การบริหารทรัพยากร (Resource Management) หมายถึง การตระหนักถึงความคุ้มค่าระหว่างทรัพยากร (งบประมาณ เวลา กำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์ ฯลฯ) ที่ลงทุนไป หรือที่ใช้ในการปฏิบัติการกิจ กับผลลัพธ์ที่ได้ และพยายามปรับปรุงหรือลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาให้การปฏิบัติงานเกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด อาจหมายรวมถึงความสามารถในการจัดความสำคัญในการใช้เวลา ทรัพยากร และข้อมูลอย่างเหมาะสมและประหยัดค่าใช้จ่ายสูงสุด

3.9 การมุ่งความปลอดภัยและการระวังภัย (Safety Mind) หมายถึง ความมุ่งมั่นที่จะให้ความสำคัญกับความปลอดภัย การระวังภัย รวมทั้งการป้องกันภัยต่างๆที่อาจเกิดขึ้น

โดยรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญในการป้องกันภัย เหตุอันตรายและสาธารณภัยต่างๆตั้งแต่การปฏิบัติตนในชีวิตประจำวันทั่วไป รวมถึงการดำเนินกิจกรรมในการปฏิบัติงานและตระหนักถึงความสำคัญในการช่วยเหลือ การบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟูผู้ประสบภัยให้ได้รับการดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการสนับสนุนและเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและการระวังภัยต่างๆให้เกิดขึ้นในระดับหน่วยงาน องค์กร ชุมชนและสังคมในระยะยาว

3.10 การยึดมั่นในหลักเกณฑ์ (Acts with Integrity) หมายถึง เจตนาที่จะกำกับดูแลให้ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐานกฎระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ กฎหมาย หรือตามหลักแนวทางในวิชาชีพของตนที่มีอยู่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยมุ่งประโยชน์ขององค์กร สังคม และประเทศโดยรวมเป็นสำคัญ ความสามารถนี้อาจรวมถึงการยื่นหยัดในสิ่งที่ถูกต้องและความเด็ดขาดในการจัดการกับบุคคลหรือหน่วยงานที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ระเบียบหรือมาตรฐานที่ตั้งไว้

3.11 การวางแผนและการจัดการ (Planning and Organizing) หมายถึง ความสามารถในการวางแผนอย่างเป็นหลักการ โดยเน้นให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและถูกต้อง รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการ โครงการต่างๆในความรับผิดชอบให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3.12 การวิเคราะห์และการบูรณาการ (Synthesis Thinking) หมายถึง ความสามารถในการคิดวิเคราะห์และทำความเข้าใจในเชิงสังเคราะห์ รวมถึงการมองภาพรวมขององค์กร จนได้เป็นกรอบความคิดหรือแนวคิดใหม่ อันเป็นผลมาจากการสรุปรูปแบบ ประยุกต์แนวทางต่างๆจากสถานการณ์หรือข้อมูลหลากหลายและนานาทัศนะ

3.13 การสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน (Building Participation) หมายถึง การตระหนัก เต็มใจ ยอมรับและเปิดโอกาสให้ผู้อื่น ประชาชน เครือข่าย กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กร เพื่อสร้างและส่งเสริมให้เกิดกระบวนการและกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริงและยั่งยืน

3.14 การสังสมความรู้และความเชี่ยวชาญในสายอาชีพ (Collecting Professional Knowledge and Expertise) หมายถึง ความขวนขวาย สนใจใฝ่รู้เพื่อสังสมพัฒนา ศักยภาพ ความรู้ความสามารถของตนในการปฏิบัติงาน ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนา ปรับปรุง ประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆเข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

3.15 การให้ความรู้และการสร้างสายสัมพันธ์ (Providing Knowledge and Building Relationships) หมายถึง มีพฤติกรรมที่มุ่งมั่นและตั้งใจที่จะนำภูมิปัญญา นวัตกรรม

เทคโนโลยี ความเชี่ยวชาญ และองค์ความรู้ต่างๆ ไปส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาผู้ประกอบการ หรือเครือข่ายควบคู่ไปกับการสร้าง พัฒนา และรักษาความสัมพันธ์อันดีกับผู้ประกอบการ หรือเครือข่ายเพื่อให้ ผู้ประกอบการ หรือเครือข่าย มีความรู้ความเข้าใจและสามารถนำไปใช้พัฒนา หน่วยงานให้มีประโยชน์ อีกทั้งเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน

3.16 ความเข้าใจผู้อื่นและการตอบสนองอย่างสร้างสรรค์ (Understanding People and Creative Responding) หมายถึง ความสามารถในการรับฟังและเข้าใจบุคคลหรือ สถานการณ์ และพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนและตอบสนองให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือกลุ่มคนที่ หลากหลายได้อย่างสร้างสรรค์ ในขณะที่ยังคงปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตาม เป้าหมายที่ตั้งไว้

3.17 ความเข้าใจพื้นที่และการเมืองท้องถิ่น (Understanding of Local Area and Politics) หมายถึง มีพฤติกรรมและความสามารถในการเข้าใจประชาชน พื้นที่ รวมทั้งระบบ การเมืองในท้องถิ่นในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และติดตามข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวต่างๆ ของ ประชาชน พื้นที่ และระบบการเมืองในท้องถิ่นในพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งสามารถ ใช้ความเข้าใจที่ถูกต้องนั้นๆ ในการให้บริการ ให้ความรู้ ความช่วยเหลือ คำแนะนำ การพัฒนา หรือ การส่งเสริมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ

3.18 ความคิดสร้างสรรค์ (Innovation) หมายถึง ความสามารถในการที่จะ นำเสนอทางเลือก หรือแนวทางแก้ปัญหาหรือสร้างนวัตกรรม หรือริเริ่มสร้างสรรค์กิจกรรมหรือสิ่ง ใหม่ๆที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

3.19 ความละเอียดรอบคอบและความถูกต้องของงาน (Accuracy and Order) หมายถึง ความพยายามที่จะปฏิบัติงานให้ถูกต้องครบถ้วนตลอดจนลดข้อบกพร่องที่อาจจะ เกิดขึ้น รวมถึงการควบคุมตรวจตราให้งานเป็นไปตามแผนที่วางไว้อย่างถูกต้องชัดเจน

3.20 จิตสำนึกและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Responsibility) หมายถึง การมีจิตสำนึก ตระหนัก ให้ความสำคัญ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีความมุ่งมั่นและทุ่มเทที่จะอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อม สังคม และ ชุมชนให้น่าอยู่ ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ สังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กรอย่างเต็มที่ เพื่อเกิดประโยชน์ต่อชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยรวม

### 3.21 ศิลปะการโน้มน้าวใจ (Communication & Influencing-CI)

หมายถึง การใช้วาทศิลป์และกลยุทธ์ต่างๆในการสื่อสาร เจรจา โน้มน้าวเพื่อให้ผู้อื่นดำเนินการใดๆตามที่ตนหรือหน่วยงานประสงค์

### 3.22 สร้างสรรค์เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น (Creating Local Benefits)

หมายถึง ความสามารถในการคิดค้น ออกแบบและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆที่แปลกและแตกต่างไปจากเดิม โดยการมุ่งเน้นพัฒนาและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆที่เป็นประโยชน์ในระยะยาวและยั่งยืนให้แก่ประชาชน พื้นที่ หรือท้องถิ่นที่รับผิดชอบอย่างเป็นรูปธรรม

โดยได้การกำหนดสมรรถนะที่จำเป็นประจำสายงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. สมรรถนะหลัก ให้กำหนดเป็นสมรรถนะที่จำเป็นประจำสายงานในทุกประเภทและระดับตำแหน่ง ทั้ง 5 สมรรถนะ
2. สมรรถนะประจำผู้บริหาร ให้กำหนดเป็นสมรรถนะที่จำเป็นประจำสายงานในตำแหน่งประเภทบริหารและอำนวยการ ทั้ง 4 สมรรถนะ
3. สมรรถนะประจำสายงาน ให้กำหนดเป็นสมรรถนะที่จำเป็นประจำสายงานในทุกประเภทและระดับตำแหน่ง ไว้อย่างน้อยสายงานละ 3 สมรรถนะ

โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเอาแนวคิดสมรรถนะตามบัญชี ความรู้ ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นแบบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 มาเป็นแนวทางการศึกษา โดยประกอบด้วยสมรรถนะหลักทั้ง 5 ประการ ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน การบริการที่เป็นเลิศ และการทำงานเป็นทีม สมรรถนะประจำผู้บริหาร ทั้ง 4 สมรรถนะ ได้แก่ การเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ความสามารถในการเป็นผู้นำ ความสามารถในการพัฒนาคน และ การคิดเชิงกลยุทธ์ และสมรรถนะประจำสายงาน จำนวน 22 สมรรถนะ ได้แก่ การกำกับติดตามอย่างสม่ำเสมอ การควบคุมและจัดการสถานการณ์ต่างๆอย่างสร้างสรรค์ ความสามารถในการวางแผนและการจัดการ ศิลปะการโน้มน้าวใจ การสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน การสั่งสมความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาอาชีพ การคิดวิเคราะห์ ความละเอียดรอบคอบและความถูกต้องของงาน ความเข้าใจพื้นที่และการเมืองท้องถิ่นการค้นหาและการบริหารจัดการข้อมูล การยึดมั่นในหลักเกณฑ์ การบริหารทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การแก้ปัญหาอย่างมืออาชีพ การมุ่งความปลอดภัยและการระวังภัย การสร้างสรรค์เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ความคิดสร้างสรรค์ การแก้ปัญหาและการดำเนินการเชิงรุก จิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ความเข้าใจ

ผู้อื่นและตอบสนองอย่างสร้างสรรค์ และการให้ความรู้และการสร้างสายสัมพันธ์ โดยนอกจากปัจจัยด้านบุคลากรในเรื่องแรงจูงใจ และสมรรถนะที่กล่าวมาแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม I AM READY ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

## 7. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน (I AM READY)

โดยขอเสนอเป็นหัวข้อย่อย ได้แก่ 1) ความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม I AM READY 2) สาระสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม I AM READY

### 7.1 ความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน (I AM READY)

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ นับเป็นหนึ่งยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทย การที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการนั้น ไม่สามารถทำได้โดยวิธีการใช้อำนาจสั่งการ การถ่ายทอดความรู้ในลักษณะให้การศึกษาคืออบรม หรือการรณรงค์แต่เพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุนี้ ตลอดระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้สนับสนุน และส่งเสริมให้การบริหารราชการเกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Action learning) รวมทั้งเน้นข้าราชการเป็นศูนย์กลาง (empowerment) เพื่อให้สามารถเรียนรู้และเกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ด้วยตนเองด้วยความเต็มใจ นอกจากนี้ ได้เสนอแนะการจัดระบบการบริหารจัดการและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ (enabling environment) เพื่อให้ข้าราชการมีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ก้าวผ่านจิตสำนึกที่ไม่ยึดติดกับความคิดในลักษณะเป็นราชการแบบดั้งเดิม ตลอดจนสร้างระบบราชการให้เป็นระบบเปิด คือให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการยุคใหม่โดยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2551)

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2546 - 2550 มุ่งไปสู่การพัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน โดยวางเป้าประสงค์หลักหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ไว้ 4 ประการคือ 1. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดียิ่งขึ้น 2. ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้

มีความเหมาะสม 3. ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐาน การทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่า  
เกณฑ์สากล และ 4. ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อให้บรรลุ  
วิสัยทัศน์และเป้าประสงค์หลักดังกล่าวจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย  
(พ.ศ. 2546 - 2550) 7 ยุทธศาสตร์สำคัญ ดังนี้

- 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
- 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- 3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
- 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
- 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรมและค่านิยม
- 6) การเสริมสร้างระบบราชการไทย
- 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ด้านที่ได้กล่าวมานี้มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนซึ่งกันและ  
กันอย่างเป็นบูรณาการ ทั้งในด้านการพัฒนาตัวข้าราชการและสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบตัวข้าราชการ  
สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรมและค่านิยม นั้น ก.พ.ร. ได้ให้  
ความเห็นชอบในหลักการของยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม  
และค่านิยม สรุปสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เป้าหมายสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ ก็คือการก่อให้เกิดการบริหารจัดการ  
ภาครัฐที่ดี (Good Governance) ในกิจการบ้านเมืองอันได้แก่ การปกครองที่ใช้หลักนิติธรรม  
คุณธรรม โปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า ซึ่งแน่นอนว่าการบริหารจัดการ  
ภาครัฐที่ดีจะไม่มีทางประสบผลสำเร็จได้ หากระบบราชการยังมีกระบวนการ วัฒนธรรมและ  
ค่านิยมแบบเดิม โลกยุคใหม่จึงต้องพัฒนาข้าราชการไทยไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่เหมาะสม  
ระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีคือข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยัน ตั้งใจทำงาน  
มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทัน โลก รับผิดชอบต่อผลงานมีใจและการกระทำที่เป็น  
ประชาธิปไตย และทำงานมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ สามารถรองรับ  
การพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ได้

โดยสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม  
วัฒนธรรม และค่านิยม ของระบบราชการ เพื่อให้การดำเนินการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการ  
วัฒนธรรมฯ บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ 3 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างรูปแบบกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงให้  
เกิดขึ้นในภาครัฐ

- เปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของข้าราชการโดยวิธีการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง
- พัฒนายุทธวิธีและประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบนำรูปแบบการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักการเมือง

- สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง
- สร้างตัวอย่างต้นแบบการปรับเปลี่ยนให้เห็นเป็นรูปธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสนอแนะการจัดการสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้

- ปรับปรุงกฎ ระเบียบ ให้เกื้อกูลต่อการทำงานเพื่อปลูกฝังกระบวนการทัศน์ใหม่
- ส่งเสริมการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- สร้างระบบการให้รางวัลและลงโทษ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมจัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์

- สร้างวาระแห่งชาติโดยการดึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมให้รับรู้และมีบทบาทในการกระตุ้นให้การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ฯ เกิดขึ้นได้จริง

- รมรณรงค์ เผยแพร่กระบวนการทัศน์ใหม่ให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อให้เป็นแนวทางในการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการ

- สร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและติดตามงานปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์
- ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์

อย่างต่อเนื่อง

## 7.2 สารสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน (I AM READY)

กระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน ( I AM READY ) หมายถึงกรอบในการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติ 8 ประการ ได้แก่

**7.2.1 การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity)** หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องงาน ไม่มีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่คดโกง ไม่หลอกลวง มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนและพร้อมจะรับผิดชอบเมื่อทำงานผิดพลาดและยินดีแก้ไข

**7.2.2 ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness)** หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ ไม่เกียจคร้าน ทำงานในเชิงรุก

**7.2.3 มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality)** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เสียสละ ยึดหลักวิชาการและจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนต่ออิทธิพลใดๆ มีความอดทนหรือยับยั้งชั่งใจต่อผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้

**7.2.4 รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกทันสังคม (Relevancy)** หมายถึง การเรียนรู้และปรับตัวทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสังคมอยู่ตลอดเวลา สามารถนำความรู้ และวิทยาการสมัยใหม่มาปรับใช้ในการทำงานให้เป็นเลิศ

**7.2.5 มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง การทำงานที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ ได้ผลคุ้มค่า ไม่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างฟุ่มเฟือย ได้ประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มค่า

**7.2.6 รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability)** หมายถึง การปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีวิธีการให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน แผนการทำงานและการมอบหมายงานที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาให้ผู้ติดต่อได้ทราบ เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติงานหรือข้อมูลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบตามสมควรแก่กรณี โดยถือว่าการเปิดเผยเป็นหลักเกณฑ์ การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ความรับผิดชอบต่อผลงานและต่อสาธารณะ มีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จพร้อมกับการตรวจสอบของสาธารณะ ไม่ใช้รับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

**7.2.7 มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส (Democracy)** หมายถึง การยึดถือหลักการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงเสรีภาพ เสมอภาค และหลักนิติธรรม สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการทำงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่ยึดเอาคนเป็นศูนย์กลาง (People Centered Approach)

**7.2.8 มุ่งเน้นผลงาน (Yield)** หมายถึง การทำงานที่เน้นผลตอบแทนหรือผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน สามารถวัดหรือประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากเป้าหมายสำคัญในการปฏิรูประบบราชการเพื่อไปสู่แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การก่อให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (Good Governance) ในกิจการบ้านเมือง อันได้แก่ การปกครองที่ใช้หลักนิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบต่อสังคมและความคุ้มค่า ซึ่งระบบราชการต้องมีการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและ ค่านิยมไปจากเดิม การพัฒนาข้าราชการไทยไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่เหมาะสมกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเพราะข้าราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ โดยมีลักษณะข้าราชการที่พึงประสงค์ได้แก่ ต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยัน ตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงานมีใจ

และการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย และทำงานมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ได้

## 8. ความเป็นมา โครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่และระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ของเทศบาล

โดยขอนำเสนอเป็นหัวข้อย่อ ได้แก่ 1) ความเป็นมาของเทศบาล 2) ประเภทของเทศบาล 3) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล 4) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 5) ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาล และ 6) ข้อมูลเทศบาลในจังหวัดลำพูน

### 8.1 ความเป็นมาของเทศบาล

มรุต วันทนากร และ ดร.ณิ หนั้นสมักร (2551) กล่าวว่า เทศบาลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1 ปี ภายใต้อำนาจของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 และเป็นผู้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 อีกด้วย ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลหลายครั้ง ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการปกครองตนเองขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

เทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดรูปแบบหนึ่งของไทย ดังนั้น สาระสำคัญประการหนึ่งของเทศบาลคือ การบริหารกิจการในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนในเขตเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานได้ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมทางตรง ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ หรือในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกเทศมนตรีได้ นอกจากนี้หากประชาชนในเขตเทศบาลใดไม่ต้องการเข้าไปลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน

การเมืองของเทศบาล ไม่ได้มีเพียงแค่การลงสมัครรับเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ในการแก้ไขกฎหมายเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2543 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการสำคัญ ๆ ของเทศบาลได้อีกด้วย ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และยังมีผลทำให้ประชาชนในเขตเทศบาล อยากเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับอื่น ๆ มากขึ้นอีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับจังหวัด หรือระดับชาติ เป็นต้น การฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง จากหลักการในประการแรกที่เทศบาลมีส่วนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีโอกาสฝึกฝนตนเองและเรียนรู้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง กล่าวคือ เทศบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้และสัมผัสการเมืองการปกครองอย่างใกล้ชิด เรียนรู้ถึงระบบการเลือกตั้ง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การแข่งขันและการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง ที่สำคัญที่สุด คือ การเห็นคุณค่าของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนและตนเอง อันจะนำไปสู่การเติบโตของวัฒนธรรมพลเมืองซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีบทบาทและคุณค่าในการบริการสาธารณะหลายประการ เช่น 1) การแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งของการมีเทศบาล คือ การที่เทศบาลเข้ามาช่วยแบ่งเบา ภารกิจของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนในเขตเมือง เพราะถ้าพึ่งเพียงแต่รัฐบาลคงไม่สามารถให้บริการสาธารณะ หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ เพราะรัฐบาลมีงานที่ต้องรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในชุมชนเขตเมือง 2) ทำให้แก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนเมืองได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการ นอกจากเทศบาลจะทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในเขตเมืองแล้ว ผลดีที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นเองก็มีเช่นกัน กล่าวคือ เทศบาลจะทำหน้าที่ในการช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว เพราะการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องรอให้รัฐบาลหรือราชการส่วน ภูมิภาคเข้ามาแก้ไข ซึ่งเป็นกลไกที่ค่อนข้างห่างไกลจากประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า อีกทั้งยังมีตัวแทนของประชาชนในพื้นที่เข้ามาอยู่ในเทศบาลอีกด้วย นอกจากความคล่องตัวและความรวดเร็วแล้ว ปัญหาและความต้องการภายในชุมชนเมืองก็จะได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย เนื่องจากเทศบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารงาน โดยตรง 3) เป็นหน่วยเชื่อมประสานระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับรัฐบาล ความสำคัญของเทศบาลในอีกประการหนึ่งคือ การเป็นหน่วยเชื่อม

ประสานที่ตีระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐบาล เพราะรัฐบาลไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้ครบทุกคน หากแต่เทศบาลจะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการ รวบรวมความเดือดร้อนตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชนในชุมชนเมืองให้เป็นกลุ่มก้อนมากขึ้น และทำให้ข้อเรียกร้องเหล่านั้นมีน้ำหนักมากขึ้น เพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไปในกรณีปัญหาเหล่านั้นเกินขีดความสามารถของเทศบาล ในทางกลับกันเทศบาลก็เป็นเครื่องมืออันดีในการถ่ายทอดนโยบาย ประชาสัมพันธ์ ขอความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนระดมทรัพยากรต่าง ๆ จากรัฐบาลสู่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น เพราะเทศบาล สามารถช่วยให้รัฐเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น อีกทั้งเทศบาลยังรู้จักประชาชนในพื้นที่ดีกว่ารัฐบาลอีกด้วย (มรุต วันทนากร และ ครุณี หมั่นสมักร ,2551)

เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยในประเทศไทยมี 3 เหตุผลใหญ่ ๆ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่องค์กรเทศบาลเป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการก่อสร้างโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาจำลองใส่ไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และในทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ การจัดตั้งเทศบาลยังต้องสอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่สามารถควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมืองอื่น ๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่างๆ นี้ลง และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการจากภาครัฐได้รวดเร็วและทั่วถึงยิ่งขึ้น นอกจากการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์อื่นแก่รัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง นั่นก็คือ “แรงสนับสนุนทางการเมือง” ที่รัฐบาลในขณะนั้นจะได้รับมากขึ้น เนื่องจากเมื่อรัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่บางอย่างไปให้แก่เทศบาลแล้ว เทศบาลจะทำ

หน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อประชาชนได้รับการบริการอย่างรวดเร็วจากเทศบาลโดยตรง ก็ไม่จำเป็นต้องรอนบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล และได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติในแง่บวกต่อรัฐบาล เนื่องจากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองในระบบเก่าที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง

ประการที่สาม จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง 1 ปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างล้ามาจากการปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น

หากพิจารณาถึงเหตุผลต่าง ๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว จะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ มากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

## 8.2 ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

### 8.2.1 เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร (มาตรา 11 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) เทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) แล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน (มาตรา 15) โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน (มาตรา 48 อัญฐ) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย

### 8.2.2 เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง

การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง (มาตรา 10) เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน (มาตรา 15) และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน (มาตรา 48 อัญญา)

### 8.2.3 เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 9) (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน (มาตรา 15) โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน (มาตรา 48 อัญญา)

### 8.3 โครงสร้าง ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้งเป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นจุดสิ้นสุดเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีสามารถมี “ผู้ช่วย” ได้เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า “เทศมนตรี” แต่จะเรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
- (2) รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
- (3) รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างเหินกัน มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน และต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียวคือถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน สำหรับสาระสำคัญในประการอื่นของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี มีดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- (2) การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรี ไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
- (3) สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง
- (4) ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล มีกลไกที่แตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังที่ปรากฏในมาตรา 62 ตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการ จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง และยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือตามหลักเกณฑ์กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ เมื่อสภาเทศบาลได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีแล้ว ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ หรือไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล (มาตรา 62 จัตวา) จะเห็นได้ว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีกลไกในการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ และรวมถึงให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้อีกด้วย

### 8.3.1 โครงสร้างภายในของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- 1) สำนักปลัดเทศบาล
- 2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล

2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

(1) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง ได้แก่ การคลัง การช่าง

การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การศึกษา วิชาการและแผนงาน การประปา การแพทย์ การช่าง สุขาภิบาล สวัสดิการสังคม

(2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วน ราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

1) เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความ จำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ พนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กำหนด (ก.กลาง เทศบาล)

2) สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของ เทศบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะ

3) สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

4) การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้ กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

5) การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณา เสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณ ให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

### 8.3.2 อำนาจหน้าที่เทศบาล

1) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนด หน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล รายละเอียดตามตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม  
พ.ศ. 2543

ประเภทของเทศบาล	อำนาจหน้าที่
เทศบาลตำบล (กำหนดไว้ในมาตราที่ 50)	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</li> <li>(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</li> <li>(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</li> <li>(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</li> <li>(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</li> <li>(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม</li> <li>(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ</li> <li>(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น</li> <li>(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</li> </ol>
เทศบาลเมือง (กำหนดไว้ในมาตราที่ 53)	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50</li> <li>(2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</li> <li>(3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</li> <li>(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้</li> <li>(5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</li> <li>(6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ</li> <li>(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</li> <li>(8) ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</li> </ol>
เทศบาลนคร (กำหนดไว้ในมาตราที่ 56)	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53</li> <li>(2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</li> <li>(3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</li> <li>(4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น</li> <li>(5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม</li> <li>(6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ</li> <li>(7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง</li> <li>(8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว</li> <li>(9) กิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54</li> </ol>

2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ (5) การสาธารณสุขูปการ (6) การส่งเสริมการฝึก และประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ไว้มากมายเช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้มีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งได้กำหนดแผนและขั้นตอนให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 8.4 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

##### 8.4.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

ภายหลังจากที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ได้ 10 ปี รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายต้องการกระจายอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับรัฐบาลเห็นว่าปัญหาของเทศบาลที่พยายามแก้ไขมา

โดยตลอดยังไม่สำเร็จลุล่วงเท่าใดนัก ความจริงแล้วรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลหลายครั้ง แต่การปรับปรุงดังกล่าวก็จะเป็นผลสำเร็จได้ก็ประสบปัญหา มากพอสมควร เนื่องจากปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล และมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่

- จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการเปลี่ยนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้ลดลง ดังนี้ เทศบาล นครให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 24 คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 18 คน และเทศบาลตำบลให้มีสมาชิก 12 คน เหตุผลที่ต้องลดจำนวนสมาชิกลงเนื่องจาก เกิดความวุ่นวายภายในสภาเทศบาลหลายแห่ง สมาชิกสภาตีรวน และมีการเล่นพรรคเล่นพวก ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการประชุมและไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อการบริหารงานเทศบาล จึงเห็นควรให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง

- โครงสร้างของเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล มีการนำระบบสภาภิคณะเทศมนตรี กลับมาใช้ใหม่ทดแทนระบบที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลที่ใช้มา กว่า 15 ปี ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหอะไรได้มากนัก จึงเห็นควรให้เปลี่ยนกลับมาเป็นระบบเดิม นอกจากนี้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนให้เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ เพราะกฎหมายยังเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลมีสมาชิกประเภท 2 อยู่

การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลหรือเสนอยุบสภาเทศบาลเช่นกัน นอกจากนี้สภาเทศบาลอาจถูกยุบได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลยังคงมีอยู่ 2 ประเภทเช่นเดิม โดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ สมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นเสมือน “ที่เลี้ยง” ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และในบางกรณีอาจรวมไปถึงคณะเทศมนตรีอีกด้วย โดยที่สมาชิกประเภทที่สองนี้มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

- การควบคุมเทศบาล กฎหมายเพิ่มอำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น โดยการให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการ “สั่งให้ออก” แก่สมาชิกสภาเทศบาล

หากสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้อยู่ในระบบระเบียบมากขึ้น และเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวองค์กรเทศบาลต่อสายตาประชาชน

#### **8.4.2 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2498**

(สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

กฎหมายฉบับนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในเรื่องเกี่ยวกับประเภทรายได้และประเภทรายจ่ายของเทศบาล โดยมีเหตุผลในการแก้ไขว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังไม่มีความเหมาะสม เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การต่าง ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ให้แน่นอน จึงมีการแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

#### **8.4.3 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2499**

(สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

กฎหมายฉบับนี้เป็นความพยายามให้เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยที่กฎหมายกำหนดให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลง คงไว้แต่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

#### **8.4.4 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505**

(สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มความรอบคอบรัดกุมให้แก่การดำเนินงานของเทศบาล โดยที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลขึ้น ซึ่งกรรมการเป็นตัวแทนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่เทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาลโดยทั่วไป และเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ ซึ่งต่อมาในภายหลังคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวไม่มีบทบาทในทางปฏิบัติมากนัก

#### **8.4.5 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510**

(สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการแก้ไขให้การปฏิบัติงานในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติของเทศบาลมีความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น

#### 8.4.6 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511

(สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติมให้เทศบาลสามารถทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือกับบุคคลอื่นได้ (สหการเทศบาล)

#### 8.4.7 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 (พ.ศ. 2515) (สมัยคณะปฏิวัติของ

จอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้นในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ กฎหมายได้เพิ่มเติมเงื่อนไขในประการหนึ่งว่า หากสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะเทศมนตรียังไม่ต้องออกจากตำแหน่ง แต่ให้นำร่างเทศบัญญัตินั้นส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการ ให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภายืนยันตามร่างเดิม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบกับสภาเทศบาลให้รัฐมนตรีส่งคืนกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติบังคับใช้ต่อไป แต่หากรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยตามมติของสภาเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นอันตกไป ซึ่งส่งผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรีในเรื่องไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้น กล่าวคือ เรื่องดังกล่าวต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเสียก่อน แต่หากสภายืนยันตามมติเดิม ก็ต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีก ซึ่งหากผลการพิจารณาของรัฐมนตรีเห็นด้วยกับมติของสภา คณะเทศมนตรีจึงจะออกจากตำแหน่ง

#### 8.4.8 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517

(สมัยรัฐบาลของสัญญา ธรรมศักดิ์)

กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถประกอบกิจการโรงรับจำนำ และกิจการสถานสินเชื่อได้ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลที่มีประชาชนยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

#### 8.4.9 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519

(สมัยรัฐบาลของธานินทร์ กรัยวิเชียร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 366 ที่กำหนดให้ต้องส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลเสียหายต่อเทศบาล ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขใหม่ดังต่อไปนี้

กรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับมติของสภา ก็ให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบตามมติของสภา ให้ส่งกลับไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภาเทศบาลยืนยันมติเดิมด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากเสียงของสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมโดยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติต่อไป

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ขั้นตอนต่าง ๆ เสร็จสิ้นในระดับจังหวัด โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็แสวงหาเครื่องมือชนิดใหม่มาทดแทน โดยการใช้ระบบเสียงข้างมากแบบพิเศษ (สองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด) เป็นเครื่องมือในการคานอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีต่อสภาเอง

**8.4.10 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523**  
(สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนเทศมนตรีของเทศบาล โดยให้เทศบาลเมืองมีเทศมนตรีได้ 2 คน หากเทศบาลเมืองใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีได้ทั้งหมด 3 คน

**8.4.11 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543**  
(สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้จัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยน เป็นคราวละ 4 ปี -  
ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีได้ - คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบ

สภาเทศบาล ซึ่งอำนาจในการยุบสภาเทศบาลเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสมบูรณ์ - หากเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งด้วยการถูกลงคะแนนเสียงจากประชาชนใน ถอดถอน เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นจะกลับมาเป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีในวาระ ของสภาเทศบาลนั้นอีกไม่ได้ - ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ

#### 8.4.12 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

(สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับที่ 11 นี้ เป็นการแก้ไข โครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลอย่างขนานใหญ่ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถมี นายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงได้ ซึ่งนับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญของเทศบาลไทยที่ ยอมรับให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเก่าที่ใช้มานานกว่า 50 ปี

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังของเทศบาลไทยมาตลอด ระยะเวลากว่า 60 ปี ก็คือ ปัญหาความรู้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไข หลายต่อหลายครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น การออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 และการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 เป็นต้น

โครงสร้างของเทศบาลถือเป็นสาระที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของ กฎหมายเทศบาลฉบับนี้ กล่าวคือ กฎหมายฉบับดังกล่าวเปิดโอกาสให้เทศบาล มีนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนได้ โดยกฎหมายได้เพิ่มเติมและแก้ไขบทบัญญัติใน มาตรา 14 ให้ “องค์กรเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีเทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ใน บทบัญญัติมาตรานี้”

แสดงให้เห็นว่าเทศบาลประกอบไปด้วย 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ “คณะเทศมนตรี” และ รูปแบบที่สอง ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ของเทศบาลในรูปแบบ “นายกเทศมนตรี” ทั้งนี้ เทศบาลใดจะมีฝ่ายบริหารรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับ เจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในเทศบาลเป็นสำคัญ

#### 8.4.13 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

ในปลายปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลขึ้นอีกครั้งและมีการกำหนดสาระสำคัญ ๆ ดังนี้

- กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อยกเลิกเทศบาลให้เหลือไว้เพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงเป็นผลให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ต้องสิ้นสุดลง

- สาระสำคัญอื่น ๆ เช่น จำนวนของรองนายกเทศมนตรี วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลยังคงใช้สาระสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาล ฉบับที่ 11

- นายกเทศมนตรียังคงจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเสียก่อน เช่นเดียวกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน และกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกด้วยว่า หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวัน และให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สภาเทศบาลใช้ช่องว่างทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับฝ่ายบริหาร

#### 8.5 ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาล

สำหรับในส่วนของการประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งนั้น ได้ยึดเอาหลักการของ Balanced Scorecard ตามที่ ก.พ.ร. นำมาประยุกต์ใช้ในระบอบราชการของไทย โดยสำนักมาตรฐานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดเป็นรูปแบบของการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ใน 4 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ความสำคัญกับผลสำเร็จในการปฏิบัติราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ต่างๆที่กำหนดในแผนพัฒนาสามปี การบรรลุเป้าหมายตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ผลสำเร็จของการจัดเก็บรายได้ การบูรณาการในการจัดกิจกรรมหรือ โครงการร่วมกับหน่วยงานอื่น และการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อเทศบาลและประชาชน

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการ โดยกำหนดตัวชี้วัดในเรื่องระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ การให้บริการประชาชนในวันหยุดราชการหรือนอกเวลาราชการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ ทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การนำความคิดเห็นของ

ประชาชนไปประกอบการบริหารงาน การมีที่ปรึกษาจากภาคประชาชนรวมทั้งการติดตามตรวจสอบโดยภาคประชาชน

มติที่ 3 มติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ซึ่งให้ความสำคัญกับความประหยัดและความคุ้มค่าในการบริหารราชการ โดยกำหนดตัวชี้วัดในด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง ความสำเร็จของการจัดเก็บรายได้ ความสำเร็จของอัตราการเบิกจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้านการประหยัดพลังงานไฟฟ้าและน้ำมัน ด้านความประหยัดและความคุ้มค่าในการบริหารงานจัดการโครงการหรืองานประจำ และด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ

มติที่ 4 มติด้านการพัฒนาองค์กร ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเรียนรู้ การเติบโตขององค์กรหรือการสร้างนวัตกรรมที่มีคุณค่า โดยกำหนดตัวชี้วัดในการพัฒนาฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลและสมรรถนะบุคลากร

นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังมีการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี ตามบทบาทภารกิจในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านการเงินการคลัง และด้านการบริหารจัดการ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงมีวิสัยทัศน์ในการเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมสนับสนุนให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ตามประเด็นยุทธศาสตร์ 5 ประเด็น คือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : ยกระดับขีดความสามารถของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีสมรรถนะสูง

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการเงินและการคลังของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระและพึ่งพาตนเองได้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประเทศ

### 8.6 ข้อมูลเทศบาลในจังหวัดลำพูน

จากข้อมูลของส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 9 มีนาคม 2558 พบว่ามีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,440 แห่ง (แยกเป็น เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,232 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล 5,337 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) 2 แห่ง

โดยในจังหวัดลำพูน มีเทศบาลทั้งสิ้น 39 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง 1 แห่ง และเทศบาลตำบล 38 แห่ง โดยที่เทศบาลแต่ละแห่งมีอัตรากำลังของพนักงานที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเทศบาล ได้แก่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป ซึ่ง อัตรากำลังของเทศบาลในจังหวัดลำพูน ณ วันที่ 1 เมษายน 2557 มีรายละเอียดตามตารางที่ 2.2 ดังนี้

ตารางที่ 2.2 อัตรากำลังของพนักงานที่ปฏิบัติราชการในเทศบาลในจังหวัดลำพูน

ลำดับ	อำเภอ	เทศบาล	อัตรากำลัง (คน)				รวม
			พนักงานเทศบาล	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้างตามภารกิจ	พนักงานจ้างทั่วไป	
1	เมือง	เทศบาลเมืองลำพูน	66	24	11	89	190
2		เทศบาลตำบลอุโมงค์	35	12	26	3	76
3		เทศบาลตำบลริมปิง	20	9	27	0	56
4		เทศบาลตำบลบ้านแป้น	24	7	8	7	46
5		เทศบาลตำบลบ้านกลาง	40	12	61	38	151
6		เทศบาลตำบลเวียงยอง	26	3	18	18	65
7		เทศบาลตำบลเหมืองง่า	24	8	13	32	77
8		เทศบาลตำบลมะเขือแจ้	33	6	20	27	86
9		เทศบาลตำบลประดู่ป่า	20	1	7	15	43
10		เทศบาลตำบลเหมืองจี้	28	1	14	7	50

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ลำดับ	อำเภอ	เทศบาล	อัตรากำลัง (คน)				รวม
			พนักงาน เทศบาล	ลูกจ้าง ประจำ	พนักงานจ้าง ตามภารกิจ	พนักงาน จ้างทั่วไป	
11		เทศบาลตำบลคันธง	26	2	1	6	35
12		เทศบาลตำบลหนองช้างกิน	12	1	6	4	23
13		เทศบาลตำบลท่าเชียงทอง	8	2	7	1	18
14		เทศบาลตำบลศรีบัวบาน	20	5	4	16	45
15	ป่าซาง	เทศบาลตำบลป่าซาง	35	21	14	24	94
16		เทศบาลตำบลม่วงน้อย	22	7	23	3	55
17		เทศบาลตำบลแม่แรง	30	3	8	1	42
18		เทศบาลตำบลมะกอก	20	2	10	13	45
19	บ้านโฮ้ง	เทศบาลตำบลศรีเตี้ย	19	3	7	4	33
20		เทศบาลตำบลบ้านโฮ้ง	22	8	12	19	61
21	แม่ทา	เทศบาลตำบลทากาศ	22	7	13	7	49
22		เทศบาลตำบลทาสบเส้า	16	9	4	24	53
23		เทศบาลตำบลทาสบชัย	18	1	19	8	46
24		เทศบาลตำบลทาบลาตุก	16	1	10	10	37
25		เทศบาลตำบลทากาศเหนือ	13	1	10	13	37
26		เทศบาลตำบลทาจุมเงิน	18	2	7	4	31
27	แม่ทา	เทศบาลตำบลทาทองหลวง	19	4	16	10	49
28	ทุ่งหัวช้าง	เทศบาลตำบลทุ่งหัวช้าง	12	0	8	6	26
29	บ้านธิ	เทศบาลตำบลบ้านธิ	26	6	29	16	77
30	ลี้	เทศบาลตำบลวังดิน	21	8	8	0	37
31		เทศบาลตำบลแม่ตื่น	18	9	6	12	45
32		เทศบาลตำบลลี้	25	1	5	6	37
33		เทศบาลตำบลศรีวิชัย	23	0	10	4	37
34		เทศบาลตำบลดงคำ	12	2	5	5	24
35		เทศบาลตำบลก่อ	8	2	7	2	19
36		เทศบาลตำบลป่าไผ่	13	1	20	7	41

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ลำดับ	อำเภอ	เทศบาล	อัตรากำลัง (คน)				รวม
			พนักงาน เทศบาล	ลูกจ้าง ประจำ	พนักงานจ้าง ตามภารกิจ	พนักงาน จ้างทั่วไป	
37	เวียง	เทศบาลตำบลวังผาง	29	6	26	6	67
38	หนอง	เทศบาลตำบลหนองขวง	18	1	12	1	32
39	ล่อง	เทศบาลตำบลหนองล่อง	22	2	21	3	48
รวม			879	200	533	471	2,083

## 9. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุรีพร กาญจนานาพฤกษ์ (2553) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ระดับผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) ศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 (2) เปรียบเทียบระดับผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการในแต่ละสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 (3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 (4) เสนอแนะนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 ให้มีระดับผลสัมฤทธิ์มากขึ้น โดยผลการศึกษาพบว่า (1) ระดับผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 อยู่ในระดับมากกว่าร้อยละ 80 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 (2) ระดับผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 ไม่แตกต่างกัน (3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ปัจจัยด้านสมรรถนะ ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปัจจัยด้านการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน (4) จากการวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะในการนำนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานสรรพากรพื้นที่ในสังกัดสำนักงานสรรพากรภาค 6 มีผลสัมฤทธิ์เพิ่มสูงขึ้น ควรให้ความสำคัญในการนำหลักสมรรถนะ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารเชิง

ยุทธศาสตร์ รวมถึงกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน มาใช้เป็นกรอบในการบริหารการปฏิบัติงานของข้าราชการ

สุนทร เทพทัต (2554) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ระดับผลสัมฤทธิ์ ในการปฏิบัติงาน 2) เปรียบเทียบระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน และ 3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า 1) ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) การเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ 1-11 ไม่แตกต่างกัน 3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานทุกด้าน พบว่า ตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ 4 ตัวแปร มีระดับนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ปัจจัยด้านแรงจูงใจ ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ของข้าราชการ ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และปัจจัยด้านการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนะให้องค์กรควรพัฒนาบุคลากรในด้านความรู้ ด้านระบบสารสนเทศ และประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาพัฒนาการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นิภาวรรณ รอดโรคา และคณะ (2556) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง 2) เปรียบเทียบระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละกอง/สำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง 3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง และ 4) เสนอแนวทางในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลางอยู่ในระดับมากกว่าร้อยละ 70 2) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง ในแต่ละกอง/สำนักแตกต่างกัน ซึ่งยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ 3) ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปัจจัยด้านสมรรถนะ และปัจจัยด้านแรงจูงใจมีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และ 4) แนวทางในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง คือ ควรนำหลักการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ส่งเสริมการจัดทำแผนความก้าวหน้าในอาชีพ การนำระบบสมรรถนะมาใช้ในการประเมินผลงานและการเลื่อนตำแหน่ง และผู้บริหารควรส่งเสริมการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

ไชยยันต์ สมพร (2550) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษา อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) ศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ผลการวิจัย พบว่า 1) ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 89.35 อายุไม่เกิน 40 ปี ร้อยละ 39.81 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 38.43 เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 81.94 และเคยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล 3-5 ปี ร้อยละ 34.72 2) ปัจจัยทางด้านจิตวิทยาในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความพึงพอใจด้านรายได้และสวัสดิการ รองลงมา คือ ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานตามลำดับ 3) ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์และทันเวลา รองลงมา คือ ความสม่ำเสมอในการปฏิบัติงานและให้บริการด้วยความกระตือรือร้นตามลำดับ ส่วนประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ เทคนิควิธีการทำงานใหม่/พัฒนาระบบการทำงานความตรงต่อเวลาและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 4) ปัจจัยที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ความพึงพอใจด้านรายได้และสวัสดิการ ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทของบุคลากรและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

นาวิรัตน์ จำจด (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมการพัฒนาชุมชนในสังกัดส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในกรมการพัฒนาชุมชน 2) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในกรมการพัฒนาชุมชน 3) ศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการกรมการพัฒนาชุมชน 4) เสนอแนะแนวทางการบริหารงานของกรมการพัฒนาชุมชนตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้มีประสิทธิภาพต่อไป ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 70 ระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานในสังกัดส่วนกลางของกรมการพัฒนาชุมชนมีความแตกต่างกัน 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในหน่วยงานสังกัดส่วนกลางของกรมการพัฒนาชุมชน ได้แก่ ปัจจัยจูงใจ ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ “I AM READY” และตัวแปรที่อยู่ในตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การของ วรเดช จันทรศร โดยสามารถอธิบายความผันแปรของตัวแปรตามได้ร้อยละ 76.2 3) จุดแข็ง ที่เสริมให้การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ คือ หน่วยงานมีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปรับใช้ในการทำงานพัฒนาชุมชน จุดอ่อน คือ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โอกาส คือ หน่วยงานควรเปิดโอกาสให้ส่วนราชการ ประชาชน และเครือข่ายเข้ามาร่วมสนับสนุนการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และอุปสรรค คือ บทบาทภารกิจของหน่วยงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น 4) จากผลการวิจัยครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ควรมีการผลักดันการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมทั้งในส่วนของ การวางแผน การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล 2) ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อจะนำมาซึ่งความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สุพรรณิ พรหมชัย และคณะ (2556) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติ แรงจูงใจ และผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นราธิวาส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาทัศนคติ แรงจูงใจ และผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาส จำแนกตามตัวแปร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ระยะเวลาการปฏิบัติงานและรายได้ โดยผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาส มีทัศนคติ แรงจูงใจและผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจากการเปรียบเทียบ 1) เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาสที่มีเพศต่างกัน มีทัศนคติ แรงจูงใจ และผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน 2) เจ้าหน้าที่ที่มีอายุต่างกัน มีแรงจูงใจและผลสัมฤทธิ์ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านทัศนคติมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) เจ้าหน้าที่ที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีทัศนคติ แรงจูงใจและผลสัมฤทธิ์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) เจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งงานต่างกัน มีทัศนคติไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านแรงจูงใจและผลสัมฤทธิ์มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 5) เจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานต่างกัน มีแรงจูงใจและผลสัมฤทธิ์ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านทัศนคติมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 6) เจ้าหน้าที่ที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนคติ แรงจูงใจและผลสัมฤทธิ์

แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสเข้าร่วมปฏิบัติกิจกรรมการสร้างสัมพันธ์ภาพที่ตีร่วมกัน มีทัศนคติที่ดีต่องานที่ปฏิบัติและผู้รับบริการ มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อพัฒนางานและพัฒนาตนเองอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตลอดจนควรจัดสวัสดิการและค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม

นิภาพร เกียนเถียน และคณะ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ 1) ศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 2) เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรม แต่ละศาลในภาค 8 3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 และ 4) ศึกษาแนวทางในการสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 ซึ่งผลการวิจัยพบว่า 1) ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 อยู่ในระดับร้อยละ 80 2) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 แต่ละศาลแตกต่างกัน 3) ปัจจัยด้านคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปัจจัยด้านสมรรถนะ ปัจจัยด้านกระบวนการทศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน และปัจจัยด้านแรงจูงใจ มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 4) แนวทางในการสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 ได้แก่ ควรนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กระบวนการทศน์ใหม่ รวมทั้งวัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน มาใช้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ควรนำระบบสมรรถนะมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาความคิดความชอบและเลื่อนตำแหน่ง และสร้างแรงจูงใจเพื่อปรับเปลี่ยนค่านิยมในการทำงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

กรณิการ์ พรณะศรี (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2) ศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในแต่ละจังหวัดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 4) ศึกษาแนวทางในการสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า 1) ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 70 2) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรม

ส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือในแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน 3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆกับระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน ปัจจัยด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และปัจจัยด้านสมรรถนะมีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 4) แนวทางในการสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการด้านงบประมาณ การโอนงบประมาณ บุคลากรมีจำนวนที่สอดคล้องกับภารกิจ มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และคุณธรรม บุคลากรมีแรงจูงใจ รวมทั้งศักยภาพของพื้นที่และเกษตรกรที่มีความเหมาะสม

สร้อยพัทธ์ เอี้ยวเจริญ (2555) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐม 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐม 3) เปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐมจำแนกตามประเภทเทศบาล และ 4) ศึกษาข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐมอยู่ในระดับมาก โดยด้านความพยายามมีค่าเฉลี่ยสูงสุดและด้านความมุ่งมั่นมีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐม ได้แก่ นโยบายและการบริหาร ความสำเร็จในงาน ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ความยอมรับนับถือ ความก้าวหน้าในงาน ความมั่นคงในงาน ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์กับผู้อื่น โดยตัวแปรทั้ง 8 สามารถพยากรณ์แรงจูงใจในการปฏิบัติงานได้ร้อยละ 86.70 3) เมื่อเปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐมจำแนกตามประเภทเทศบาล พบว่า พนักงานเทศบาลเมืองมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานสูงที่สุด รองลงมาคือ พนักงานเทศบาลนคร และพนักงานเทศบาลตำบล 4) ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนครปฐม ได้แก่ ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนค่าตอบแทน ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบขององค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวมากขึ้น รวมทั้งพิจารณาจัดระบบการให้รางวัลเพื่อการจูงใจ และส่งเสริมการทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นทีม

กรวลัย เข็มสวัสดิ์ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาสมรรถนะบุคลากรของสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับสมรรถนะของบุคลากรของสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ 2) ศึกษาปัญหาสมรรถนะของบุคลากรของสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ และ 3) ศึกษาแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรของสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งผลการศึกษา พบว่า 1) ระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีระดับสมรรถนะมากที่สุด คือ ด้านการบริการที่ดี รองลงมา คือ ด้านจริยธรรม ด้านความร่วมมือแรงร่วมใจ ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ และด้านการส่งเสริมความเชี่ยวชาญในอาชีพ ตามลำดับ 2) ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับสมรรถนะที่สำคัญ คือ ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วัสดุอุปกรณ์ในการทำงานไม่ทันสมัย ด้านการบริการที่ดี คือ สภาพแวดล้อมของหน่วยงานไม่เอื้อต่อการบริการ ด้านการส่งเสริมความเชี่ยวชาญในอาชีพ คือ บุคลากรขาดการส่งเสริมพัฒนาความรู้ทักษะจากหน่วยงาน ด้านจริยธรรม คือ ขาดการณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านจริยธรรม ด้านความร่วมมือแรงร่วมใจ คือ บุคลากรขาดสัมพันธภาพที่ดีในการปฏิบัติงาน 3) แนวทางในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรของสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่สำคัญ คือ ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ ควรจัดวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานให้ทันสมัย ด้านการบริการที่ดี คือ ควรจัดสภาพแวดล้อมของหน่วยงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานมากที่สุด ด้านการส่งเสริมความเชี่ยวชาญในอาชีพ คือ ควรเพิ่มการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน ด้านจริยธรรม คือ ควรเพิ่มการฝึกอบรมด้านการปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมให้แก่บุคลากรและผู้บริหารขององค์กร ด้านความร่วมมือแรงร่วมใจ คือ ควรเพิ่มกิจกรรมในการส่งเสริมความสามัคคีในองค์กร เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีต่อการทำงาน

จตุรงค์ ราชพิทักษ์ (2546) ศึกษา เรื่อง การบริหารงานส่งเสริมการเกษตรแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของสำนักงานเกษตรจังหวัดนครนายก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพพื้นฐานทั่วไปบางประการของเจ้าหน้าที่ ในสังกัดสำนักงานเกษตรจังหวัดนครนายก 2) ศึกษากระบวนการสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับงานและศักยภาพการดำเนินงานของจังหวัดนครนายก 3) ศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรต่อตัวชี้วัดงานส่งเสริมการเกษตรของสำนักงานเกษตรจังหวัดนครนายก 4) ศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรเกี่ยวกับการนำตัวชี้วัดไปใช้ประโยชน์ในการบริหาร การพัฒนาเจ้าหน้าที่และการส่งเสริมการเกษตร ผลการศึกษา พบว่า ตัวชี้วัดใน 5 ประเด็น คือ ปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ ตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีฯ ภูมิปัญญา ทักษะงาน บุคลากร โครงการ/กิจกรรม ทำให้เกษตรกรมีรายได้ที่ยั่งยืนงบประมาณ นโยบายและแผนในส่วนกระบวนการ (Process) ได้แก่ ตัวชี้วัดการมอบหมายสั่งการ การดำเนินงานตามคำสั่ง วิธีการดำเนินการ กระบวนการแบบมีส่วนร่วม การวางแผน การถ่ายทอด

การจัดองค์กร การติดตามและนิเทศ ผู้รับผิดชอบ ในส่วนผลผลิต/ผลได้ (Output) ได้แก่ ตัวชี้วัดด้าน ต้นทุนผลผลิต โครงการมาตรฐานสินค้าเกษตรกร ผลตอบแทนมูลค่าเพิ่ม ในส่วนของผลลัพธ์ (Outcome) ได้แก่ ตัวชี้วัดด้านข่าวสารการถ่ายทอดความรู้ แผนงาน/โครงการ เทคโนโลยี การรายงานและในส่วนของผลกระทบ (Impact) ได้แก่ ตัวชี้วัดด้านแก้ปัญหาด้วยตนเอง รายได้ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คุณภาพชีวิตความเข้มแข็งของชุมชนเจ้าหน้าที่สำนักงาน เกษตรจังหวัดนครนายก เห็นด้วยมากกับตัวชี้วัดงานส่งเสริมการเกษตรของจังหวัด โดยเห็นว่า ตัวชี้วัดทุกตัวมีความน่าเชื่อถือ มีความสะดวกในการเก็บข้อมูล นำไปใช้ประโยชน์ในการส่งเสริม นำไปใช้ประโยชน์ในการบริหาร มีความเหมาะสมกับการนำไปใช้ มีความสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของงานส่งเสริมในระดับมาก และเห็นด้วยกับการใช้ประโยชน์ตัวชี้วัดในด้านการบริหารจัดการ การพัฒนาเจ้าหน้าที่ และด้านการส่งเสริมเกษตรกร

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคิด วรรณกรรมและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถ สังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังภาพที่ 2.5



## 10. กรอบแนวคิดการวิจัย

ตัวแปรอิสระ

กลุ่มปัจจัยการจัดการภาครัฐแนวใหม่

### 1. ปัจจัยการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์
- การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
- การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์

### 2. ปัจจัยการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM)

ประกอบด้วย

- วัตถุประสงค์
- ปัจจัยนำเข้า
- กระบวนการ
- ผลผลิต
- ผลลัพธ์

### 3. ปัจจัยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good

Governance) ประกอบด้วย

- |                   |                                |
|-------------------|--------------------------------|
| • หลักประสิทธิภาพ | • หลักนิติธรรม                 |
| • หลักประสิทธิผล  | • ความเสมอภาค                  |
| • หลักการตอบสนอง  | • การมีส่วนร่วม/แสวงหาฉันทามติ |
| • ภาวะรับผิดชอบ   | • การกระจายอำนาจ               |
| • เปิดเผย/โปร่งใส | • คุณธรรม/จริยธรรม             |

ตัวแปรตาม

ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการ  
ของพนักงานเทศบาลในจังหวัด

ลำพูน

ประกอบด้วย

1. มิติประสิทธิผลตามแผนพัฒนา
2. มิติคุณภาพการให้บริการ
3. มิติประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
4. มิติการพัฒนาองค์การ

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

## กลุ่มปัจจัยด้านบุคลากร

## 1. ปัจจัยแรงจูงใจ ประกอบด้วย

- บรรยากาศในการทำงานที่ดี มีสิ่งอำนวยความสะดวก

ความสะอาด

- มีความมั่นคงในการทำงาน
- มีเงินเดือนที่เหมาะสม
- มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ร่วมงาน

และผู้บังคับบัญชา

• ความต้องการการยอมรับนับถือ ชมเชย และ  
ความไว้วางใจจากเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา

- ความก้าวหน้าในการทำงาน
- การสร้างความรับผิดชอบในการทำงาน
- การให้อิสระในการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน
- ความสำเร็จในการทำงาน
- ได้รับผิดชอบในงาน ลักษณะงานที่ท้าทาย

เหมาะกับระดับความสามารถ

- มีโอกาสก้าวหน้าและพัฒนาตนเองให้สูงขึ้น

## 2. ปัจจัยด้านสมรรถนะ ได้แก่

- สมรรถนะหลัก
- สมรรถนะประจำผู้บริหาร
- สมรรถนะประจำสายงาน

## 3. ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน วัฒนธรรมค่านิยม

ในการทำงาน ( I AM READY ) ได้แก่

- Integrity ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
- Activeness ทำงานเชิงรุก
- Morality มีคุณธรรม
- Relevancy ทันโลก ทันสังคม
- Efficiency ทำงานมีประสิทธิภาพ
- Accountability รับผิดชอบ
- Democracy มีประชาธิปไตย
- Yield เน้นผลงาน

ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการ  
ของพนักงานเทศบาลในจังหวัด

ลำพูน

ประกอบด้วย

1. มิติประสิทธิผลตามแผนพัฒนา
2. มิติคุณภาพการให้บริการ
3. มิติประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
4. มิติการพัฒนาองค์กร

ภาพที่ 2.5 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวความคิดการวิจัยดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปถึงที่มาของกรอบแนวความคิดการวิจัย ได้ดังนี้

#### 10.1 ตัวแปรด้านการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ได้แก่

การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และการควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ตามแนวคิดของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2553)

#### 10.2 ตัวแปรด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ได้แก่

วัตถุประสงค์ (Objective) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ตามแนวคิดของ สำนักงาน ก.พ. (2547)

#### 10.3 ตัวแปรด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ได้แก่

หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล การตอบสนอง ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ เปิดเผย/โปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทมติ การกระจายอำนาจ และคุณธรรม/จริยธรรม ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงาน ก.พ.ร. (2555)

#### 10.4 ตัวแปรปัจจัยแรงจูงใจ (Motivation) ได้แก่ ความรู้สึกรักของพนักงานเทศบาล

ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการ ซึ่งประกอบด้วย 1) บรรยากาศในการทำงานที่ดี มีสิ่งอำนวยความสะดวก 2) มีความมั่นคงในการทำงาน 3) มีเงินเดือนที่เหมาะสม 4) มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ร่วมงานและผู้บังคับบัญชา 5) ความต้องการการยอมรับนับถือ ชมเชย และความไว้วางใจจากเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา 6) ความก้าวหน้าในการทำงาน 7) การสร้างความรับผิดชอบในการทำงาน 8) การให้อิสระในการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน 9) ความสำเร็จในการทำงาน 10) ได้รับความชอบในงาน ลักษณะงานที่ท้าทายเหมาะกับระดับความสามารถ 11) มีโอกาสก้าวหน้าและพัฒนาตนเองให้สูงขึ้น ได้รับการสนับสนุนจากทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการ ของอับบราฮัม มาสโลว์ (Abraham H. Maslow) ทฤษฎีการจูงใจ ERG ของเอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) ทฤษฎีสองปัจจัย ของเฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg) ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ แมกเกรเกอร์ (McGregor) และทฤษฎีแรงจูงใจไฟล์สัมฤทธิ์ของ แม็คเคลแลนด์ (David C. McClelland)

#### 10.5 ตัวแปรด้านสมรรถนะ (Competency) ได้แก่ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมา

จากความรู้ ทักษะ คุณลักษณะอื่นๆที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆในองค์กร ประกอบด้วย 1) สมรรถนะหลัก ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน การบริการที่เป็นเลิศ และการทำงานเป็นทีม 2) สมรรถนะประจำผู้บริหาร ได้แก่ การเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ความสามารถในการเป็นผู้นำ ความสามารถในการพัฒนาคน และการคิดเชิงกลยุทธ์ และ 3) สมรรถนะประจำสายงาน ได้แก่

การกำกับติดตามอย่างสม่ำเสมอ การแก้ปัญหาอย่างมืออาชีพ การคิดวิเคราะห์ การยึดมั่นในหลักเกณฑ์ การสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน การสั่งสมความรู้และความเชี่ยวชาญในสายอาชีพ ความเข้าใจผู้อื่นและตอบสนองอย่างสร้างสรรค์ ความเข้าใจพื้นที่และการเมืองท้องถิ่น ความคิดสร้างสรรค์ ความละเอียดรอบคอบและความถูกต้องของงาน ศิลปะการโน้มน้าวใจ และการสร้างสรรค์เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ตามบัญญัติความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็น แนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 และแนวคิดเรื่องสมรรถนะของ McClelland

#### 10.6 ตัวแปรด้านกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน (I AM READY)

ตามที่ สำนักงาน กพร. ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2546-2550) ในยุทธศาสตร์ที่ 5 กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงานของข้าราชการ ประกอบด้วย I ( Integrity ) การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องงาน ไม่มีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่คดโกง ไม่หลอกลวง มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนและพร้อมจะรับผิดชอบเมื่อทำงานผิดพลาดและยินดีแก้ไข A ( Activeness ) คือ ขยันตั้งใจทำงาน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ ไม่เกียจคร้านทำงานในเชิงรุก M ( Morality ) มีศีลธรรม คุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เสียสละ ยึดหลักวิชาการและจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนต่ออิทธิพลใดๆ มีความอดทนหรือยับยั้งชั่งใจต่อผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้ R ( Relevancy ) รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกทันสังคม หมายถึง การเรียนรู้และปรับตัวทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสังคมอยู่ตลอดเวลา สามารถนำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาปรับใช้ในการทำงานให้เป็นเลิศ E ( Efficiency ) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ ได้ผลคุ้มค่าไม่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างฟุ่มเฟือย ได้ประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มค่า A ( Accountability ) รับผิดชอบผลงานต่อสังคม หมายถึง การปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีวิธีการให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน แผนการทำงานและการมอบหมายงานที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาให้ผู้ติดต่อได้ทราบ เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติงานหรือข้อมูลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบตามสมควรแก่กรณี โดยถือว่าการเปิดเผยเป็นหลักเกณฑ์ การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ความรับผิดชอบต่อผลงานและต่อสาธารณะ มีความรับผิดชอบ

ทำงานให้สำเร็จพร้อมกับการตรวจสอบของสาธารณะ ไม่ใ้รับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น D ( Democracy ) มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส หมายถึง การยึดถือหลักการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงเสรีภาพ เสมอภาค และหลักนิติธรรม สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการทำงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่ยึดเอาคนเป็นศูนย์กลาง ( People Centered Approach ) และ Y ( Yield ) มุ่งเน้นผลงาน หมายถึง การทำงานที่เน้นผลตอบแทนหรือผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน สามารถวัดหรือประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

