

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลในเขตจังหวัดอุดรธานี” ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ เพื่อประมวลแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาใช้ประกอบการศึกษาดังต่อไปนี้

1. พัฒนาของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์
2. แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
5. แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร
6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
7. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์
8. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
9. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่น
10. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. พัฒนาของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารและการปกครองประเทศ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด เป็นองค์ความรู้ (body of knowledge) ที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ ซึ่งองค์ความรู้ก็ถูกพัฒนาในรูปของแนวคิด ทฤษฎี กฎ หลักการต่างๆ แนวคิด ทฤษฎี กฎ หลักการต่างๆ ก็ถูกพัฒนาภายใต้เหตุของการคิดที่เป็นปรัชญาหรือข้อเท็จจริงที่มีเหตุและผล เกี่ยวกับ 1) การยอมรับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีของมนุษย์ 2) การยอมรับในความสามารถและธรรมชาติของมนุษย์ 3) อำนาจและรูปแบบการปกครอง 4) ที่เป็นค่านิยมทางการบริหาร หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เน้นเรื่องระบบ

การดำเนินงานที่รัฐเข้าไปจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับบริหารงาน สาธารณะโดยรวม การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการในแต่ละยุคสมัย ให้ความสนใจ แตกต่างกัน กล่าวคือ ยุคสมัยเปลี่ยนไปก็ทำให้จุดสนใจของการศึกษาเปลี่ยนแปลงไป

พัฒนาการของกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ อาจพิจารณาได้เป็น ดังนี้ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ 2554: 75)

1. ยุคบุกเบิก/ยุคคลาสสิก เป็นยุคที่ “เน้นการออกแบบโครงสร้าง” นักวิชาการที่สำคัญ มีดังนี้

1.1 Woodrow Wilson ได้รับการยกย่องให้เป็น บิดาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ Woodrow Wilson ได้เผยแพร่บทความวิชาการเรื่อง “The Study Of Administration” ถือได้ว่าจุด กำเนิดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หลักใหญ่ใจความคือการมุ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง ทั้งนี้เพราะ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีหน้าที่กำหนดนโยบายในรูปของกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายบริหารมี หน้าที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การแยกทั้งฝ่ายออกจากกันก็เพื่อลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ และลดการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ พร้อมทั้งส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการให้มีความ แข็งแกร่ง นักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดการเมืองแยกจากการบริหาร ได้แก่ 1) Frank Goodnow เห็นว่า หน้าที่ทางการเมืองแยกจากหน้าที่ทางการบริหารได้ 2) Leonard White เห็นว่า การเมืองไม่ ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร

1.2 Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ทำการศึกษาระบบโครงสร้างของ องค์กร และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การขนาดใหญ่ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ระบบ ราชการ” หรือ “Bureaucracy” หรือ ทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิม (Classic Bureaucratic Theory) โดย เน้นย้ำเรื่อง การจัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การสั่งงาน และการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็น ลายลักษณ์อักษร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ใช้ระบบคุณธรรมเป็น แนวทางในการบริหารงานบุคคล

การพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก/ยุคคลาสสิกนี้ยัง ไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบนัก โดยมีทฤษฎี 3 หลักใหญ่ในการสร้างสม องค์ความรู้คือ 1) หลัก ประสิทธิภาพนิยม คือ การลดข้อผิดพลาดของบุคคล และตั้งสมประสพการณ์ที่เหมาะสมถ่ายทอด ต่อไป 2) หลักอำนาจนิยม คือ การอ้างเทวสิทธิ์ ความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์และขนบธรรมเนียม และ 3) หลักเหตุผลนิยม คือ การใช้ความสมเหตุสมผล โดยการใช้เหตุผลเชิงอุปมาน

2. ยุคโครงสร้างหน้าที่/ยุคนีโอคลาสสิก/ทฤษฎีจัดการดั้งเดิม ในยุคนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดหลักจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ที่ให้ความสนใจศึกษาการทำงานระดับปฏิบัติการ และหลักองค์การบริหาร ที่มุ่งความสนใจศึกษาการทำงานระดับบริหาร นักวิชาการที่สำคัญ ได้แก่

2.1 Frederick Taylor ได้ชื่อว่าเป็น บิดาของการจัดการทางวิทยาศาสตร์ Taylor เขียนหนังสือเล่มแรกชื่อว่า “Shop Management” ซึ่งให้เห็นถึงข้อดีของวิธีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์มีความสำคัญและดีกว่าการจัดการแบบความเคยชิน ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแสวงหาและพัฒนาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด หรือ “One Best Way” โดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์

2.2 Henry Fayol ได้เสนอหลักการบริหาร POCCC ซึ่งประกอบไปด้วย การวางแผน การจัดโครงสร้างองค์กร การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม

2.3 Gulick และ Urwick เสนอหลักกระบวนการบริหาร POSDCORB หน้าที่ของฝ่ายบริหาร จะต้องทำหน้าที่สำคัญอยู่ 7 ประการ คือ การวางแผน การจัดโครงสร้างองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการหรือมอบหมายงาน การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ เรียกว่า POSDCORB

ยุคที่สองของรัฐประศาสตร์ (ยุคโครงสร้างหน้าที่/ยุคนีโอคลาสสิก) ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากยุคแรกในการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ยุคโครงสร้างหน้าที่จึงมุ่งเน้นการทำงานที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร นอกจากนั้นยุคนี้จัดเป็นยุคที่เริ่มนำวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรม

3. ยุคพฤติกรรมนิยม/สำนักจัดการกึ่งดั้งเดิม “เน้นการบริหารคนในองค์กร” สนใจคนในองค์กร สำนักนี้ประกอบด้วยสองแนวคิด คือ 1) กลุ่มมนุษยสัมพันธ์ ให้ความสนใจต่อโครงสร้างอุปนิสัยขององค์กร 2) กลุ่มมนุษยนิยมองค์กร ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับบุคคลในองค์กร นักวิชาการที่สำคัญ ได้แก่

3.1 Elton Mayo เป็นคนแรกที่พูดถึง หลักมนุษยสัมพันธ์ และบิดาของวิชามนุษยสัมพันธ์ เริ่มวิจัยการบริหารโรงงาน ฮาวทอร์น พอสรุปได้คือ คนงานมุ่งตอบสนองต่อกลุ่มเพื่อนร่วมงานยิ่งกว่ามุ่งตอบสนองต่อการควบคุมบังคับบัญชาของผู้บริหาร สภาพทางสังคมและการเรียนรู้ทางสังคม จัดได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิบัติงานขององค์กร

3.2 Abraham Maslow ได้รับการยกย่องในฐานะนักวิชาการผู้บุกเบิกกลุ่มมนุษยนิยมองค์กร ตามทฤษฎีของมาสโลว์ มนุษย์เป็นสัตว์ที่เปี่ยมไปด้วยความต้องการและความต้องการของมนุษย์มีกระบวนการเปรียบเทียบขึ้นบันได 5 ขั้น ที่เริ่มจากต่ำไปสูง เรียกว่า ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ คือ ความต้องการด้านกายภาพ ปัจจัย 4 ความต้องการด้านมั่นคง

ความต้องการด้านสังคม ขอมรับจากกลุ่ม ความต้องการด้านชื่อเสียงเกียรติยศและการได้รับการยอมรับและความต้องการที่จะประสบผลสำเร็จในชีวิต บรรลุถึงสมรรถนะเฉพาะตน

3.3 Douglas McGregor เป็นนักจิตสังคมชาวอเมริกา McGregor มีความเห็นว่าการทำงานกับคนจะต้องคำนึงถึงธรรมชาติของมนุษย์และพฤติกรรมของมนุษย์ ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะต้องให้สิ่งที่ลูกน้องต้องการจึงจะทำให้ลูกน้องเกิดความศรัทธา และกระตือรือร้นช่วยกันปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมาย McGregory ได้เสนอทฤษฎี X และทฤษฎี Y เป็นการมองธรรมชาติของมนุษย์ในองค์กรมี 2 แบบ Theory X มองว่าพื้นฐานของคน คือ ไม่ชอบทำงาน เป็นคนเกียจคร้าน Theory Y เป็นกลุ่มที่มองในแง่ดี มีความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบ เต็มใจทำงาน มีการเรียนรู้ มีการพัฒนาตนเอง พัฒนางาน มีความคิดสร้างสรรค์ เป็นคนขยัน คนเก่ง มีศักยภาพในตนเอง มั่นใจในตนเอง ผู้บริหารต้องให้การสนับสนุนส่งเสริม

3.4 Frederick Herzberg ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา (Motivator-Hygiene Theory) เป็นทฤษฎีที่จะกระตุ้นให้คนขยันทำงานมากขึ้น จูงใจในการทำงาน สาละสำคัญของทฤษฎีนี้คือปัจจัยจูงใจเท่านั้นที่สามารถสร้างความพอใจในงานให้กับคนงานได้

3.5 Chris Argyris ได้เสนอกรอบความคิดเกี่ยวกับ “วุฒิภาวะ” โดยวิเคราะห์การพัฒนาบุคลิกภาพ ออกเป็น 7 มิติ คือ

- มิติที่ 1 จากความเชื่อชา ผู้ความว่องไวกระฉับกระเฉง
- มิติที่ 2 จากการพึ่งพา ผู้ความเป็นอิสระ
- มิติที่ 3 จากกระสวนพฤติกรรมจำกัด ผู้กระสวนพฤติกรรมซับซ้อน
- มิติที่ 4 จากความสนใจผิวเผิน ผู้ความสนใจเจาะลึก
- มิติที่ 5 จากเวลาช่วงสั้น ผู้เวลาช่วงยาว
- มิติที่ 6 จากบทบาทของผู้ได้บังคับบัญชา ผู้บทบาทของเพื่อน
- มิติที่ 7 จากความไม่ตระหนักในตนเอง ผู้ความตระหนักในตนเอง

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคพฤติกรรมนิยม ได้มุ่งเน้นความสำคัญของการศึกษาบุคคลในองค์กร เน้นการบริหารคนในองค์กร จนได้ขนานนามว่า “มนุษย์ที่ปราศจากองค์กร” ทั้งนี้เพราะสำนักพฤติกรรมนิยมได้มุ่งความสนใจในการศึกษาวิจัยบุคคลในองค์กร

4. ยุคหลังพฤติกรรมนิยม/ยุครัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) เกิดจากการประชุมที่ Minnowbrook ของนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ ร่วมกันเสนอเป็นรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ New Public Administration (NPA) สนใจประชาชนผู้รับบริการ ถูกคำประชาชนผู้มาติดต่อ “สนใจประชาชน คนนอกองค์กร” จุดเน้นของ NPA คือ ให้ความสำคัญต่อ



การศึกษาผลกระทบขององค์การต่อผู้รับบริการและผลกระทบของผู้รับบริการต่อองค์การ ให้ความสำคัญต่อปัญหาสาธารณะ ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม นักวิชาการที่สำคัญ ได้แก่

4.1 Dwigth Waldo ผู้สนับสนุนการประชุมให้เกิดขึ้น การบริหารที่เน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลรวมถึงประหยัดนั้นเป็นเรื่องของข้าราชการ การบริหารน่าจะพูดถึงเรื่องการเมือง ด้วย เพราะการเมืองคือการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

4.2 John Rehfuss เชื่อว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่พอจะมีคุณลักษณะร่วมกันคือ ก่อนข้างจะให้ความสนใจเรื่องมนุษย์ ต่อความมีเหตุผล มีความสงสัยในความเหมาะสมของเทคโนโลยี และมีความสงสัยในความสามารถขององค์การต่างๆ ในปัจจุบันในการปรับตัวให้เข้ากับสถานะของสังคมที่กำลังผันแปรอย่างรวดเร็ว

4.3 Allen Schick โดยถือว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นปัญหาการเมือง ระบบราชการซึ่งเป็นเครื่องมือฝ่ายการเมืองเป็นสถาบันที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเผด็จการของสังคม

4.4 Frank Marini ได้เขียนบทความที่มุ่งไปสู่การเป็นรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ NPA มีลักษณะ คือ เกี่ยวข้องโดยตรงกับโลกของความเป็นจริง คือ ทนต่อสภาพการณ์ที่ผันแปรไปตลอดเวลาในปัจจุบัน ต้องตามให้ทันปัญหาต่างๆ ของคนอเมริกัน และต้องเป็นประโยชน์ต่อนักปฏิบัติและปัจจัยให้เข้าใจโลกความเป็นจริงดีขึ้น

4.5 Larry Kirkhart ได้สอนให้จัดทำแผนเปิดโอกาสให้มีการจ้างลูกค้าให้เข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจร่วมกับผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงาน (professionals) บางท่านเสนอให้เปิดโอกาสลูกค้าประเมินผลการทำงานของหน่วยงานและให้ผลการประเมินดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ

4.6 Michael Harmon ต้องการใช้ความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้าและนักบริหารมีความสนิทสนมเป็นกันเองมากขึ้น

5. ยุคปรับโฉมภาครัฐแนวใหม่ / Reinventing Government มีแรงแนวคิดมาจากการจัดการเอกชน ได้รับอิทธิพลจากผลงานในหนังสือเรื่อง Reinventing Government ซึ่งเขียนโดย David Osborne และ Ted Gaebler ซึ่งต้องการให้ระบบราชการเปลี่ยนบทบาทใหม่ ถือว่าเป็นการปฏิวัติการบริหารภาครัฐอย่างมาก โดย จะต้องปรับตัวไปสู่การมุ่งเน้นใน 10 เรื่องที่สำคัญ คือ

5.1 ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง

5.2 เป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบ อำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่ อย่างเดียว

5.3 มีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ

5.4 เป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ

5.5 เป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่า สนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย

5.6 เป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้า มากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง

5.7 ดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย

5.8 เป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้

5.9 ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่าง ตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงาน เป็นทีม

5.10 เป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด

6. ยุทธการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) เป็นการบริหารที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต + ผลลัพธ์และความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพอใจแก่ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น จุดเน้นสำคัญที่สำคัญของ NPM มีดังนี้

6.1 การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

6.2 ประสิทธิภาพที่เน้นความคุ้มค่าของเงิน

6.3 คุณภาพ

6.4 ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

6.5 เทคนิค และวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ เช่น KPI, Balanced Scorecard, SWOT, Strategic Management, KM, Risk Management, e-Government เป็นต้น โดยแนวคิดของ NPM ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของศาสตร์ต่างๆ จำนวน 4 ศาสตร์ ที่สำคัญ คือ 1) เศรษฐศาสตร์ มาจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ซึ่งแนวคิดนี้จะมองภาครัฐว่ามักไม่มีประสิทธิภาพ 2) รัฐศาสตร์ โดยมีแนวคิดประชาธิปไตยแนวทางใหม่ มีองค์ประกอบ คือ แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และแนวคิดชุมชนนิยม 3) การบริหารธุรกิจ ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของศาสตร์ด้านบริหารธุรกิจ โดยในทางรัฐประศาสนศาสตร์เรียกว่า แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) โดยมองว่าการบริหารภาครัฐก็เหมือนกับกับเอกชน (ต่างกันแค่เป้าหมาย คือ ธุรกิจ เน้นผลกำไร และผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้น ขณะที่รัฐประศาสนศาสตร์เน้นประโยชน์สุขของประชาชน)

ดังนั้น แนวคิดและเทคนิคเครื่องมือใดที่ใช้ในภาคเอกชน ก็สามารถนำมาใช้กับภาครัฐได้เช่นกัน 4) นิติศาสตร์หรือด้านกฎหมาย แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อ รัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน คือ แนวคิดกฎหมายมหาชน (Rule of Law) ที่เน้นหลักนิติธรรม หลักความเป็นธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีแนวคิดที่น่าสนใจที่ไม่ได้กล่าวถึงข้างต้น คือ

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) คือ ชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารภาครัฐภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะ การบริหารปกครองระบอบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธตรรกะที่ของกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ได้กล่าวไว้ในส่วนบทนำของหนังสือของเขาว่า “ข้าราชการไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย” (อ้างถึงใน นราธิป ศรีราม 2559) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า NPS เป็นแนวคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์สายรัฐศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพ NPS เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย ความเป็นพลเมือง และผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น ประกอบด้วยรากฐาน 4 ประการหลัก คือ 1) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม 3) มนุษยนิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ 4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ ในส่วนสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้น พบว่า NPS เป็นแนวคิดที่ดีความและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ดีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 7 ประการ คือ

1. บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า
2. เน้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ
3. เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ
4. คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย
5. การตระหนักในความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย
6. การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง
7. ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลผลิตภาพ

กล่าวโดยสรุป การศึกษาพัฒนาของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ทำให้เห็นภาพรวมของแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางรัฐประศาสตร์ ซึ่งอยู่ภายใต้แต่ละยุคสมัย ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจว่า เราจะเลือกแนวคิด ทฤษฎี และหลักการใด มาใช้เป็นกรอบในดำเนินงาน อันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารภาครัฐต่อไป

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ

### 2.1 ความเป็นมาของสมรรถนะ

สมรรถนะ (Competency) เป็นแนวคิดการศึกษาที่นำมาใช้ในการบริหารงานอย่างจริงจังเริ่มต้นในช่วงต้นของทศวรรษที่ 70 โดย เดวิด ซี แม็คคลีแลนด์ (David C. McClelland) ซึ่งเป็นนักจิตวิทยาผู้มีผลงานและมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักได้นำสมมนาเชิงปฏิบัติการที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้พัฒนาแบบทดสอบบุคลิกภาพ ซึ่งสามารถที่จะระบุได้ว่าบุคคลผู้มีความสามารถที่ประสบความสำเร็จนั้นควรจะต้องมีทัศนคติและอุปนิสัยอะไรบ้าง (Attitudes and Habits) ซึ่งศาสตราจารย์ McClelland ได้ถูกขอร้องให้ช่วยแก้ไขปัญหของเจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้หนึ่งของหน่วยงานข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา (USIA) คือ “ทำอย่างไรจึงจะสามารถระบุหาทัศนคติและอุปนิสัยของการเป็นเจ้าหน้าที่ของ USIA ผู้ซึ่งมีผลงานยอดเยี่ยม” McClelland ตอบตกลงเริ่มโครงการ โดยขอรายชื่อเจ้าหน้าที่ที่ถือว่าเป็นผู้มีผลงานเยี่ยมที่สุด (Most outstanding employees) และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานมานานแต่ไม่มีผลงานโดดเด่น เพื่อหาความแตกต่างของคนทั้งสองกลุ่ม หลังจากนั้นได้สัมภาษณ์และวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบ (pattern) ว่าสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ที่มีผลงานโดดเด่นนั้นต่างจากสมรรถนะของคนที่ไม่มีผลงานปกติอย่างไร และได้พบว่าสมรรถนะที่สำคัญประการหนึ่งคือ “ความไวต่อการรับรู้ทางสังคม” (Social Sensitivity)

ใน ค.ศ. 1973 David C. McClelland ได้เขียนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา และเป็นจุดเริ่มต้นให้ ศาสตราจารย์ McClelland ตีพิมพ์บทความสำคัญชื่อ “Testing for Competency Rather than for Intelligence” เรียกร้องให้ใช้การทดสอบสมรรถนะ (Competency Testing) แทนแบบทดสอบมาตรฐานที่เคยใช้อยู่ เนื้อหาของบทความนี้ระบุว่า “สมรรถนะเป็นสิ่งที่สามารถใช้ทำนายความสำเร็จในการทำงานได้ดีกว่า เมื่อเทียบกับวิธีการทำนายแบบเดิม” (McClelland David.C. (1973)) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่ทำงานเก่ง ไม่ได้หมายถึงบุคคลที่มีระดับสติปัญญาสูงหรือเรียนเก่ง แต่บุคคลที่ประสบความสำเร็จในการทำงานต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการประยุกต์ใช้หลักการหรือองค์ความรู้ที่มีอยู่ในตัวเอง เพื่อก่อให้เกิดความ

สำเร็จในการทำงาน อันถือเป็นจุดกำเนิดของแนวคิดเรื่องสมรรถนะ หลังจากนั้น ศาสตราจารย์ McClelland และเพื่อนร่วมงานได้ตั้งบริษัทชื่อ Mcber เพื่อเผยแพร่แนวคิดเรื่องสมรรถนะไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งส่งผลทำให้มีการนำแนวคิดและตัวแบบสมรรถนะไปใช้มีความแพร่หลายมากขึ้น แม้ว่าช่วงหลังจะมีการพัฒนาตัวแบบสมรรถนะที่แตกต่างออกไปบ้าง แต่ส่วนใหญ่ก็ยังยึดหลักการที่ศาสตราจารย์ McClelland วางไว้ โดยมุ่งเน้นการสร้างผลงานที่โดดเด่นกว่าคนอื่น (เสนห์ จุ้ยโต 2554: 120 - 123)

## 2.2 ความหมายของสมรรถนะ

David C. McClelland (1970) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะไว้ว่า สมรรถนะ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในตัวบุคคล ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะเป็นตัวผลักดันให้บุคคลสามารถสร้างผลการปฏิบัติงานในงานที่ตนรับผิดชอบให้สูงกว่า หรือเหนือกว่าเกณฑ์เป้าหมายที่กำหนดไว้ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานคนอื่น

Spencer and Spencer (1993) ได้กล่าวว่า สมรรถนะ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะที่กำหนดคุณลักษณะของบุคคล ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับผลการปฏิบัติงานและทำให้บุคคลนั้นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือมีผลงานที่ดีกว่าคนอื่น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2548) กล่าวว่า สมรรถนะ หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในองค์กร

จากความหมายที่ผู้นิยามให้ไว้แตกต่างกัน สรุปได้ว่า สมรรถนะ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะของบุคคล ที่ส่งผลให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานที่ตนเองรับผิดชอบได้สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด และบรรลุผลสำเร็จอย่างโดดเด่นกว่าคนอื่น

## 2.3 ลักษณะของสมรรถนะ

หากพิจารณาคำนิยามของ Spencer and Spencer ที่ได้อธิบายไว้ว่า สมรรถนะ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะที่กำหนดคุณลักษณะของบุคคล ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับผลการปฏิบัติงานและทำให้บุคคลนั้นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือมีผลงานที่ดีกว่าคนอื่น นั้นพบว่า สมรรถนะมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (เสนห์ จุ้ยโต 2554: 124)



1) เป็นสิ่งซึ่งกำหนดคุณลักษณะของบุคคล (underlying characteristic) กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ฝังลึกและมีความคงทนจนเป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพของบุคคลนั้นๆ รวมทั้งใช้เป็นตัวพยากรณ์พฤติกรรมในสถานการณ์ต่างๆ และพฤติกรรมทำงานได้ด้วย

2) มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับผลการปฏิบัติงาน (Causally Related) หมายความว่า สมรรถนะเป็นสาเหตุให้คนแสดงพฤติกรรมหรือเป็นตัวพยากรณ์ว่าบุคคลนั้นจะสามารถสร้างผลงานได้มากน้อยเพียงใด

3) สามารถใช้อ้างอิงหรือเทียบเกณฑ์ได้ (Criterion Referenced) หมายความว่า สมรรถนะจะต้องพยากรณ์ได้ว่าใครเก่งด้านไหน หรือมีจุดอ่อนด้านไหน เมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้

#### 2.4 องค์ประกอบของสมรรถนะ

เมื่อพิจารณาความหมายของสมรรถนะ (Competency) ตามแนวคิดของ Spencer and Spencer ที่ให้ความหมายว่า สมรรถนะ คือ คุณลักษณะที่กำหนดคุณลักษณะของบุคคล ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับผลการปฏิบัติงานและทำให้บุคคลนั้นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือมีผลงานที่ดีกว่าคนอื่นนั้น พบว่า สมรรถนะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ (สเนห์ จูย์โต 2554: 124)

1) ความรู้ (Knowledge) คือ ข้อมูลความรู้ที่มีในบุคคลสาขาต่างๆ เช่น ความรู้ภาษาอังกฤษ ความรู้การบริหารงาน ความรู้เกี่ยวกับการผลิต เป็นต้น

2) ทักษะ (Skills) คือ ความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญพิเศษในด้านต่างๆ เป็นสิ่งที่บุคคลกระทำได้ดี และฝึกปฏิบัติประจำจนเกิดความชำนาญ เช่น ทักษะในการจัดเอกสาร ทักษะการนำเสนอ ทักษะในการคำนวณ เป็นต้น

3) บทบาทที่แสดงออกต่อสังคม (Social Role) คือ บทบาทที่บุคคลแสดงออกต่อผู้อื่น ซึ่งเป็นการแสดงพฤติกรรมให้เหมาะสมกับปัจจัยทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางกลับกัน ก็เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลนั้นด้วย เช่น ผู้นำองค์กรจะต้องแสดงบทบาทในฐานะผู้กระตุ้น ผู้ประสาน ผู้ประกอบการ ผู้เจรจาต่อรอง ผู้ประชาสัมพันธ์ ผู้เป็นสัญลักษณ์ เป็นต้น

4) ภาพลักษณ์ภายใน (Self-image) คือ ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับเอกลักษณ์และคุณค่าของงาน ซึ่งแสดงออกในรูปของทัศนคติ ค่านิยม และความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตน หรือสิ่งที่บุคคลเชื่อว่าตนเองเป็น เช่น การเชื่อมั่นว่าจะแก้ปัญหาได้ การยึดถือค่านิยมในความจริงใจ ความสมานฉันท์ ความใฝ่รู้ ความรับผิดชอบ และความเสียสละเพื่อส่วนรวม เป็นต้น



5) อุปนิสัยหรือคุณลักษณะ (Traits) คือ ความเคยชินพฤติกรรมซ้ำๆ ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เป็นบุคลิกประจำตัวของบุคคล เป็นสิ่งที่อธิบายถึงบุคคลผู้นั้นเป็นที่น่าเคารพนับถือ เป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจ การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เป็นต้น

6) แรงผลักดันเบื้องต้น (Motives) คือ จินตนาการ แนวโน้ม วิธีคิด วิธีปฏิบัติตนอันเป็นไปโดยธรรมชาติของบุคคล เป็นแรงจูงใจหรือแรงขับภายใน (drive) ซึ่งทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมที่มุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น ปฏิกิริยาตอบสนองและระดับความสัมพันธ์ แรงจูงใจใฝ่อาณา เป็นต้น

องค์ประกอบสมรรถนะตามแนวคิดของ Spencer and Spencer สรุปได้ดังภาพที่

2.1



ภาพที่ 2.1 แสดงโมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model)

ที่มา: สำนักงาน ก.พ. (2548: 4) การปรับใช้สมรรถนะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

จากภาพที่ 2.1 อธิบายได้ว่าองค์ประกอบสมรรถนะเปรียบเสมือนภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg) โดยแบ่งองค์ประกอบตามความยากง่ายของการพัฒนา ส่วนที่เป็นความรู้ (Knowledge) และทักษะ (Skill) ถือว่าเป็นส่วนที่บุคคลแต่ละบุคคลสามารถพัฒนาได้ไม่ยาก โดยอาจใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและการฝึกปฏิบัติ ซึ่งเปรียบได้กับส่วนของภูเขาน้ำแข็งที่อยู่เหนือน้ำ นักวิชาการจึงมักเรียกส่วนนี้ว่า “Hard Skill” ในขณะที่องค์ประกอบที่เหลือซึ่งได้แก่ บทบาทที่แสดงออกต่อสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ภายใน (Self-image) อุปนิสัยหรือคุณลักษณะ (Traits) และแรงผลักดันเบื้องต้น (Motives) นั้นจัดว่าเป็นส่วนที่พัฒนาได้ยากกว่าเพราะเป็นสิ่งที่อยู่ภายในตัวบุคคล ซึ่งเปรียบได้กับส่วนของภูเขาน้ำแข็ง ซึ่งอยู่ใต้น้ำรวมทั้งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ของสมรรถนะ โดยที่การพัฒนาส่วนนี้ถือว่าทำได้ยากกว่าส่วนที่อยู่เหนือน้ำและอาจต้องใช้เวลานาน นักวิชาการจึงมักเรียกส่วนที่อยู่ใต้น้ำนี้ว่า “Soft Skill” จากแนวคิดของ Spencer and Spencer อาจสรุปได้ว่าสมรรถนะนั้นมีองค์ประกอบทั้งส่วนที่มองเห็นได้ชัด อันได้แก่ ทักษะและความรู้ กับส่วนที่ซ่อนเร้นอยู่ อันได้แก่ บทบาทที่แสดงออกต่อสังคม ภาพลักษณ์ภายใน อุปนิสัยหรือคุณลักษณะ และแรงผลักดันเบื้องต้น ที่สำคัญสมรรถนะต้องแสดงให้เห็นว่าสามารถส่งผลถึงผลลัพธ์ของงานตลอดจนมีแนวทางในการวัดและประเมินได้ด้วย

## 2.5 สมรรถนะในระบบราชการส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ต.) ได้จัดทำบัญชีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นในงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แบบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่องกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 โดยกำหนดสมรรถนะที่จำเป็นในงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ สมรรถนะหลัก สมรรถนะประจำผู้บริหาร และสมรรถนะประจำสายงาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ (คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2557: 2-3)

1. สมรรถนะหลัก หมายถึง สมรรถนะที่ข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่งจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการหล่อหลอมให้เกิดพฤติกรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน สังคม และประเทศชาติ โดย ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน การบริการเป็นเลิศ และการทำงานเป็นทีม และกำหนดให้มีครบทั้ง 5 สมรรถนะ ในสายงานทุกประเภทและระดับตำแหน่ง ดังนี้

1.1 การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความมุ่งมั่นจะปฏิบัติงานให้ดีตามมาตรฐานที่วางไว้ หรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่

1.2 การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม หมายถึง การดำรงตนและประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสม ทั้งตามกฎหมาย คุณธรรม จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และจรรยาข้าราชการ เพื่อรักษาศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ

1.3 ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามกฎหมาย และอำนาจที่ไม่เป็นทางการในหน่วยงานของตนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย

1.4 การบริการเป็นเลิศ หมายถึง ความตั้งใจและพยายามให้บริการต่อประชาชนผู้มารับบริการได้รับความพึงพอใจ ประทับใจ มีความสุข และได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่

1.5 การทำงานเป็นทีม หมายถึง ความตั้งใจ ความสามารถที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งของทีม รวมทั้งความสามารถในการสร้างและรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

2. สมรรถนะประจำผู้บริหาร หมายถึง สมรรถนะที่ข้าราชการประจำตำแหน่งและประเภทบริหารและอำนาจการ ซึ่งต้องกำกับดูแลทีมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาจำเป็นต้องมีในฐานะผู้นำที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำทีมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 สมรรถนะ คือ

2.1 การเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยสร้างแรงบันดาลใจเพื่อเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในการกิจและวิสัยทัศน์ของทีมงานและหน่วยงาน อีกทั้งพัฒนาความสามารถของเพื่อนร่วมงานและผู้ตามไปสู่ระดับการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นและมีศักยภาพมากขึ้น

2.2 ความสามารถในการเป็นผู้นำ หมายถึง ผู้บริหารที่มีความสามารถในการใช้อำนาจให้คนอื่นทำงานในระดับต่างๆ ที่ต้องการ ให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.3 ความสามารถในการพัฒนาคน หมายถึง ผู้บริหารที่มีความสามารถเพิ่มความรู้และทักษะ การทำงานที่เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ เพิ่มศักยภาพของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 การคิดเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ผู้บริหารที่มีความสามารถในการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุด และมีความยืดหยุ่น พลิกแพลงได้ภายใต้สภาวะการณ์ต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

3. สมรรถนะประจำสายงาน หมายถึง สมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับประเภทและระดับตำแหน่งในสายงานต่างๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในสายงานนั้น สามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 22 สมรรถนะ และกำหนดให้เป็นสมรรถนะที่จำเป็นประจำสายงานและระดับตำแหน่งอย่างน้อย 3 สมรรถนะ ซึ่งสมรรถนะประจำสายงานทั้ง 22 สมรรถนะมีดังนี้

- 3.1 การกำกับติดตามอย่างสม่ำเสมอ
- 3.2 การแก้ไขปัญหาอย่างมืออาชีพ
- 3.3 การแก้ไขปัญหาและดำเนินการเชิงรุก
- 3.4 การค้นหาและบริหารจัดการข้อมูล
- 3.5 การควบคุมและจัดการสถานการณ์อย่างสร้างสรรค์
- 3.6 การคิดวิเคราะห์
- 3.7 การบริหารความเสี่ยง
- 3.8 การบริหารทรัพยากร
- 3.9 การมุ่งความปลอดภัยและการระวังภัย
- 3.10 การยึดมั่นในหลักเกณฑ์
- 3.11 การวางแผนและการจัดการ
- 3.12 การวิเคราะห์และการบูรณาการ
- 3.13 การสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน
- 3.14 การสั่งสมความรู้และเชี่ยวชาญในสายงานอาชีพ
- 3.15 การให้ความรู้และการสร้างสายสัมพันธ์
- 3.16 ความเข้าใจผู้อื่นและตอบสนองอย่างสร้างสรรค์
- 3.17 ความเข้าใจพื้นที่และการเมืองท้องถิ่น
- 3.18 ความคิดสร้างสรรค์
- 3.19 ความละเอียดรอบคอบและความถูกต้องของงาน

3.20 จิตสำนึกและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

3.21 ศิลปะการโน้มน้าวใจ

3.22 สร้างสรรค์เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป สมรรถนะ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะของบุคคลที่ส่งผลให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานที่ตนเองรับผิดชอบได้สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด และบรรลุผลสำเร็จอย่างโดดเด่นกว่าคนอื่น สมรรถนะที่ข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่งจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการหล่อหลอมให้เกิดพฤติกรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ร่วมกัน คือ สมรรถนะหลัก ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน การบริการเป็นเลิศ และการทำงานเป็นทีม ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน สังคม และประเทศชาติ

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ

#### 3.1 ความเป็นมาของแรงจูงใจ

ในยุคพฤติกรรมนิยม กรอบรัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนแนวมาให้ความสนใจเกี่ยวกับมนุษย์ในองค์กร ที่มุ่งความสนใจเกี่ยวกับแรงจูงใจ ขวัญกำลังใจ และความพอใจในงาน ซึ่งเรียกว่ากลุ่มมนุษยสัมพันธ์ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทฤษฎีและปรัชญามนุษยสัมพันธ์ได้พัฒนาก้าวหน้ายิ่งขึ้นจากการศึกษาเรื่องการจูงใจและความพอใจในงาน นักทฤษฎีกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ ได้พิจารณาศึกษาว่าธรรมชาติมนุษย์มีความต้องการอะไรบ้าง โดยยึดถือความเชื่อที่ว่า ถ้าความต้องการของคนงานได้รับการตอบสนอง คนงานเหล่านั้นก็จะตั้งใจปฏิบัติงานให้หน่วยงาน ส่งผลให้หน่วยงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปด้วย นักวิชาการกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ ที่สนับสนุนแนวคิดการจูงใจและความพอใจในงาน ได้แก่ อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ได้พัฒนาทฤษฎีว่าด้วยการจูงใจ ซึ่งมองว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่เปี่ยมไปด้วยความต้องการ จึงได้เสนอทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs Theory) เฟรดริก เฮิร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) ซึ่งได้เสนอทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา เป็นทฤษฎีที่จะกระตุ้นให้คนขยันทำงานมากขึ้น จูงใจในการทำงานมากขึ้น คริส อาร์จิริส (Chris Argyris) เป็นนักวิชาการชั้นนำในทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์อีกท่านหนึ่ง ได้เสนอกรอบความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพ ที่เปิดโอกาสให้คนในองค์กรสามารถเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ได้ โดยลดการควบคุมให้น้อยลง ส่งเสริมประชาธิปไตยในการทำงาน และ ดักลาส แมกเกรเกอร์ (Douglas McGregor) ได้เสนอทฤษฎี X และทฤษฎี Y เป็น

การมองธรรมชาติของมนุษย์ในองค์กรมี 2 แบบ คือมนุษย์ X เป็นคนขี้เกียจ ส่วนมนุษย์ Y เป็นคนขยันชอบทำงาน ผู้บริหารก็จะบริหารคนเหล่านี้ในการทำงานที่แตกต่างกันออกไป (พิทยา บวรวัฒนา 2557: 158-164)

### 3.2 ความหมายของแรงจูงใจ

แรงจูงใจ (motivate) เกิดขึ้นจากแรงปรารถนา ความใฝ่ฝัน หรือความต้องการของแต่ละบุคคล ในการที่จะไปให้ถึงจุดหมาย ยิ่งถ้าใครมีแรงจูงใจมาก ก็จะมีพลังมากยิ่งขึ้นมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จสูง โดยนักวิชาการได้ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ดังนี้

จุมพล หนีมวนิช (2541: 42) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง ความเต็มใจของบุคคลที่จะใช้พลังเพื่อให้ประสบผลสำเร็จในเป้าหมาย รางวัล หรือผลตอบแทน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล

วิรัช สงวนวงษ์วาน (2547: 185) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง ความเต็มใจของพนักงาน ที่จะใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และเพื่อตอบสนองความต้องการของพนักงานผู้นั้นด้วย การจูงใจในองค์กรจึงมีผลตามมาทั้งผลงานที่ให้กับองค์กร ในขณะที่พนักงานผู้นั้นก็ได้ผลตอบแทนแก่ตนเองด้วย

ณัฐยา ไพรสงบ (อ้างถึงใน ธัญญารัตน์ เรียนกะศิลป์ 2555: 84) ให้ความหมายแรงจูงใจว่า หมายถึง พลังจูงใจหรือสิ่งที่กระตุ้นให้พนักงานแสดงพฤติกรรม หรือกระทำการกิจกรรมด้วยความเต็มใจในการทำงาน เกิดความพอใจมุ่งมั่นที่จะทำงานให้ดีที่สุด และประสบผลสำเร็จ

จากความหมายที่ผู้นิยามให้ไว้แตกต่างกัน สรุปได้ว่า แรงจูงใจ (motivate) หมายถึง แรงกระตุ้นให้บุคคลเกิดความรู้สึกเต็มใจ ที่จะปฏิบัติงานให้แก่องค์กรได้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลนั้นด้วย

### 3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

#### 3.3.1 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์

อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) เป็นนักทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์มากในปี ค.ศ. 1954 ได้เสนอ “ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์” (Hierarchy of Needs Theory) ซึ่งนับได้ว่าเป็นทฤษฎีการจูงใจแรกที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง มีความสำคัญดังนี้ (พิทยา บวรวัฒนา 2557: 158-160)



1) มนุษย์ทุกคนมีความต้องการหลายอย่างซึ่งจัดเป็นลำดับความสำคัญมาก่อนมาหลัง คือ

ขั้นที่ 1 มนุษย์มีความต้องการทางกายภาพ เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เป็นสิ่งที่จำเป็นในการดำรงชีวิต เช่น ความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย อากาศ การพักผ่อน และสิ่งอื่นๆ ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

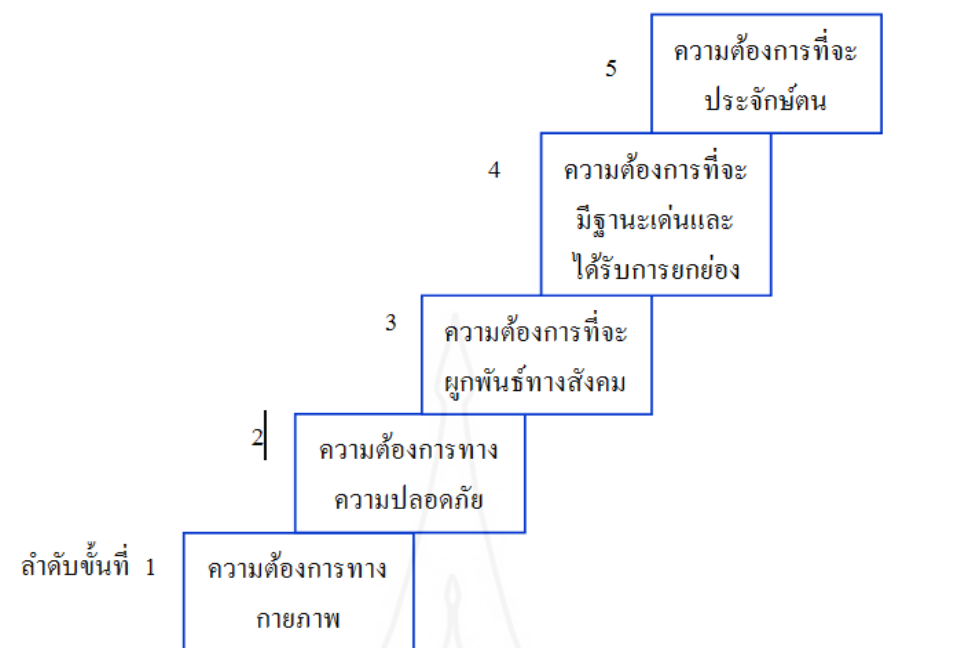
ขั้นที่ 2 มนุษย์มีความต้องการทางด้านความปลอดภัย คือ ความต้องการความปลอดภัยจากอันตรายและการข่มขู่ต่างๆ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนความปลอดภัยจากความไม่มั่นคงหรือความวิตกกังวลที่อาจเกิดขึ้นได้จากการทำงาน

ขั้นที่ 3 มนุษย์มีความต้องการทางสังคม คือ ความต้องการที่จะมีความอบอุ่นทางใจ กับครอบครัว เพื่อนฝูง สังคมกลุ่มต่างๆ รวมทั้งความต้องการมิตรภาพและความรัก และการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือที่ทำงาน

ขั้นที่ 4 มนุษย์มีความต้องการที่จะมีฐานะเด่นและได้รับการยกย่องในสังคม ความต้องการที่จะมีฐานะเด่น คือ ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จ มีความรู้ มีความสามารถเชื่อมั่นในตัวเองสูง ส่วนการได้รับการยกย่องในสังคมนั้น คือ ความต้องการที่จะมีสถานภาพสูง และได้รับการยกย่องสรรเสริญจากคนในสังคม

ขั้นที่ 5 ความต้องการที่จะประจักษ์ตน ให้เกิดความสำเร็จในชีวิต คือ การใช้ความพยายาม ทักษะ และศักยภาพสูงสุดที่มีอยู่ในตนเองให้เกิดผลสำเร็จตามที่คาดหวัง ความต้องการที่จะประจักษ์ตน ให้เกิดความสำเร็จในชีวิตนี้เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์

2) หลักของทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของ Maslow มีอยู่ว่า ถ้าความต้องการของมนุษย์ในลำดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะเกิดความต้องการลำดับขั้นถัดขึ้นไป เมื่อเป็นเช่นนี้ การจูงใจให้มนุษย์ทำงานได้ดีนั้นผู้บริหารต้องเข้าใจความต้องการเข้าใจความต้องการของพนักงาน หากขั้นแรกได้รับการตอบสนองแล้วก็พยายามตอบสนองความต้องการในลำดับขั้นถัดไป ซึ่งหลักทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของ Maslow สรุปได้ดังภาพ ที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 อธิบายทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของ Maslow

ที่มา: (พิทยา บวรวัฒนา 2557: 160)

### 3.3.2 ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา

เฟรดเอร์ริก เฮอซเบิร์ก (Frederick Herzberg) ได้คิดค้นทฤษฎีแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในวงการบริหาร คือ Motivator-Hygiene Theory หรือเป็นภาษาไทยอาจเรียกว่า ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา Herzberg เชื่อว่า บุคคลจะปฏิบัติงานได้ผลดีมีประสิทธิภาพได้นั้นย่อมขึ้นกับความพอใจของผู้ปฏิบัติงาน เพราะความพึงพอใจในงานจะช่วยเพิ่มความสนใจในงานและเพิ่มความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ย่อมทำให้ผลผลิตสูงขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากเกิดความไม่พอใจในงานแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลเสียทำให้คนไม่สนใจไม่กระตือรือร้น ผลผลิตก็ตกต่ำ หน้าที่ของผู้บริหารก็คือ จะต้องรู้วิธีที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจ เพื่อจะให้งานบรรลุเป้าหมายและผลผลิตของงานสูงขึ้น เฮอซเบิร์ก กล่าวว่า มีปัจจัยอยู่ 2 ประการ ที่เป็นแรงจูงใจทำให้คนอยากทำงาน คือ ปัจจัยจูงใจหรือปัจจัยกระตุ้น (Motivator factors) และปัจจัยค้ำจุน หรือปัจจัยสุข-อนามัย (Hygiene factors) ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (อ้างถึงใน แก้วตา อู๋เข้มแข็ง จาก [www.gotoknow.org](http://www.gotoknow.org) 20 พฤศจิกายน 2558)

1) ปัจจัยจูงใจหรือปัจจัยกระตุ้น (Motivator factors) เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจในการทำงาน มีอยู่ 5 ประการ คือ

(1) ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้ เสร็จสิ้นตามกำหนดระยะเวลา และประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

(2) การได้รับการยอมรับนับถือ หมายถึง การที่บุคคลได้รับการยกย่องชมเชย ได้รับการยอมรับนับถือ ทั้งจากกลุ่มเพื่อน ผู้บังคับบัญชา หรือจากบุคคลอื่นทั่วไป

(3) ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ หมายถึง ลักษณะของงานที่น่าสนใจ งานที่ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำทนายให้ต้องลงมือทำ หรือเป็นงานที่มีลักษณะสามารถกระทำได้ตั้งแต่ต้นจนจบโดยลำพังแต่ผู้เดียว

(4) ความรับผิดชอบ หมายถึง ความพอใจ ความเอาใจใส่ต่องานในหน้าที่และงานที่ได้รับมอบหมาย และมีอำนาจในการตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมาย

(5) ความก้าวหน้า หมายถึง โอกาสในการได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การมีโอกาสได้ศึกษาเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมหรือได้รับการฝึกอบรม

ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความพอใจในงานและนำไปสู่ความพยายามและการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น ทำให้มีแรงจูงใจที่จะทุ่มเทความสามารถและความพยายามให้แก่องค์กรและช่วยตอบสนองความต้องการความสำเร็จในชีวิตได้ เช่น การเพิ่มความท้าทาย ความมีอิสระ และความรับผิดชอบในงาน ช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการระดับสูงได้

2) ปัจจัยค้ำจุนหรือปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene factors) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการทำงานและเป็นปัจจัยที่จะสามารถป้องกันการเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน ได้แก่

(1) นโยบายและการบริหารงาน คือการจัดการและการบริหารองค์การ

(2) เงินเดือน หรือค่าจ้างแรงงาน หมายถึงความพึงพอใจหรือความไม่พึงพอใจในเงินเดือนหรือค่าจ้างแรงงาน หรืออัตราการเพิ่มเงินเดือน

(3) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา หมายถึง การติดต่อพบปะพูดคุยแต่ไม่ได้หมายถึงการยอมรับนับถือ

(4) ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา หมายถึง การติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

(5) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน คือ การติดต่อพบปะพูดคุยระหว่างเพื่อนร่วมงานในองค์การ

(6) สถานภาพในการทำงาน หมายถึง สภาพทางกายภาพที่เอื้อต่อความสุขในการทำงาน

(7) วิธีการปกครองบังคับบัญชา หมายถึง ความรู้ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงานหรือความยุติธรรมในการบริหารงาน

(8) ความมั่นคงในการทำงาน คือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงของงานความมั่นคงขององค์กร

(9) สถานะของอาชีพ หมายถึง ลักษณะของงาน หรือลักษณะที่เป็นองค์ประกอบทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกต่องาน เช่น การมีรถประจำตำแหน่ง เป็นต้น

ปัจจัยเหล่านี้ แม้หน่วยงานจะจัดให้มีมากมาย ก็ไม่สามารถจูงใจบุคลากรให้ทุ่มเทความพยายามมากขึ้นได้ เพียงแต่ป้องกันไม่ให้อุบัติการณ์เกิดความไม่พอใจในการทำงานเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป แรงจูงใจ (motivate) หมายถึง แรงกระตุ้นให้บุคคลเกิดความรู้สึกเต็มใจที่จะปฏิบัติงานให้แก่องค์กรได้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลนั้นประกอบด้วย ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล การได้รับการยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้า เงินเดือน โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้าในอนาคต ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน สถานะของอาชีพ นโยบายและการบริหาร สภาพการทำงาน ความเป็นอยู่ส่วนตัว ความมั่นคงในงาน และวิธีการปกครองบังคับบัญชา ผู้บริหารหรือผู้นำต้องสร้างแรงจูงใจและเข้าถึงความต้องการทางจิตใจของบุคคลเพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และตอบสนองต่อความต้องการของบุคคลนั้นด้วย

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

##### 4.1 ความเป็นมาของกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

เมื่อโลกได้เปลี่ยนแปลงสู่การเป็นยุคโลกาภิวัตน์ เพราะอิทธิพลของเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาอย่างมากมาย ทำให้หลายๆ ประเทศต้องปรับตัวให้ทันต่อโลกของการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย จึงจำเป็นต้องเร่งรัดให้มีการพัฒนาระบบราชการ เนื่องจากเป็นกลไกของรัฐที่มีความสำคัญอย่างสูงต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบาย และยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน รวมถึงการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อันมีจุดหมายปลายทางเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

จากเดิมที่มีปัญหาขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เนื้อหาลำช้า ไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ (I AM READY) นำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการ เพื่อสนองรับกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ในด้านการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งดำเนินการตามระเบียบกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย และเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2546 เห็นชอบยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คืบจาก <http://www.opdc.go.th> เมื่อ 20 กันยายน 2558)

#### 4.2 ความหมายของกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คืบจาก <http://www.opdc.go.th> เมื่อ 20 กันยายน 2558: 3-4) ให้ความหมายไว้ดังนี้

กระบวนการทัศน์ หมายถึง กรอบความคิด ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยกับคนส่วนใหญ่ในชุมชนที่ใช้ในการอธิบายสภาพปัญหาหรือการวิเคราะห์ปัญหาทั่วไป

วัฒนธรรม คือ วิถีชีวิตของหมู่คณะ แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ วัฒนธรรมทางวัตถุ วัฒนธรรมทางความประพฤติ และวัฒนธรรมทางความเชื่อ มีผู้ให้ความหมายของวัฒนธรรมในองค์การว่า หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และบรรทัดฐานร่วมกันของบรรดาสมาชิกภายในองค์การ วัฒนธรรมจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่ผู้เป็นสมาชิกขององค์การยึดถือด้วยกัน

ค่านิยม หมายถึง มาตรฐานความคิดที่กำหนดว่าสิ่งใดมีค่า เป็นมาตรฐานความคิดของสังคมและเป็นสิ่งที่บุคคลยึดถือเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจ รวมทั้งกำหนดการกระทำของตนเองหรือสิ่งที่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลนิยมยึดถือเป็นแนวทางแห่งพฤติกรรมที่พึงปรารถนา เมื่อปฏิบัติซ้ำๆ บ่อยๆ จนเป็นวิถีชีวิตที่อาจสืบทอดต่อไปเป็นวัฒนธรรมได้

#### 4.3 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กำหนดยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นกรอบในการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ ดังต่อไปนี้ (อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ค้นจาก <http://www.opdc.go.th> เมื่อ 20 กันยายน 2558: 4-5)

1) ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน ไม่มีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่คดโกงไม่หลอกลวง มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อย่างเต็มความสามารถ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชน และพร้อมจะรับผิดชอบ เมื่อทำงานผิดพลาดและยินดีแก้ไข

2) ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ ไม่เกียจคร้าน ทำงานในเชิงรุก

3) มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เสียสละ ยึดหลักวิชาการ และจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนต่ออิทธิพลใดๆ มีความอดทนหรือยับยั้งชั่งใจต่อผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้

4) รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ทันสังคม (Relevancy) หมายถึง การเรียนรู้และปรับตัวทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม โลกและสังคมอยู่ตลอดเวลา นำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาปรับใช้ในการทำงานให้เป็นเลิศ

5) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การทำงานที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ ได้ผลคุ้มค่า ไม่ใช้ทรัพยากรที่จำกัดอย่างฟุ่มเฟือย ได้ประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มค่า

6) รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability) หมายถึง การปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีวิธีการให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน แผนการทำงาน และการมอบหมายงานที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน และระยะเวลาให้ผู้ติดต่อ ได้ทราบ เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติงานหรือข้อมูลการปฏิบัติงาน ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบตามสมควรแก่กรณี โดยถือว่าการเปิดเผยเป็นหลักเกณฑ์ การปกปิดเป็นข้อยกเว้น ความรับผิดชอบต่อผลงานและต่อสาธารณะ มีความรับผิดชอบทำงานให้สำเร็จ พร้อมรับการตรวจสอบของสาธารณะ ไม่ใช่รับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น



7) มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส (Democracy) หมายถึง การยึดถือหลักการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงเสรีภาพ เสมอภาค และหลักนิติธรรม สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการให้การทำงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะที่ยึดเอาคนเป็นศูนย์กลาง (People Centered Approach)

8) มุ่งเน้นผลงาน (Yield) หมายถึง การทำงานที่เน้นผลตอบแทนหรือผลลัพธ์สุดท้าย ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน สามารถวัดหรือประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม (I AM READY) สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 2.3 และเพื่อให้ข้าราชการได้ปฏิบัติราชการไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงมีข้อเสนอแนะว่า ดังตารางที่ 2.1



ภาพที่ 2.3 ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม (I AM READY)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาระบบราชการ ค้นจาก <http://www.opdc.go.th> เมื่อ 20 กันยายน 2558: 6)

ตารางที่ 2.1 แสดงข้อเสนอแนะเพื่อให้ข้าราชการได้ปฏิบัติราชการไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์

คำนิยามใหม่	ข้อเสนอแนะสำหรับข้าราชการในการปฏิบัติราชการ
<b>I (Integrity)</b> ข้าราชการ ปฏิบัติงานอย่าง มีศักดิ์ศรี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ตามที่ส่วนราชการได้จัดทำค่านิยม สร้างสรรค์ มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม</li> <li>- ทำงานด้วยความเสียสละ อุทิศตนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่ กำหนดไว้ และมีความชัดเจนที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม</li> <li>- มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่การงาน ไม่มีผลประโยชน์ด้านการเงินที่ขัดแย้ง กับการปฏิบัติหน้าที่</li> </ul>
<b>A (Activeness)</b> มีการปฏิบัติงาน เชิงรุก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถและความกระตือรือร้นในการพัฒนา องค์ความรู้และทักษะใหม่ๆ ในการปฏิบัติงาน</li> <li>- มีทัศนคติเชิงบวกและความคิดสร้างสรรค์</li> <li>- ไม่ยึดติดกับปัญหาเดิมๆ โดยไม่คิดแก้ไข</li> <li>- การวางแผนการทำงานเน้นการทำงานโดยมีเป้าหมายเป็นตัวกำหนดทิศทาง</li> <li>- สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนงานและกลยุทธ์ที่กำหนด</li> </ul>
<b>M (Morality)</b> มีศีลธรรม คุณธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ยึดหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค</li> <li>- กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง - มีความขยันหมั่นเพียร</li> <li>- มีมาตรฐานในการให้บริการที่เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ</li> <li>- คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชน รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน</li> <li>- มีคุณธรรมในการบริหารจัดการ เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ฯลฯ</li> </ul>
<b>R (Relevancy)</b> มีการเรียนรู้และ ปรับตัวให้ทันโลก ทันปัญหาและ สิ่งท้าทายต่างๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีความรู้ความสามารถ นำมาประยุกต์ใช้ตามโอกาส</li> <li>- ปรับปรุงให้มีความเป็นเลิศในวิชาชีพ โดยพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง</li> <li>- รับรู้ว่าหน่วยงานมีความต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีจิตสมรรถนะอย่างไร และปรับตัวพัฒนาตนเองให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>- นำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงาน</li> <li>- สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ถูกต้องได้อย่างรวดเร็ว</li> <li>- มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน</li> <li>- มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างองค์กรไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยการ เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานจัดขึ้น</li> </ul>

## ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ค่านิยมใหม่	ข้อเสนอแนะสำหรับข้าราชการในการปฏิบัติราชการ
<b>E (Efficiency)</b>	- มีแผนการทำงาน มีความรอบคอบ
มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ	- ทำงานได้ผลผลิตตามมาตรฐานที่หน่วยงานกำหนด
	- ประหยัดทรัพยากร
	- คำนึงถึงความคุ้มค่า อัตราต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วย
	- ทำงานได้ทันเวลาที่กำหนด
<b>A (Accountability)</b>	- ตระหนักในความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนทั้งต่อหน้าที่การงานและสังคม
มีความรับผิดชอบ	- สามารถแก้ปัญหาได้เมื่อได้รับข้อร้องเรียน
ต่อผลงาน ต่อสังคม	- พร้อมรับการตรวจสอบ
<b>D (Democracy)</b>	- รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย	- ประสานสัมพันธ์ ทำงานเป็นทีม
	- สร้างเครือข่ายในการทำงาน
มีส่วนร่วม โปร่งใส	- ปรับปรุงการทำงานเมื่อได้รับข้อเสนอแนะ
<b>Y (Yield)</b>	- ปฏิบัติงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย
มีผลงาน มุ่งเน้น	- มีการวัดและประเมินผลงานที่ชัดเจน
ผลงาน	- มีผลงานที่ประจักษ์ และเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ค้นจาก <http://www.opdc.go.th> เมื่อ 20 กันยายน 2558: 7-9)

กล่าวโดยสรุป กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม หมายถึง กรอบหรือแนวทางการประพฤติตน เพื่อให้ข้าราชการได้ปฏิบัติราชการไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ประกอบด้วย ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity) ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness) มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ทันสังคม (Relevancy) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability) มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส (Democracy) และมุ่งเน้นผลงาน (Yield) หากดำเนินการตามแนวทางนี้แล้วเป็นที่คาดหวังว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีวัฒนธรรมในการทำงานตาม I AM READY มีความพร้อมเพื่อที่จะทำงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร

### 5.1 แนวคิดพื้นฐานของการบริหาร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554: 7-8) ได้อธิบายว่าควรทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารก่อน เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (social animal) ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยว เช่น ฤาษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะ หลายระดับ และเรียกต่างกัน เช่น ครอบครัว (family) เผ่าพันธุ์ (tribe) ชุมชน (community) สังคม (society) และประเทศ (country) ประชาคมโลก (world community) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ย่อมเป็นธรรมชาติที่ในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำ” รวมทั้งมี “แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศ อาจเรียกว่า ผู้บริหาร ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มของรัฐนั้น อาจเรียกว่า การปกครอง การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น ในเวลาเดียวกันย่อมต้องมีการดำเนินงานหรือการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มหรือในหน่วยงานเอกชน ซึ่งอาจเรียกว่า การควบคุมดูแล การบริหารงาน การจัดการ เกิดควบคู่ไปกับภาครัฐด้วย ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ง่าย และทำให้กล่าวได้ว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร”

### 5.2 ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ดังนี้

สมพงศ์ เกษมสิน (อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2556: 11) ในปี พ.ศ. 2514 มีความเห็นว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (administrative resource) เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (process of administration) เช่น POSDCoRB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปีเตอร์ เอฟ ดรึคเกอร์ (Peter F Drucker) (อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2556: 14) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่างๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่จะเข้าร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่นๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

พจนานุกรมฉบับออกฟอร์ด (Oxford Dictionary) (อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2556: 1-2) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร หมายถึง “การกระทำเกี่ยวกับการบริหาร” ซึ่งตามความหมายดังกล่าว หมายถึง การจัดการทางกิจกรรมทางการบริหาร สิ่งการ และควบคุมทางการบริหาร

กล่าวโดยสรุป การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐหรือคนในหน่วยงานของรัฐ นำทรัพยากรการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.3 ทรัพยากรการบริหาร

นักวิชาการได้ให้ความหมายของทรัพยากรการบริหาร ไว้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (อ้างถึงใน ประภากร เอี่ยมไผ่ 2552: 32) กล่าวว่า ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารที่สำคัญ 4 ประการ หรือเรียกว่า 4M's ได้แก่ 1) คน (Man) 2) เงิน (Money) 3) วัสดุสิ่งของ (Materials) และ 4) การจัดการ (Management)

อัครเดช ไชยเพิ่ม (2557: 108) กล่าวว่า ทรัพยากรการบริหาร หมายถึง ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีต่างๆ ที่ใช้ในองค์กร ซึ่งมีศักยภาพในเชิงขีดความสามารถใช้งาน ที่สามารถวัดและประเมินค่าได้ และมีช่วงเวลาของการใช้งานที่แน่นอนชัดเจน

กล่าวโดยสรุป ทรัพยากรการบริหาร คือ ปัจจัยพื้นฐานทางการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และการจัดการที่ใช้ในการบริหารหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล หากขาดทรัพยากรสิ่งหนึ่งสิ่งใด อาจทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานไม่สามารถสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

### 6.1 ความเป็นมาของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result - Based Management) เป็นการบริหารแนวทางหนึ่งทำนองเดียวกับการบริหารแบบรีโอปรับระบบ การบริหารโดยวัตถุประสงค์ และการบริหารตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น สำหรับแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ได้พัฒนาขึ้นในหน่วยงานภาครัฐของประเทศสวีเดนเพื่อช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบราชการ โดยแนวคิดนี้อยู่บนพื้นฐานของการวิจัยและประสบการณ์จาก

การปฏิบัติงานในประเทศสวีเดน และยังได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดทำนองเดียวกันที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในประเทศอื่นๆ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ได้พัฒนาขึ้นมาจากเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในโลกตะวันตก ประกอบกับทรัพยากรสำหรับภาคราชการลดลง การบริหารแบบนี้จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

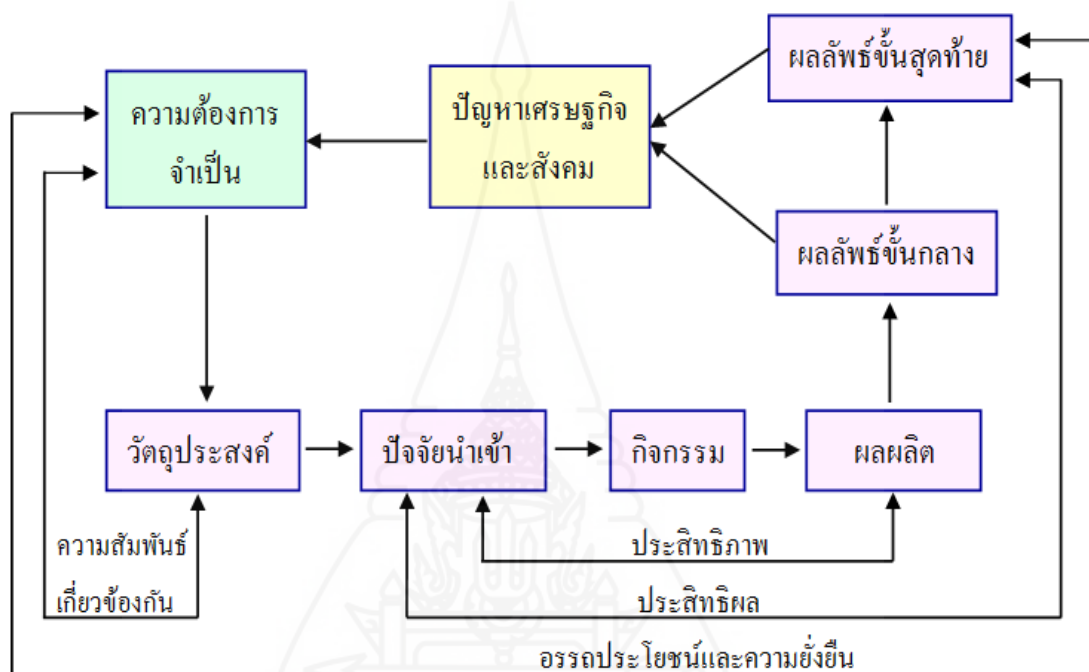
แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ ได้เข้ามาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2515 โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เริ่มการปฏิรูประบบราชการไทย และได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสวีเดน (Sweden) ผ่านหน่วยงานที่เรียกว่า Swedish International Development Authority โดยสถาบันที่เรียกว่า The Swedish Institute for Public Administration (SIPA) ได้รับเลือกเป็นที่ปรึกษาให้แก่สำนักงาน ก.พ. ภายใต้โครงการย่อย คือ โครงการบริหารการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทย ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2537 และกล่าวได้ว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหนึ่งในโครงการย่อยดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลนำมาใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยค่านึงของผลสำเร็จของงานเป็นหลัก มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน มีต้นทุนการปฏิบัติงานที่คุ้มค่า มีรูปแบบการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โปร่งใสตรวจสอบได้ แต่การดำเนินงานดังกล่าวก็มีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในไทย โดยมีสาเหตุคือ หน่วยงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ไม่อาจปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ทั้งภายในภายนอกประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หน่วยงานราชการในไทยเกิดการขยายตัว และโครงสร้างส่วนราชการมีความซับซ้อนและขาดความคล่องตัว สาเหตุเหล่านี้เป็นตัวเร่งให้รัฐบาลไทยต้องเร่งดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ผนวกกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนแม่บทปฏิรูประบบราชการภาครัฐ พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งแผนดังกล่าวภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการปฏิบัติราชการ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงเป็นแนวทางการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) ที่คำนึงถึงประชาชนและความสำเร็จของงาน เน้นผลสำเร็จของงานมากกว่ากฎระเบียบที่เคร่งครัด ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายที่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานและมีการประเมินผลที่ชัดเจน (วิรัช วิรัชนิการวรรณ 2556: 8 - 10)



## 6.2 ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2555: 26) อธิบายไว้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นความพยายามในการบูรณาการ หรือเชื่อมโยงการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ระบบการงบประมาณ และระบบการวัดผลงาน เข้าด้วยกันอย่างครบวงจร ดังภาพที่ 2.4 ตัวแบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ที่มา: ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2555: 27)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2556: 10) อธิบายไว้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารหรือการดำเนินงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานและมุ่งเน้นไปที่ผลของงาน อันได้แก่ผลผลิต ผลลัพธ์ เป็นหลัก โดยไม่เน้นที่กิจกรรมหรือกระบวนการดำเนินงาน แต่มุ่งไปที่ผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ การบริหารงานแบบนี้ยังได้ใช้การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลที่อาศัยตัวชี้วัด (Key Performance Indicator หรือ KPI) โดยการประเมินผลนี้ จะนำมาใช้เพื่อแสดงถึงความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน แสดงผลงานต่อสาธารณะ และปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า ผลสัมฤทธิ์ (Results) เป็นผลรวมของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome)

จากความหมายการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของนักวิชาการที่กล่าวมาสามารถอธิบายได้ว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มุ่งเน้นไปที่ผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญและประโยชน์ที่ได้จากผลของการดำเนินงานนั้น (ผลผลิต+ผลลัพธ์) โดยไม่เน้นที่กิจกรรมและกฎระเบียบที่เคร่งครัดจนเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารและได้รับประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยตัวชี้วัดในการประเมินผลของการดำเนินงาน

### 6.3 ตัวชี้วัดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรืออาจเรียกว่า การวิเคราะห์หรือการประเมินผลหน่วยงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์หรือความสำเร็จเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานด้วยตัวชี้วัดหลักของการปฏิบัติงาน (KPI) เป็นตัวสะท้อนผลงานของหน่วยงานเพื่อนำมาสู่การเพิ่มประสิทธิภาพ ตัวชี้วัดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 8 ด้าน (ขั้นตอน) คือ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2556: 11-12)

1) การวิเคราะห์วิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน เพื่อให้รู้ทิศทางของหน่วยงานในอนาคตและเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

2) การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factor (s) หรือ CSF) เป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จกำหนดจากวิสัยทัศน์หรือพันธกิจของหน่วยงานโดยใช้เกณฑ์ต่อไปนี้

- (1) มุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์
- (2) มีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือเป้าหมายของหน่วยงาน
- (3) มีความหมายที่เฉพาะเจาะจงและสามารถเข้าใจได้ง่าย
- (4) ผู้บริหารให้การยอมรับ
- (5) หน่วยงานสามารถควบคุมผลให้เกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

3) การกำหนดตัวชี้วัดหลักของการปฏิบัติงาน ใช้วัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงมาเทียบกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่หน่วยงานได้กำหนด หรือได้ตกลงกันไว้ สำหรับคุณลักษณะของตัวชี้วัดหลักของการปฏิบัติงานที่ดีควรมีลักษณะที่เรียกว่า สมาร์ท (SMART) ที่ประกอบด้วย 5 ลักษณะ คือ

- (1) มีความเฉพาะเจาะจง (Specific)
- (2) วัดผลการปฏิบัติได้จริง (Measurable)
- (3) บรรลุผลได้อย่างสมเหตุสมผล (Attainable)
- (4) สอดคล้องกับความเป็นจริง (Realistic)
- (5) วัดผลการปฏิบัติงานได้ตามเวลาที่กำหนด (Timely)

4) การกำหนดแหล่งข้อมูล เพื่อให้รู้ว่าข้อมูลของผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดหลักของการปฏิบัติงานมีอยู่ที่หน่วยงานใดบ้าง และจัดเก็บอยู่ในรูปแบบของแฟ้มข้อมูล รายงาน ประจำเดือน หรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

5) การที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดหลักของการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นเกณฑ์สำหรับนำผลการปฏิบัติงานมาเปรียบเทียบกับว่าดีเพียงพอหรือไม่ เพียงใด

6) การรวบรวมข้อมูล หน่วยงานดำเนินการรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดหลักของการปฏิบัติงานในกรอบระยะเวลาที่กำหนด

7) การบันทึกและการอนุมัติข้อมูล เป็นการดำเนินงานโดยอุปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์

8) การวิเคราะห์ผล เพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ผู้บริหารระดับสูงได้กำหนดไว้ จากนั้นจึงวิเคราะห์หาสาเหตุที่ผลการปฏิบัติงานต่ำหรือสูงกว่าเป้าหมายเกินไป เพื่อหาแนวทางแก้ไขและเสนอทางเลือกต่อผู้บริหารในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและบุคลากรต่อไป

ตัวชี้วัดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 8 ด้าน (ขั้นตอน)

ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 ตัวชี้วัดการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 8 ด้าน (ขั้นตอน)

ที่มา: วิรัช วิรัชนิการรณ (2554: 12)

#### 6.4 การนำแนวคิด Balanced Scorecard มาใช้ในการประเมินผล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มุ่งเน้นไปที่ผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญและประโยชน์ที่ได้จากผลของการดำเนินงานนั้น (ผลผลิต+ผลลัพธ์) โดยไม่เน้นที่กิจกรรมและกระบวนการที่เคร่งครัดจนเกินไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารและได้รับประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยตัวชี้วัดในการประเมินผลของการดำเนินงานนั้น Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือทางการบริหารแบบหนึ่ง ที่นำไปใช้ในการประเมินผล ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

#### 6.4.1 ความหมายของ *Balanced Scorecard*

คำว่า *Balanced Scorecard* ได้มีผู้รู้และนักวิชาการหลายท่านได้แปลเป็นคำในภาษาไทยไว้อย่างหลากหลาย อาทิเช่น การวัดผลแบบสมดุล การประเมินผลแบบสมดุล การประเมินผลเชิงคุณภาพ เป็นต้น เพื่อเป็นการไม่สับสนในที่นี้จึงขอใช้คำว่า *Balanced Scorecard*

จิระ ประทีป (2555: 45) ได้อธิบายว่า *Balanced Scorecard* หมายถึง รายงานสรุปผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์กรตามมุมมอง ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างสมดุล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2556: 22) ได้อธิบายว่า *Balanced Scorecard* เป็นตัวชี้วัดการบริหารที่เน้นเรื่องความสมดุลของจำนวนตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์หรือประเมินผลหน่วยงาน เพื่อให้การวิเคราะห์หรือประเมินผลเป็นไปอย่างครอบคลุม ครบถ้วน ไม่หนักไปด้านใดด้านหนึ่ง ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ด้าน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ โรเบิร์ต เอส. แคปแลน และเดวิด พี. นอร์ตตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) ได้แก่ ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต และด้านการเงิน

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2557: 34) ได้อธิบายว่า *Balanced Scorecard* หมายถึง การแปลงวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรให้ออกมาเป็นตัวชี้วัดต่างๆ และผลักดันตัวชี้วัดเหล่านั้นให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่เป็นคุณค่าความสำเร็จของการบริหารองค์กรเชิงกลยุทธ์ ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต รวมถึงการสร้างสมดุลในแต่ละด้าน ตลอดจนการส่งต่อตัวชี้วัดในแต่ละด้านลงไปถึงระดับต่างๆ ขององค์กร

กล่าวโดยสรุป *Balanced Scorecard (BSC)* คือ ระบบการบริหารงานและประเมินผลทั่วทั้งองค์กร และไม่ใช่เฉพาะเป็นระบบการวัดผลเพียงอย่างเดียว แต่จะเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) และแผนกลยุทธ์ (strategic plan) แล้วแปลผลลงไปสู่ทุกจุดขององค์กรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายงานและแต่ละคน รวมถึงการส่งต่อตัวชี้วัดในแต่ละด้านลงไปในระดับต่างๆ ในองค์กร ทั้งนี้ *Balanced Scorecard* ยังเน้นการวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ออกมาเป็นตัวเลขที่เป็นรูปธรรมด้วย โดยพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการทำงานภายในองค์กร และผลกระทบจากลูกค้าภายนอกองค์กร มานำมาปรับปรุงสร้างกลยุทธ์ให้มีประสิทธิภาพดีและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น

#### 6.4.2 ความเป็นมาของ *Balanced Scorecard*

Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่คิดค้นขึ้นโดย โรเบิร์ต เอส. แคปแลน และเดวิด พี. นอร์ตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) ศาสตราจารย์ด้านการบัญชีจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และประธานเจ้าหน้าที่สถาบันโนแลน นอร์ตัน โดยเสนอว่า องค์การควรพิจารณาตัวชี้วัดใน 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา เหตุที่เรียก Balanced Scorecard ก็เนื่องจากการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ จะต้องพิจารณาให้มีความสมดุลกัน ระหว่างวัตถุประสงค์ขององค์การ ให้มีความสมดุลระหว่างตัวชี้วัด แนวคิด Balanced Scorecard ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนถึงปี 2543 แคปแลน และนอร์ตัน ได้ร่วมกันเขียนหนังสือชื่อ “The Strategy-Focused Organization” โดยนำเสนอว่า Balanced Scorecard ไม่ได้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กรเท่านั้นแต่ได้กลายเป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติและช่วยทำให้ องค์การให้ความสำคัญกลยุทธ์มากขึ้น (จิระ ประทีป 2555: 45 - 46)

#### 6.4.3 ความสำคัญของ *Balanced Scorecard*

Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานของ องค์การในหลายประการ ได้แก่ (จิระ ประทีป 2555: 46 - 47)

1) ความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กร แคปแลน และนอร์ตัน ได้พัฒนา Balanced Scorecard มาเป็นเครื่องมือในการประเมินผลการดำเนินงานของ องค์การที่ครอบคลุมในมุมมองต่างๆ ประกอบด้วยมุมมอง 4 มุมมอง ได้แก่

- (1) มุมมองด้านการเงิน
- (2) มุมมองด้านลูกค้า
- (3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน
- (4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา

มุมมองในการประเมินผลตามแนวทาง Balanced Scorecard ทั้ง 4 มุมมอง ได้มีการกำหนดขึ้นโดยมีความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล (cause and effect) โดยองค์การจะมีกำไร ได้ต้องมาจากลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการและได้รับความพึงพอใจ ซึ่งการจะหาลูกค้าให้ได้มากและมีความพึงพอใจก็จะต้องมีกระบวนการดำเนินงานภายในที่ดี และการจะกระบวนการดำเนินงานภายในที่ดีได้ พนักงานจะต้องได้รับการพัฒนาและพร้อมในการทำงาน จากความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้ Balanced Scorecard มีความสำคัญและมีความแตกต่างจากเครื่องมือในการประเมินผล ทั่วๆ ไป



2) ความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยได้เริ่มมีการนำเทคนิคใหม่ๆ เกี่ยวกับ Balanced Scorecard มาใช้มากขึ้น อาทิ การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy map) ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลของวัตถุประสงค์ ภายใต้มุมมอง Balanced Scorecard โดยสอดคล้องและสนับสนุนต่อวิสัยทัศน์และกลยุทธ์หลักขององค์กร รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย และกิจกรรมที่จะต้องกระทำสำหรับวัตถุประสงค์แต่ละประการ

3) ความสำคัญในฐานะที่เป็นระบบในการบริหารองค์การ จากการที่ Balanced Scorecard ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และนำมาใช้ในการประเมินและทบทวนกลยุทธ์ที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว โดยอาศัยวิธีการเรียนรู้จากข้อมูลย้อนกลับจากแหล่งต่างๆ Balanced Scorecard จึงเข้ามาช่วยเสริมระบบการบริหารงานภายในองค์การให้เป็นลักษณะของวงจร (loop) ที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ทำให้การบริหารงานเป็นระบบ และชัดเจนมากขึ้น

#### 6.4.4 กระบวนการจัดทำ Balanced Scorecard

นิลส์ โกรราน โอล์ฟ และคณะ ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแนวคิด Balanced Scorecard และได้อธิบายกระบวนการจัดทำ Balanced Scorecard ว่าประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ดังนี้ (จิระ ประทีป 2555: 48 - 49)

ขั้นที่ 1 การศึกษาสถานการณ์ในภาพรวม เป็นการศึกษาและสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงลักษณะธุรกิจ บทบาท โดยศึกษาข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้บริหารรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ต่อไป

ขั้นที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนา Balanced Scorecard จึงต้องดำเนินการในช่วงเริ่มต้น โครงการ โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์

ขั้นที่ 3 การกำหนดมุมมองที่เหมาะสม โดยพิจารณากำหนดมุมมองให้เหมาะสมสอดคล้องกับโครงสร้างธุรกิจขององค์การ และมีความสัมพันธ์กันในทุกมุมมอง

ขั้นที่ 4 การกระจายวิสัยทัศน์ออกไปแต่ละมุมมอง โดยการจัดประชุมสัมมนา ร่วมกันกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงมาตรการหลักๆ ที่จะนำองค์กรไปสู่วิสัยทัศน์อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 5 การกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จ เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จ ควรตั้งกลุ่มทำงานขึ้นมารับผิดชอบในการเก็บรวบรวมความคิดเห็น และจัดทำข้อสรุปให้ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน

ขั้นที่ 6 การพัฒนาวิธีการวัด ดำเนินการโดยจัดให้มีการระดมสมองเพื่อให้ได้เครื่องมือวัดที่เหมาะสม

ขั้นที่ 7 การกำหนด Scorecard ระดับองค์การให้ชัดเจน คณะทำงานต้องสรุปรายงานเพื่อนำไปเสนอให้ผู้บริหารอนุมัติและเห็นชอบ

ขั้นที่ 8 การกระจาย Scorecard และวิธีการวัดไปยังหน่วยงานต่างๆ ใช้กรณีองค์การใหญ่ๆ เพื่อประยุกต์ให้เหมาะสมกับหน่วยงานที่อยู่ในระดับต่างๆ

ขั้นที่ 9 การกำหนดเป้าหมาย การวัดในทุกๆด้าน จำเป็นต้องมีเป้าหมายเพื่อติดตามความก้าวหน้าและปรับปรุงให้ดีขึ้น

ขั้นที่ 10 การจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนปฏิบัติการนี้ต้องระบุผู้รับผิดชอบ และกำหนดระยะเวลาของแต่ละกิจกรรม ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่ผู้บริหารระดับสูงใช้ในการควบคุมติดตามความก้าวหน้าของ Balanced Scorecard ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 11 การนำ Balanced Scorecard ไปใช้งานในขั้นนี้เทคโนโลยีสารสนเทศจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ และการจัดทำรายงานที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

#### 6.4.5 การประยุกต์ใช้ *Balanced Scorecard* ในภาครัฐราชการไทย

แนวคิด *Balanced Scorecard* ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานในภาครัฐราชการไทยโดยผ่านการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการได้อย่างเหมาะสม และมีการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการได้อย่างมีคุณภาพและน่าเชื่อถือ ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการมีการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบการประเมินหรือกำหนดมุมมองตามแนวทางของ *Balanced Scorecard* โดยจำแนกเป็น 4 มิติ ดังนี้ (สืบค้นจาก สำนักงาน ก.พ.ร. จาก <http://www.opdc.go.th> เมื่อ 20 กันยายน 2558)

#### มติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ

แสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยกำหนดตัวชี้วัดมีค่าน้ำหนักรวมร้อยละ 50

#### มติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ

แสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ โดยกำหนดตัวชี้วัดมีค่าน้ำหนักรวมร้อยละ 10

#### มติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

แสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดรอบระยะเวลาการให้บริการ การประหยัดพลังงาน เป็นต้น โดยกำหนดตัวชี้วัดมีค่าน้ำหนักรวมร้อยละ 10

#### มติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร

แสดงความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงขององค์กร และการพัฒนาบุคลากร โดยกำหนดตัวชี้วัดมีค่าน้ำหนักรวมร้อยละ 30

กล่าวโดยสรุป Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือทางการบริหารแบบหนึ่งที่น่าไปใช้ในการประเมินผล ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่มุ่งเน้นไปที่ผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญและประโยชน์ที่ได้จากผลของการดำเนินงานนั้น (ผลผลิต+ผลลัพธ์) โดยไม่เน้นที่กิจกรรมและกฎระเบียบที่เคร่งครัดจนเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารและได้รับประโยชน์สูงสุด Balanced Scorecard ได้ถูกคิดค้นโดยแคปแลน และนอร์ตัน และได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานในภาคราชการไทย โดยผ่านการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การจัดทำรับรองการปฏิบัติราชการโดย สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนดกรอบการประเมินออกเป็น 4 มิติ คือ มติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ, มติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ, มติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการมีการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

#### 6.5 ลักษณะของหน่วยงานที่นำการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปปรับใช้

หน่วยงานที่นำการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปปรับใช้ จะมีลักษณะทั่วไป 9 ประการ ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2556: 17)

- 1) มีวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายของหน่วยงานที่ชัดเจน โดยไม่เน้นที่กิจกรรมหรือกระบวนการดำเนินงาน แต่มุ่งไปที่ผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ
- 2) ผู้บริหารทุกระดับในหน่วยงานต่างมีและยึดถือเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจของหน่วยงาน
- 3) เป้าหมายที่กำหนดสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยตัวชี้วัดที่กำหนด เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้
- 4) การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก
- 5) เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องรู้ว่าหน่วยงานคาดหวังอะไร และตระหนักถึงงานที่ดำเนินการอยู่ว่าจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างไร
- 6) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารงาน และการบริหารคน ลงสู่หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้ปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ
- 7) มีระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น ระเบียบของการปฏิบัติงาน สถานที่และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน
- 8) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันในการปฏิบัติงานที่สร้างสรรค์ และเป็นหน่วยงานที่มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
- 9) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีขวัญและกำลังใจดี มีโอกาสปรับปรุงงาน ทำให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ

#### 6.6 ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จ

ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จที่สำคัญมี 4 ปัจจัย ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2556: 18)

- 1) ผู้บริหารทุกระดับมีเจตจำนงที่แน่วแน่ในการสนับสนุนการบริหารตามแนวคิดนี้ โดยให้การสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการจัดระบบวัดผลการปฏิบัติงาน และใช้ข้อมูลที่ได้ในการบริหารงานเพื่อแก้ปัญหาได้ตรงจุด
- 2) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทุกระดับมีความรู้ ความเข้าใจ การดำเนินงานตามแนวคิดนี้ รวมทั้งนำไปยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจัง

3) มีการจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจังและนำไปใช้ประโยชน์ ระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานต้องสามารถแสดงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายของหน่วยงานได้

4) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับจะต้องได้รับการพัฒนาฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความเข้าใจ ความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในเรื่องการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

### 6.7 ประโยชน์สำคัญของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีประโยชน์ต่อหน่วยงานและประชาชนที่สำคัญมี 9 ประการ (วิรัช วิรัชนิการวรรณ 2556: 18-19)

1) ทำให้ประเทศชาติมีแนวคิดการบริหารแนวใหม่ในระบบราชการไทย โดยเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชนที่มุ่งผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูประบบราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

2) ทำให้ผู้บริหารทราบและเข้าใจตำแหน่งตำแหน่งของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมทิศทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ของหน่วยงาน จะพิจารณาศึกษาผลงานผลการปฏิบัติงาน และระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อช่วยให้ทราบและเข้าใจความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานว่าเป็นไปในทิศทางใด และสามารถปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

3) ทำให้การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ เนื่องจากขั้นตอนสำคัญของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ คือ การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factor (s) หรือ CSF) โดยช่วยทำให้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนเป็นจริง ด้วยการแยกย่อยยุทธศาสตร์ออกมาเป็นแผนปฏิบัติการ แผนงาน/โครงการ พร้อมทั้งมอบหมายความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆ แล้วจึงประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดหลักดังกล่าว

4) ทำให้ผู้บริหารเกิดความรับผิดชอบต่อหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น ช่วยเพิ่มความโปร่งใสหรือตรวจสอบได้ในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังทำให้ผู้บริหารไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่มีต่อผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของหน่วยงานได้

5) ทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน สื่อสารและเข้าใจตรงกัน

6) การมีข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบและชัดเจนตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะทำให้หน่วยงานภาครัฐและผู้บริหารเกิดความมั่นใจในการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชน

7) เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการตัดสินใจในการจัดสรรเงิน และบริหารงบประมาณ ให้ตรงกับความต้องการและสถานการณ์ที่เป็นจริงเพิ่มมากขึ้น

8) ทำให้ประชาชนได้รับบริการที่เป็นผลผลิตที่ชัดเจนขึ้น ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดและตรงตามความต้องการ

9) ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในทางวิชาการ เช่น เป็นประโยชน์ด้านการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย เป็นต้น ประโยชน์สำหรับประชาชนที่จะทำให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐให้เป็นไปตามบทบาทอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย และประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุป การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เกิดจากการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ไม่อาจปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ทั้งภายในภายนอกประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยมุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นศูนย์กลาง แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้มาพร้อมกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มุ่งเน้นไปที่ผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญและประโยชน์ที่ได้จากผลของการดำเนินงานนั้น (ผลผลิต+ผลลัพธ์) โดยไม่เน้นที่กิจกรรมและกระบวนการที่เคร่งครัดจนเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารและได้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยตัวชี้วัดในการประเมินผลของการดำเนินงานเป็นสำคัญ หน่วยงานภาครัฐโดยส่วนมากนิยมใช้เครื่องมือในการประเมินผลที่เรียกว่า Balanced Scorecard การประเมินผลนี้ยังเป็นตัวสะท้อนผลการดำเนินงานว่ามีความสำเร็จหรือไม่เพียงใด เพื่อนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับหน่วยงานต่อไป

## 7. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์

### 7.1 ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์

คำว่า กลยุทธ์ อาจใช้เรียกขานกันในภาษาทางการทหารว่า ยุทธศาสตร์หรือยุทธวิธี แต่ในภาคธุรกิจเอกชนใช้อธิบายความหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของคำนี้ว่า หมายถึง แนวทางการดำเนินงานในแง่วิสัยทัศน์ พันธกิจ คุณค่า นโยบาย เป้าหมายและแผนงานขององค์กร เพื่อกำกับและควบคุมการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดศักยภาพทางการแข่งขันสูงสุดมุ่งสู่การมีชัยชนะทางการ



แข่งขัน สามารถตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และมีผลกำไรที่ยั่งยืนในระยะยาวมีความได้เปรียบทางการแข่งขันและมีสถานะที่เข้ากันได้เป็นอย่างดีเหมาะสมกับสถานะแวดล้อมทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

พิจารณาจากความหมายในเชิงนิยามของคำว่ากลยุทธ์จะพบประเด็นที่ควรตั้งเป็นข้อสรุปไว้ ดังนี้ (ชนชัย ชมจินดา 2555: 9)

- 1) การจัดการกลยุทธ์ของกิจการหรือองค์กรใดๆ จะต้องมองในบริบทของการแข่งขัน โดยมุ่งจะกำกับใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ขององค์กร
- 2) การจัดทำกลยุทธ์จะต้องมุ่งสู่แนวทางการสร้างและพัฒนาศักยภาพของการแข่งขันให้กับองค์กร เนื่องจากศักยภาพหรือความสามารถทางการแข่งขันเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อความอยู่รอดขององค์กรในระยะยาว
- 3) การจัดทำกลยุทธ์จะต้องมุ่งมีการชัยชนะทางการแข่งขัน อันหมายถึงการมองในบริบทของการดำเนินการด้านการสร้างคุณค่าและความพอใจและด้านอื่นๆ ที่เหนือกว่า และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของการตลาดได้ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่ง
- 4) การจัดทำกลยุทธ์นั้นจะต้องมองอนาคตในระยะยาว ว่าสถานะแวดล้อมเปลี่ยนแปลงในทิศทางอย่างไรและจัดเตรียมตัวเองเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และมีความยั่งยืนในระยะยาว
- 5) การจัดทำกลยุทธ์จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างและมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน ซึ่งหากองค์กรสามารถครอบครองและมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน ก็จะมีศักยภาพหรือความสามารถที่ดีกว่าในการเผชิญและปรับตัวต่อสถานะแวดล้อมของการเปลี่ยนแปลงที่นับวันจะมีความรุนแรง รวดเร็วและพลิกผันตลอดเวลา
- 6) การจัดทำกลยุทธ์จะต้องมุ่งการพัฒนาตัวแบบขององค์กรที่มีความเหมาะสมเข้ากันได้กับสถานะแวดล้อมขององค์กรตลอดเวลา
- 7) การจัดทำกลยุทธ์มิได้ทำโดยผู้บริหารระดับสูงสุดเพียงกลุ่มเดียว โดยฝ่ายบริหารระดับสูงจะกำหนดแนวทางเชิงแผนงานหลักขององค์กรขึ้นมา ซึ่งเรียกกันในส่วนนี้ว่ากลยุทธ์ที่ตั้งใจ (intented strategy) แต่สามารถมีการกำหนดกลยุทธ์จากจุดต่างๆ หรือระดับล่างลงมาได้ด้วย

การจัดการกลยุทธ์ (strategic management) จึงเป็นเรื่องของการกำหนดกรอบแนวคิด และแนวทางการดำเนินการให้กับองค์กรในด้านของเป้าหมาย แผนงานและวิธีการ ทั้งในระยะยาวและระยะสั้น เพื่อให้องค์กรดำรงสถานะมีความสามารถทางการแข่งขันที่เหนือกว่า ความได้เปรียบทางการแข่งขันและมีตัวแบบองค์กรที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมขององค์กร สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และบรรลุผลกำไรอย่างยั่งยืนในระยะยาว

## 7.2 ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์

การบริหารเชิงกลยุทธ์ ก่อให้เกิดประโยชน์และมีความสำคัญต่อองค์กร ดังนี้ (ธนชัย ยมจินดา 2555: 10)

- 1) ช่วยให้องค์กรคิดอย่างเป็นระบบ โดยการพิจารณานำเอาปัจจัยต่างๆ ของสภาวะแวดล้อมมาเป็นประเด็นพิจารณาว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดและจะส่งผลกระทบต่ออย่างไรต่อการดำเนินภารกิจขององค์กร
- 2) ช่วยให้องค์กรมีกรอบ บทบาทและจุดมุ่งหมายที่แน่นอน โดยองค์กรจะกำหนดจุดมุ่งหมายในรูปของวิสัยทัศน์ พันธกิจ และปรัชญา เพื่ออธิบายบทบาทขององค์กรต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ
- 3) ช่วยให้องค์กรมีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนด้านแผนงานต่างๆ โดยองค์กรจะทำการกำหนดเป้าหมายในระดับต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายโดยมีชัยชนะทางการแข่งขัน
- 4) ช่วยให้องค์กรเน้นการพัฒนาและสร้างศักยภาพทางการแข่งขัน
- 5) ช่วยให้องค์กรมีแนวทางการดำเนินการที่เน้นการสร้างตัวแบบองค์กรที่เหมาะสม
- 6) ช่วยให้องค์กรดำรงสถานะของการมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน โดยองค์กรจะเน้นการปรับตัวอย่างต่อเนื่องของส่วนต่างๆ

## 7.3 การกำหนดทิศทางหลักและกลยุทธ์ขององค์กร

โดยทั่วไปการกำหนดทิศทางและกลยุทธ์ขององค์กรจะประกอบด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้ (ธนชัย ยมจินดา 2555: 19)

- 1) วิสัยทัศน์ (vision) คือ ภาพอนาคตที่อยากจะเป็น บุคคลที่มีวิสัยทัศน์คือ บุคคลที่สามารถมองเห็นหรือคาดการณ์สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตอย่างมีเหตุมีผล และนำเอาการเปลี่ยนแปลงนั้นมาแปรเป็นโอกาสให้กับธุรกิจ

2) ภารกิจหรือพันธกิจ (mission) เป็นข้อความซึ่งแสดงภารกิจหลักขององค์กร จะเป็นการประกาศกว้างๆ ถึงจุดมุ่งหมายที่ใช้ในการเจริญเติบโตและอยู่รอดขององค์กร

3) ปรัชญา (philosophy) หรือค่านิยมหรือคุณค่า (value) เป็นการกำหนดเพื่อให้บุคลากรในองค์กรยึดถือไว้ในใจในการปฏิบัติงาน

4) เป้าหมายขององค์กร (organization goals) เป็นการแปรภารกิจขององค์กร ให้ออกมาเป็นตัวหลักชัยที่บุคลากรในองค์กรใช้ยึดถือเป็นเป้าหมายที่มีความชัดเจนขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) เป้าหมายกลยุทธ์ เป็นเป้าหมายที่กำหนดโดยผู้บริหารสูงสุดขององค์กร เป็นเป้าหมายโดยรวมขององค์กรที่มุ่งหวังจะทำให้สำเร็จ 2) เป้าหมายยุทธวิธี เป็นเป้าหมายร่วมกันที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางขององค์กร เป็นเป้าหมายที่องค์กรต้องการจะบรรลุในระดับฝ่าย 3) เป้าหมายปฏิบัติการ เป็นเป้าหมายที่กำหนดโดยผู้จัดการระดับกลางและระดับต้น เป็นการกำหนดสิ่งที่ต้องทำให้บรรลุผลสำเร็จในระดับแผนกหรือระดับบุคคล มักจะเป็นเป้าหมายระยะสั้นที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมายกลยุทธ์และเป้าหมายยุทธวิธี

5) นโยบาย (policies) หมายถึง กฎเกณฑ์หรือกติกาสำหรับการทำภารกิจที่กำหนดไว้ว่าสิ่งใดที่อนุญาตให้กระทำและสิ่งใดที่ไม่อนุญาตให้กระทำ อาจกำหนดได้หลายระดับ ในระดับสูงเรียกว่า นโยบายเชิงกลยุทธ์ ในระดับของฝ่ายต่างๆ เรียกว่า นโยบายระดับปฏิบัติการ

6) กลยุทธ์ (strategy) เป็นแผนงานกว้างๆ ที่ใช้เพื่อการแข่งขันและมุ่งชัยชนะ และเป็นแผนที่ส่งเสริมให้องค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ สามารถแบ่งแยกได้เป็น 1) กลยุทธ์ในระดับสังคม เป็นกลยุทธ์ที่เน้นสร้างภาพพจน์ขององค์กรให้เป็นที่ยอมรับของสังคม 2) กลยุทธ์ในระดับบริษัทหรือระดับทั้งองค์กร เป็นกลยุทธ์ที่มีทิศทางกว้างๆ ที่องค์กรจะดำเนินการ 3) กลยุทธ์ในระดับธุรกิจหรือหน่วยงานอิสระ เป็นกลยุทธ์ขององค์กรที่มีหน่วยงานเดียวให้บริการในตลาดที่ไม่หลากหลาย 4) กลยุทธ์ในระดับหน้าที่ธุรกิจหรือระดับฝ่าย เป็นกลยุทธ์ที่แสดงขอบเขตการปฏิบัติในเชิงแผนงานที่ชัดเจนของฝ่ายต่างๆ เพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ในระดับสูงกว่าดังที่กล่าวมา

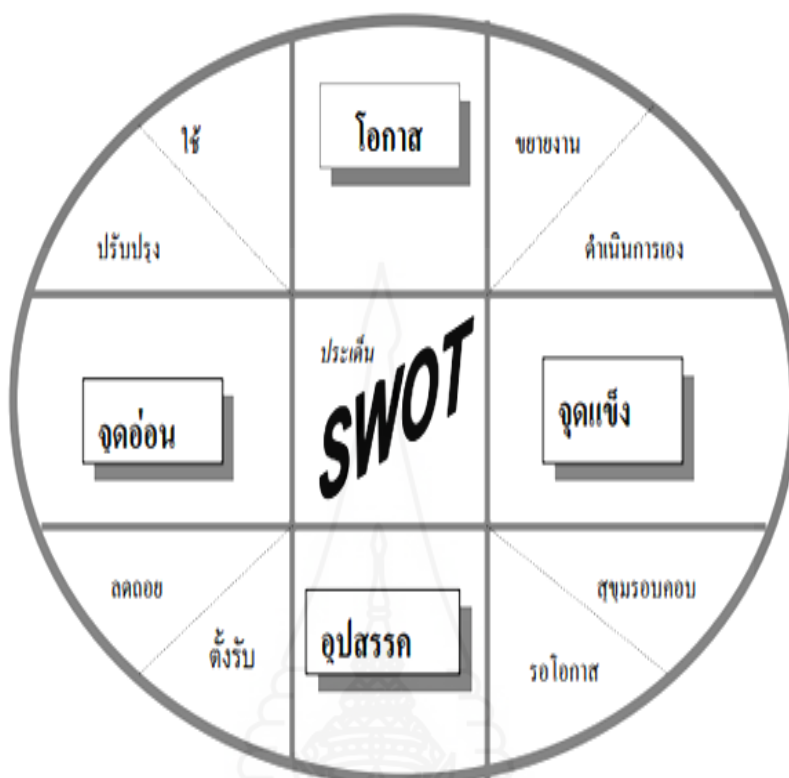
#### 7.4 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ โดยทั่วไปมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้ (ธนชัย ชมจินดา 2555: 43)

1) การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม (environment analysis) เป็นการวิเคราะห์ 1) สภาวะแวดล้อมทั่วไป เพื่อระบุปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม เทคโนโลยี และกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ 2) วิเคราะห์อุตสาหกรรม เพื่อระบุปัจจัยแวดล้อมด้านอุตสาหกรรมว่ามีแนวโน้มและทิศทางจะเปลี่ยนไปอย่างไร 3) วิเคราะห์การแข่งขัน เพื่อระบุปัจจัยด้านการแข่งขันในอุตสาหกรรมว่าเป็นอย่างไร 4) การวิเคราะห์บริษัท เป็นการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของกิจการในด้านต่างๆ

2) การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT Analysis) เป็นการวิเคราะห์เพื่อระบุปัจจัยในด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดขององค์กรโดยผู้คิดค้นเทคนิคนี้คือ อัลเบิร์ต ฮัมฟรีย์ (Albert Humphrey) ซึ่งหลักการสำคัญของ SWOT ก็คือการวิเคราะห์โดยการสำรวจจากสภาพการณ์ 2 ด้าน คือ สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก ดังนั้นการวิเคราะห์ SWOT จึงเรียกว่าเป็นการวิเคราะห์สภาพการณ์ (situation analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อให้รู้ตนเอง (รู้เรา) รู้จักสภาพแวดล้อม (รู้เขา) ชัดเจน และวิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค การวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกองค์กร ทั้งสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้วและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่มีต่อองค์กรธุรกิจ และจุดแข็ง จุดอ่อน และความสามารถด้านต่าง ๆ ที่องค์กรมีอยู่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดกลยุทธ์และการดำเนินตามกลยุทธ์ขององค์กรระดับองค์กรที่เหมาะสมต่อไป ดังภาพที่ 2.6 แสดงการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT Analysis)





ภาพที่ 2.6 แสดงการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT Analysis)

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์ประกอบของ SWOT มีดังนี้

S มาจาก Strengths หมายถึง จุดเด่นหรือจุดแข็งหรือข้อได้เปรียบเป็นข้อดีที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในบริษัท เช่น จุดแข็งด้านการเงิน จุดแข็งด้านการผลิต จุดแข็งด้านทรัพยากรบุคคล บริษัทจะต้องใช้ประโยชน์จากจุดแข็งในการกำหนดกลยุทธ์การตลาด

W มาจาก Weaknesses หมายถึง จุดด้อยหรือจุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในต่างๆ ของบริษัท ซึ่งบริษัทจะต้องหาวิธีในการแก้ปัญหานั้นสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็น

O มาจาก Opportunities หมายถึง โอกาส การที่สภาพแวดล้อมภายนอกของบริษัทเอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร โอกาสแตกต่างจากจุดแข็งตรงที่โอกาสนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ตลาดที่ดีจะต้องเสาะแสวงหาโอกาสอยู่เสมอและใช้ประโยชน์จากโอกาสนั้นเช่น การเมือง การปกครอง กฎหมาย ราคาน้ำมัน ค่าเงินบาท คู่แข่ง เป็นต้น

T มาจาก Threats หมายถึง อุปสรรค ขัดขวาง ซึ่งเกิด จากสภาพแวดล้อมภายนอก บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ เช่น ค่าเงินบาท คู่แข่ง เป็นต้น

ข้อดีของ SWOT มีดังนี้

(1) ใช้ประเมินสถานะแวดล้อมและสถานภาพขององค์กรโดยเน้นศักยภาพและความพร้อมที่องค์กรมีอยู่และพยายามหลีกเลี่ยงภัยคุกคามหรือความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายนอก รวมทั้งแก้ไขจุดอ่อนขององค์กรด้วยเนื่องจากปัจจัยเหล่านี้มีโอกาที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ได้เพิ่มมากขึ้น

(2) นำไปใช้ปรับปรุงแนวคิดและแนวปฏิบัติของการจัดทำแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานให้มีโอกาสสร้างความสำเร็จมากขึ้น

(3) ทำให้ทราบถึงกลยุทธ์ในการปรับปรุงการทำงานความก้าวหน้าและขีดจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และระบบงานเป็นการป้องกันการแทรกแซงการทำงานจากปัจจัยภายนอกได้มากขึ้น

ข้อเสียของ SWOT การวิเคราะห์ SWOT มีข้อที่ควรคำนึง 4 ประการ คือ

(1) องค์กรต้องกำหนดก่อนว่า องค์กรต้องการที่จะทำอะไร  
 (2) การวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคต้องกระทำในช่วงเวลานั้น  
 (3) องค์กรต้องกำหนดปัจจัยหลัก (key success factors) ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานให้ถูกต้อง

(4) องค์กรต้องประเมินความสามารถของตนให้ถูกต้อง

3) การวิเคราะห์กลยุทธ์ (strategies analysis) เป็นขั้นตอนในการนำเทคนิค TOWS เพื่อช่วยจับคู่กันระหว่าง SW และ OT ซึ่งการจับคู่กันด้วยเทคนิค TOWS matrix จะทำให้ได้ข้อสรุปกลยุทธ์ที่ชัดเจน 4 ด้านได้แก่



SO เป็นกลยุทธ์ที่ใช้จุดแข็งเพื่อแสวงหาโอกาสจากสถานะแวดล้อมที่เป็นโอกาส

ST เป็นกลยุทธ์ที่ใช้จุดแข็งเพื่อจัดการแก้ปัญหาการคุกคามจากสถานะแวดล้อมที่ถูกคุกคาม

WO เป็นกลยุทธ์ที่เอาชนะจุดอ่อนเพื่อแสวงหาโอกาสจากสถานะแวดล้อมที่เป็นโอกาส

WT เป็นกลยุทธ์ที่แก้ไขจุดอ่อนเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือการคุกคามจากสถานะแวดล้อม

4) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (strategies implementation) เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการพิจารณาด้านต่างๆ ได้แก่ 1) โครงสร้างองค์กร ว่าสามารถรองรับพันธกิจและกลยุทธ์ใหม่หรือไม่ อาจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนระบบวิธีการประสานงาน เน้นความยืดหยุ่น คล่องตัว 2) วัฒนธรรมองค์กร ที่เน้นให้ความสำคัญกับด้านคุณภาพ การพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การบริหารการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น 3) ระบบการควบคุม คือการพิจารณาให้ความสำคัญกับมาตรวัดต่างๆ เพื่อยืนยันการดำเนินการต่างๆ ว่าเป็นไปตามกรอบของแผนและกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้น เช่น การควบคุมโดยใช้เทคนิค Balanced Scorecard (BSC) เป็นต้น

## 7.5 การบริหารเชิงกลยุทธ์ในระบบราชการไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้ในรูปแบบของแผนการพัฒนาระบบราชการไทย หน่วยงานภาครัฐเรียกว่า “การบริหารยุทธศาสตร์” เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ขององค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะขององค์กรรวมถึงใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบไปด้วย วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) เป้าประสงค์ (Goals) ตัวชี้วัด (KPI) เป้าหมาย (Target) กลยุทธ์ (Strategy) แผนงาน/โครงการ (Initiatives) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ทิศทางที่ส่วนราชการจะมุ่งไป สิ่งที่ส่วนราชการต้องการจะเป็นหรือภาพลักษณ์ที่ส่วนราชการต้องการในอนาคต

2) พันธกิจ (Mission) หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานต้องทำตามอำนาจหน้าที่ การกำหนดพันธกิจที่ดีต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กฎหมายได้กำหนด และเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจ รวมถึงมีการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกิจอย่างต่อเนื่อง

3) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) หมายถึง ประเด็นหลักที่หน่วยงานต้องดำเนินการ ให้บรรลุผลในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย ตัวชี้วัด และเป้าหมายของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ

4) เป้าประสงค์ (Goals) หมายถึง สภาพในอนาคตหรือระดับผลการดำเนินการที่ต้องการบรรลุเป้าประสงค์ เป็นได้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป้าประสงค์เป็นจุดหมายปลายทางที่ชี้นำการปฏิบัติงาน

5) ตัวชี้วัด (KPI) หมายถึง เกณฑ์ที่เป็นตัวเลขที่บอกจำนวนปัจจัยนำเข้า ผลผลิต และผลการดำเนินการของกระบวนการ ผลผลิต บริการ และผลการดำเนินการของส่วนราชการ โดยรวม

6) เป้าหมาย (Target) หมายถึง เป้าหมายหลักของหน่วยงาน โดยสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ การกำหนดเป้าหมายที่ดีจะต้องขยายหลักการ สาระสำคัญต่างๆ ที่ระบุในวิสัยทัศน์ พันธกิจ และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

7) กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวทาง มาตรการ หรือวิธีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับเป้าหมาย อันถือเป็นกุญแจสำคัญต่อการบรรลุผลตามเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป็นเงื่อนไขในการมอบหมายงานให้ผู้รับผิดชอบ รับผิดชอบไปดำเนินการต่อ

8) แผนงาน/โครงการ (Initiatives) หมายถึง สิ่งที่ต้องกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยในขั้นนี้ยังไม่ใช่แผนปฏิบัติการที่จะทำ แต่เป็นเพียงแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเบื้องต้นที่ต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

กล่าวโดยสรุป การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้ในรูปแบบของแผนการพัฒนาระบบราชการไทย หน่วยงานภาครัฐเรียกว่า “การบริหารยุทธศาสตร์” เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ขององค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะขององค์กรรวมถึงใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบไปด้วยวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) เป้าประสงค์ (Goals) ตัวชี้วัด (KPI) เป้าหมาย (Target) กลยุทธ์ (Strategy) และแผนงาน/โครงการ (Initiatives)

## 8. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

### 8.1 ความหมายของภาวะผู้นำ

ผู้นำเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับองค์การทุกประเภท ความเป็นผู้นำมักจะเกี่ยวข้องกับ การเริ่มต้นของกระบวนการกระทำในหลายสิ่งหลายอย่างที่จะกรุยทางไปสู่เป้าหมายและ ความสำเร็จในสิ่งนั้นๆ ซึ่งรูปแบบและวิธีการนำของผู้นำนั้น อาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเทคนิค วิธีการ และศิลปะของผู้นำ ที่จะใช้พลังความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญชำนาญในงาน ออกมาประยุกต์ใช้เพื่อเชื่อมโยงองค์ประกอบในแต่ละด้านให้สมบูรณ์

เวคิโอ (Vechio) (อ้างถึงใน อนันต์ บุญสนอง 2555: 8-5) ให้ความหมายของผู้นำ คือ ผู้ที่มีบทบาทในการชักนำเพื่อให้บุคคลอื่นๆ ในกลุ่มหรือในองค์การปฏิบัติให้ได้ผลบางอย่าง ที่ปรารถนา ซึ่งมีพฤติกรรมสำคัญในการมีอิทธิพลต่อกลุ่มให้มีการดำเนินกิจกรรมไปสู่เป้าหมาย

คุนส์ และไวทริช (Koontz and Weibrich) (อ้างถึงใน อนันต์ บุญสนอง 2555: 8-5) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ คือ เป็นเรื่องศิลปะการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น เพื่อให้เขามีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานจนสำเร็จตามเป้าหมาย คล้ายกับ รอบบิน (Robbin) กล่าวไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการบริหารและมีอำนาจเหนือผู้อื่น สามารถใช้อิทธิพล กำหนดพฤติกรรมและความรู้สึกของบุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลอื่นทำตามเป้าประสงค์ขององค์การ ส่วนภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อกลุ่มให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

กล่าวโดยสรุป ผู้นำ (leader) หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลต่อผู้อื่นในกลุ่ม ในหน่วยงานหรือในองค์การไม่ว่าจะเป็นทางด้านความคิด หรือพฤติกรรมการทำงานเพื่อให้งาน บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนภาวะผู้นำ (leadership) หมายถึง ศิลปะในการบริหารเป็นพลัง ความสามารถและกระบวนการที่มีอิทธิพลเหนือจิตใจบุคคลอื่นให้เกิดความกระตือรือร้นในการ ทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย

### 8.2 ทฤษฎีภาวะผู้นำ

การที่จะศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำในแต่ละด้านนั้นเราจำเป็นต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นถึงลักษณะภาพรวมของภาวะผู้นำดังกล่าว โดยในที่นี้จะขอสรุป แนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้ คือ (อนันต์ บุญสนอง 2555: 8-7)

กลุ่มที่ 1 ทฤษฎีลักษณะเด่นและคุณสมบัติที่มีประสิทธิผล

กลุ่มที่ 2 ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำ

กลุ่มที่ 3 ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์

### กลุ่มที่ 1 ทฤษฎีลักษณะเด่นและคุณสมบัติที่มีประสิทธิผล

คีท เดวิส (Keith) ได้สรุปไว้ในหนังสือ Human Relations at Work ถึงคุณลักษณะเด่นของผู้นำที่มีประสิทธิผลไว้ 4 ข้อ ดังนี้

1. ความเฉลียวฉลาด (intelligence) ผู้นำต้องฉลาดจึงจะสามารถพองค์การพัฒนาต่อไปไม่หยุดยั้ง
2. การบรรลุวุฒิภาวะทางสังคม (social maturity) ผู้นำต้องมีลักษณะเป็นผู้ใหญ่ วางตัวดี มีความมั่นคงในอารมณ์ไม่อ่อนไหว ไม่แสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับความรูสึกได้ดี
3. มีการจูงใจภายใน และแรงขับทางความสำเร็จ (inner motivation and achievement drives) ผู้นำจะต้องมีแรงไฟเสมอที่จะเป็นพลังจูงใจจึงจะสามารถนำองค์การให้พัฒนาต่อไป
4. การมีมนุษยสัมพันธ์ (human relations) ผู้นำจะต้องทำงานโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำก็ต่อผู้ตามหรือผู้ร่วมงาน ดังนั้นจึงต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีปรับตัวเข้ากับคนทุกระดับได้

ฮอดเกตต์ส (Hodgetts) ได้อธิบายว่า การที่บุคคลได้เป็นผู้นำเพราะบุคคลนั้นมีลักษณะความสามารถที่เหมาะสมกับการเป็นผู้นำ เช่น รูปร่างหน้าตาดี สติปัญญาฉลาด มีนิสัยดี ความประพฤติดี มีมนุษยสัมพันธ์ สำหรับในกลุ่มที่มีโครงสร้างและเป้าหมายที่ต่างกัน ลักษณะของผู้นำก็จะแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของนักวิจัยดังกล่าวมานั้นยังมีข้อจำกัดอีกมากสำหรับความเป็นภาวะผู้นำ โดยการมุ่งหาลักษณะและคุณสมบัติของผู้นำที่ดีได้ครบถ้วนทุกประการนั้นเป็นเรื่องที่ยาก เพราะว่าบางครั้งขึ้นอยู่กับผู้ตามและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการนำของผู้นำด้วย

### กลุ่มที่ 2 ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำ

กลุ่มนี้นักวิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาค้นคว้า “พฤติกรรมความสำเร็จของผู้นำ” มีอย่างน้อย 4 กลุ่ม ได้แก่ มหาวิทยาลัยไอโอวา มหาวิทยาลัยมิชิแกน มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ และรวมทั้งตำราการจัดการหรือตะแกรงภาวะผู้นำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การค้นคว้าของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐไอโอวาและมิชิแกน เคอร์ท เลวิน ซึ่งเป็นหัวหน้าทีมวิจัยของมหาวิทยาลัยไอโอวา ได้ทำการวิจัยกับกลุ่มเด็กๆ ในค่ายพักแรมฤดูร้อน ผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นหัวหน้าใช้ภาวะผู้นำที่ต่างกัน 3 รูปแบบคือ ผู้นำแบบเผด็จการ ผู้นำแบบประชาธิปไตย และผู้นำแบบเสรีนิยม ผลการวิจัยพบว่า เด็กส่วนมากชอบผู้นำแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมในการบริหาร ไม่นิยมการใช้อำนาจเมื่อเกิดปัญหาจะใช้วิธีการประชุมปรึกษาหารือ เพื่อให้คนหมู่มากได้แก้ไขปัญหานั้น ส่วนการศึกษา

ของนักวิชาการของมหาวิทยาลัยมิชิแกน ได้ศึกษาเรื่องภาวะการเป็นผู้นำ ซึ่งเรื่องก็คล้ายๆ กับของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ เพียงแต่ใช้กลุ่มเป้าหมายวิจัยที่ต่างกัน

2. การค้นคว้าของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ การวิจัยพบว่ามีพฤติกรรมของผู้นำหลายอย่างที่เป็ประโยชน์แต่ที่โดดเด่นเป็นพิเศษ มี 2 มิติ คือ “มิติดิคค่านึงถึงคน” คือการที่ผู้นำสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ให้ความเป็นกันเองกับลูกน้อง ห่วงใยความรู้สึกและความต้องการของผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และ “มิตินำงาน” ซึ่งผู้นำจะตั้งเป้าหมายและกำหนดโครงสร้างเพื่อกระตุ้นให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานในการทำงาน

3. ตำราการจัดการ ทฤษฎีตำราการจัดการเป็นที่กล่าวกันมากแนวทางหนึ่งของภาวะการเป็นผู้นำที่เสนอโดย Black and Mouton ได้พัฒนาเครื่องมือ 2 มิติเรียกว่า “ตะแกรงการจัดการ” ทฤษฎีนี้จะเน้นที่ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงาน และผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคน

### กลุ่มที่ 3 ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์

1. ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ของ Fiedler ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ 1) สัมพันธภาพระหว่างผู้นำกับสมาชิก คือความรู้สึกของพนักงานในการยอมรับตัวผู้นำ 2) โครงสร้างของงาน คือเป้าหมายของงานที่จะต้องทำการกำหนดหน้าที่งานเสมือนเป็นตัววัดอย่างหนึ่ง 3) อำนาจในตำแหน่งของผู้นำ คือผู้นำเป็นผู้ให้คุณให้โทษแก่พนักงานได้เสมือนตัววัด (มากหรือน้อย) Fiedler แนะนำให้มีการคัดสรรรูปแบบของผู้นำให้เหมาะสมกับสถานการณ์จะเกิดประโยชน์สูงสุด

2. ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ของ Hersey-Blanchard โดยพวกเขาได้เสนอรูปแบบผู้นำ 4 แบบคือ 1) ภาวะการเป็นผู้นำแบบบอกกล่าว หมายถึง รูปแบบผู้นำที่สั่งการ กำหนดทิศทางการทำงาน (เน้นงานสูง) 2) ภาวะการเป็นผู้นำแบบขายความคิด หมายถึง การที่ผู้นำได้อธิบายทิศทางการทำงาน และสนับสนุนชักชวนให้คล้อยตามโดยใช้สไตล์แบบมุ่งงาน และมุ่งสัมพันธภาพควบคู่กันไปด้วย 3) ภาวะการเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม หมายถึง ผู้นำที่เน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยใช้สไตล์ผู้นำแบบ เน้นงานต่ำ แต่เน้นสัมพันธภาพสูง เหมาะสำหรับผู้ตามที่มีวุฒิภาวะ 4) ภาวะการเป็นผู้นำแบบมอบหมายงาน หมายถึง ผู้นำที่ปล่อยให้กลุ่มตัดสินใจและรับผิดชอบเรื่องงาน โดยใช้สไตล์ผู้นำแบบไม่เน้นงานและไม่เน้นสัมพันธภาพ เหมาะสำหรับผู้ตามที่มีวุฒิภาวะสูงมาก คือมีความพร้อมทุกอย่าง

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นว่าการปรับเปลี่ยนแบบภาวะผู้นำไปตามความจำเป็นของสถานการณ์เป็นเรื่องสำคัญ โดยเชื่อว่าผู้ตามก็จะมีคามเปลี่ยนแปลงความพร้อมไปตามกาลเวลาเช่นกัน ดังนั้นแบบภาวะการเป็นผู้นำก็ควรต้องปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมเช่นกัน



3. ทฤษฎีเส้นทาง-เป้าหมายของ House โดยเฮาส์ได้แบ่งแบบภาวะผู้นำออกเป็น 4 แบบ คือ 1) ภาวะการเป็นผู้นำแบบชี้นำ ผู้นำแบบนี้จะเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย และแนวทางการปฏิบัติงานให้กับผู้ตามอย่างชัดเจน โดยจะเปิดโอกาสให้กับผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วม 2) ภาวะการเป็นผู้นำแบบสนับสนุน ผู้นำแบบนี้จะให้ความเป็นกันเอง ให้ความเอาใจใส่กับผู้ตามอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เห็นอกเห็นใจผู้ตามอย่างแท้จริง 3) ภาวะการเป็นผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงาน ผู้นำแบบนี้จะกำหนดเป้าหมายของงานอย่างท้าทายและมุ่งสู่ความสำเร็จของงานด้วยการกระตุ้นผู้ตามเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมาย 4) ภาวะการเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม ผู้นำแบบนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้ตามมีส่วนร่วม โดยใช้การปรึกษาหารือ และรับฟังข้อเสนอแนะของผู้ตามในการคิดและตัดสินใจ

จากแนวคิดของเฮาส์ จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมของภาวะการเป็นผู้นำตามสถานการณ์ที่ต่างกัน ดังเช่นถ้าผู้ตามไม่ค่อยมีประสบการณ์ทำงานผู้นำที่ดีก็ต้องคอยให้คำแนะนำ ในทางตรงกันข้ามถ้าในสถานการณ์ที่ผู้ตามเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความสามารถและประสบการณ์สูงในงานที่ทำ ผู้นำก็ไม่ต้องมีความจำเป็นที่จะชี้แนะให้ทำสิ่งต่างๆแต่ควรจะสนับสนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

### 7.3 คุณลักษณะผู้นำที่ดี

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่บัณฑิตและมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2531 ความว่า “...ผู้ที่ประสบความสำเร็จในการทำงานและชีวิตได้แน่นอนนั้น ควรมีคุณสมบัติประกอบอย่างน้อย ประการแรก ควรจะต้องมีความสุจริต ความจริงใจ ความตั้งใจจริง ความอดุสาหะอดทน และความเสียสละเป็นพื้นฐานด้านจิตใจ ประการที่สอง ควรที่จะต้องมีความรู้ที่ถูกต้องแม่นยำ ชำนาญ พร้อมทั้งความสามารถในเชิงปฏิบัติ เป็นเครื่องมือประกอบการ ประการที่สาม ควรจะต้องมีสติ ความหยังคิดวิจารณ์อันถี่ถ้วนรอบคอบ เป็นเครื่องควบคุมกำกับให้ดำเนินไปได้โดยถูกต้องเที่ยงตรง ประการที่สี่ จะต้องมีความรอบรู้ มีความสามารถประสานงานและประสานประโยชน์กับผู้อื่นอย่างกว้างขวางเป็นปัจจัยเสริมให้การทำงานได้คล่องตัวและก้าวหน้า และประการที่ห้าซึ่งสำคัญที่สุด จะต้องมีความฉลาดรู้ในเหตุผลในผลผิดถูกชั่วดี ในความพอเหมาะพอสม เป็นเครื่องตัดสินใจและการปฏิบัติงานทั้งหมดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ...”

ซึ่งจากพระบรมราโชวาทดังกล่าวนี้ได้อธิบายเป็นแนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับ คุณสมบัติของผู้นำ ถึงแม้ว่าพระราชทานมาเป็นเวลานานหลายปีแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีความทันสมัย และสอดคล้องกับลักษณะของผู้นำที่จะประสบผลสำเร็จได้



ฮิลทروب (Hiltrop) เห็นว่าผู้นำรุ่นใหม่ในอนาคตพึงมีคุณลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นผู้เชี่ยวชาญ คือมีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางในสาขาอาชีพนั้นๆ ปรับองค์ความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ
2. เป็นผู้สร้างเครือข่าย คือ มีความสามารถเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับผู้อื่น หน่วยงานอื่น ร่วมมือกับบุคคลหลากหลายอาชีพได้ มีความสามารถในการสื่อสาร เจจาโดยการหาประสบการณ์ข้ามสายงานได้
3. เป็นตัวของตัวเอง คือ เป็นผู้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สร้างแรงจูงใจที่ดีให้กับตนเองได้ ต้องพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องให้ใครมาช่วยเหลือ
4. ปรับตัวกลับสู่สภาพปกติได้ คือ เป็นผู้มีความยืดหยุ่นปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ได้ดี อดทนต่อความเครียดและแรงกดดันต่างๆ มีความแน่วแน่และยึดมั่นในอุดมการณ์สูง

ฮอดเกตต์ส (Hodgetts) ได้แสดงแนวความคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำว่ามีหลากหลายประการที่ปรากฏในตัวบุคคล ส่งผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ แต่จะมีคุณลักษณะพิเศษที่เห็นเด่นชัดในการเสริมสร้างภาวะผู้นำ ดังนี้

1. การมีสติปัญญาเหนือผู้อื่น (superior intelligence) คือ จะต้องมึระดับสติปัญญาทางสมอง (Intelligence Quotient: IQ) อยู่ในเกณฑ์ 115-130 ซึ่งก็สอดคล้องกับผลงานวิจัยหลายท่านที่พบว่าผู้นำที่ประสบความสำเร็จในการบริหารส่วนใหญ่จะมีระดับสติปัญญาสูง
2. การมีความมั่นคงทางอารมณ์ (emotional maturity) คือ ผู้นำที่ดีต้องมีวุฒิภาวะทางอารมณ์ มีความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ และมีความยุติธรรม
3. การใช้แรงจูงใจ (motivation driver) คือ ต้องรู้จักใช้แรงจูงใจให้เกิดประโยชน์ เพราะแรงจูงใจเป็นภาวะความต้องการภายในจิตใจของบุคคล ซึ่งเป็นบ่อเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่ดีได้
4. การมีทักษะในการแก้ปัญหา (problem-solving skills) คือ ต้องมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็เป็นสิ่งที่พิสูจน์ความสามารถของผู้นำในระดับหนึ่ง
5. การมีทักษะด้านการบริหาร (managerial or administrative skills) คือ ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีทักษะเกี่ยวกับการบริหารในด้านต่างๆ ดังนี้

5.1 ทักษะด้านความคิด เป็นทักษะที่เหมาะสมกับผู้บริหารระดับสูง เป็นความรู้ในการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ เทคนิคต่างๆ ในการปฏิบัติงาน

5.2 ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ เป็นทักษะเกี่ยวกับการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในการประสานการทำงาน มีความสำคัญต่อผู้บริหารระดับกลางในการประสานทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ

5.3 ทักษะด้านเทคนิค เป็นทักษะด้านความรู้ความชำนาญในด้านปฏิบัติการว่าจะต้องทำอะไร อย่างไร ผู้บริหารระดับต้นจำเป็นต้องมีมาก

จากการศึกษาคุณลักษณะของผู้นำดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าผู้นำที่ประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีกรอบของการเป็นผู้นำอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือ 1) จะต้องมีความสมบูรณ์ คือ มีปัจจัยพื้นฐานที่ดีในหลายประการ เช่น สถิติปัญญาที่เฉลียวฉลาด มีความคิดกว้างไกล มีความรู้ความสามารถในการบริหาร เป็นต้น 2) จะต้องมีรูปสมบัติ คือเป็นคนที่มีบุคลิกทั้งภายในและภายนอกที่เหมาะสมและสง่างามที่แสดงออกทั้งด้านการวางตัวในสังคมและการแต่งกาย มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง เป็นต้น 3) ทรัพย์สินสมบัติ เป็นคนที่มีความพร้อมในเรื่องฐานะทางการเงินที่เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารและมีอิทธิพลต่อการโน้มน้าวชักจูงใจของผู้ตามได้ดี

ปัจจัยที่สำคัญซึ่งเกี่ยวกับลักษณะผู้นำและภาวะผู้นำ ได้แก่

1. มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน สามารถกำหนดทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลง สามารถแปลงวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2. มีสติปัญญาที่ฉลาด ในการนำเององค์ความรู้ด้านต่างๆ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการ กล่าวคือสามารถที่จะนำเอาความคิดและทฤษฎีที่เป็นนวัตกรรมทางความคิดใหม่ๆ มาใช้เพื่อเสริมสร้างการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

3. มีความกล้าที่จะตัดสินใจ ในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่จะพัฒนาองค์การพัฒนาประเทศเพื่อรองรับกับการแข่งขัน

4. มีการมอบอำนาจและความไว้วางใจ คือเป็นผู้ที่เข้าใจในแนวความคิดของการเป็นผู้นำ หรือผู้บริหารได้ดี คือผู้บริหารจะต้องรู้จักใช้คนอื่นไปปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งคนอื่นในที่นี้ก็คือ ผู้ใต้บังคับบัญชา

5. ให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเป็นฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารในการวางแผน ในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการประสานงานของทุกๆ หน่วยงานทำให้มีข้อมูลสนับสนุนซึ่งกันและกัน

6. มีการกระตุ้นและจูงใจ คือทำให้คนที่ทำงานมีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา โดยการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เน้นการพัฒนาการเรียนรู้ เป็นต้น

7. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือมีกระบวนการพิจารณาที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศส่งเสริมและให้ความสำคัญ เช่น ให้ทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อยังต่างประเทศในสาขาวิชาที่สำคัญเพื่อรองรับวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ความเจริญเติบโตของชาติ

กล่าวโดยสรุป ผู้นำคือ ผู้ที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลต่อผู้อื่นในกลุ่ม ในหน่วยงาน หรือในองค์กรไม่ว่าจะเป็นทางด้านความคิด หรือพฤติกรรมการทำงานเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนภาวะผู้นำ คือ ศิลปะในการบริหารเป็นพลังความสามารถและกระบวนการที่มีอิทธิพลเหนือจิตใจบุคคลอื่นให้เกิดความกระตือรือร้นในการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารงาน ผู้นำเปรียบเสมือนหลักชัยในการดำเนินงาน โดยเฉพาะต่อผู้ตามและบุคคลอื่น คุณลักษณะของผู้นำนั้นมีความสำคัญมากสำหรับการนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ผู้นำจะต้องมีคุณลักษณะของผู้นำที่ดีและเหมาะสมเพื่อสร้างความมั่นใจ และเชื่อมั่นให้กับผู้อื่นที่เป็นผู้ตาม ซึ่งมีคุณลักษณะของผู้นำนั้นมีหลากหลายมากมาย แต่คุณลักษณะพิเศษที่เห็นเด่นชัด คือ การมีสติปัญญาเหนือผู้อื่น การมีความมั่นคงทางอารมณ์ การใช้แรงจูงใจ การมีทักษะในการแก้ปัญหา และการมีทักษะด้านการบริหาร

## 9. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่น

การบริหารท้องถิ่น (local administration) เป็นรูปแบบการบริหารงานอีกลักษณะหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมาก เนื่องจากในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การบริหารท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างจากการบริหารงานของรัฐโดยทั่วไป นักวิชาการจึงมักนิยามอธิบายว่าการบริหารท้องถิ่นเป็นการบริหารงานสาธารณะ มากกว่าที่จะอธิบายว่าเป็นการบริหารงานภาครัฐ ใดๆ ที่แปลความหมายมาจากคำว่า public administration เช่นกัน (รศ.ดร. รัตน์เสริมพงศ์ 2557: 58)

### 9.1 ความหมายและลักษณะของการบริหารท้องถิ่น

รศนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2557: 58) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการบริหารในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ เกิดจากการที่รัฐบาลที่มีภาระหน้าที่อย่างมากมาในการบริหารประเทศ ได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองในรูปแบบของ การปกครองท้องถิ่น (local government) ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาล จะดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองระดับล่างที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น จากหลักการที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตนเองดีกว่าองค์กรของรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างเป็นอิสระ ภายใต้ กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ

การบริหารท้องถิ่นมีลักษณะโดยรวมเช่นเดียวกับการบริหารงานสาธารณะโดยทั่วไป แต่ก็มีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐในระดับชาติ ซึ่งมีลักษณะดังนี้ (รศนธ์ รัตนเสริมพงศ์ 2557: 60)

1. การบริหารท้องถิ่นเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร คือคณะผู้บริหารท้องถิ่นต่างๆ
2. การบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการในการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ รวมทั้งนำกฎหมายที่ท้องถิ่นกำหนดไปบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นด้วย นโยบายและกฎหมายของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่นกำหนดขึ้นโดยประชาชนหรือตัวแทนในท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
3. การบริหารท้องถิ่นเป็นการผสมผสานความรู้ความสามารถทางการบริหารกับความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น
4. การบริหารท้องถิ่นเป็นการนำเอาทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น อันได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

## 9.2 ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่น

“เดี๋ยวนี้ไปที่ไหนหรือไปเยี่ยมประชาชนที่ใด เมื่อได้รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนก็บอกว่า ให้ไปร้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” (พระราชดำรัสสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี พระราชทานแก่คณะผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในโอกาสเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมร้านค้าของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2549)

จากพระราชดำรัสของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ เป็นอย่างมากต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นองค์กรในระดับล่าง ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ที่ต้อง “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

และในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติโดยส่วนรวม ดังมีสาระสำคัญดังนี้ (รศ.ดร. รัตนเสริมพงศ์ 2557: 60 - 62)

1. ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากการบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างที่ดีขึ้นต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี โดยการนำเอานโยบายของท้องถิ่นที่มาจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมาปฏิบัติ สนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องตรงจุด

2. ความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศ การบริหารท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของประเทศย่อมส่งผลต่อการบริหารและพัฒนาประเทศในส่วนรวม การบริหารท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนและพัฒนาท้องถิ่นนั้นมากที่สุด ซึ่งประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการ โดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการพัฒนาแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้ประเทศได้รับการพัฒนาโดยส่วนรวมไปด้วย

3. ความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น เนื่องจากการบริหารท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อำนาจปกครองตนเอง ทำให้เกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ ชำรงไว้ซึ่งสิทธิอันชอบธรรมในการปกครองตนเอง อีกทั้งยังเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต เพราะผู้นำการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองในท้องถิ่นได้ดี ก่อนที่จะเป็นผู้นำของประเทศในอนาคต



กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่างๆ โดยการทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น อันได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

### 9.3 วิวัฒนาการของการบริหารท้องถิ่นของไทย

วิวัฒนาการของการบริหารท้องถิ่นของไทย เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) กล่าวคือ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก คือ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 โดยกำหนดให้สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาด และป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย เป็นต้น ต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้นในต่างจังหวัด เป็นแห่งแรกและได้ทรงขยายกิจการสุขาภิบาลไปยังหัวเมืองต่างๆ และทำท่าจะแพร่หลาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตเสียก่อน กิจการสุขาภิบาลจึงเป็นอันระงับไป ในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ทดลองรูปแบบเมืองจำลอง "ดุสิตธานี" นับเป็นการปกครองในรูป "เทศบาล" ครั้งแรก อันเป็นรูปแบบการปกครองอย่างประเทศอังกฤษ โดยกำหนดให้เป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนกลาง มีรายได้ของตนเอง อย่างไรก็ดี เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคต โครงการดุสิตธานีที่มีทีท่าว่าจะขยายไปยังเมืองต่างๆ ก็เป็นอันหยุดระงับไป ต่อมาในสมัยของรัชกาลที่ 7 ก็ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองกันอย่างจริงจังขึ้น ตามรูปแบบการปกครองตนเองในนานาประเทศ พระองค์ท่านได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย" ขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้นำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในระยะเวลาต่อมา แต่ทว่ายังมิได้ดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จ เพราะประเทศไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ขึ้นเสียก่อน

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ เป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พื้นที่รับผิดชอบของท้องถิ่นเกิดความทับ



ซ้อนกันแต่หน้าที่รับผิดชอบยังมีความแตกต่าง ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั้งหมด ราชการส่วนท้องถิ่นของไทย จึงประกอบไปด้วย “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป” คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา นับแต่นั้นมาการบริหารท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ทุกพื้นที่ของประเทศไทยจะอยู่ในความรับผิดชอบของ “องค์กรปกครองท้องถิ่น” ไม่รูปแบบใดก็รูปแบบหนึ่ง

#### 9.4 แนวคิดพื้นฐานของการบริหารท้องถิ่น

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย และเป็นผลสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยบัญญัติไว้ในหมวด 14 มาตรา 281 ภายใต้อำนาจมาตรา 1 ว่า “รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่าแนวคิดพื้นฐานในการบริหารท้องถิ่นมีพื้นฐานมาจากอุดมการณ์ประชาธิปไตย การบริหารท้องถิ่นจึงเป็นการบริหารที่อยู่ภายใต้หลักประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์ทุกคน ต่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และคุณค่าความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมกัน แต่ละคนต่างมีความคิด ความเชื่อ และเหตุผลของตนเอง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบบ้านเมืองเพื่อให้อยู่ร่วมกันโดยไม่เกิดความวุ่นวาย และมีความสุข ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐาน 2 ประการ คือ แนวคิดการปกครองท้องถิ่น (local government) และแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

##### 9.4.1 แนวคิดการปกครองท้องถิ่น (local government)

เดเนียล วิท (Daniel wit, 1967:14-21) (อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 11) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมา

จากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

รศ.ดร. รัตน์ เสริมพงศ์ (2557: 65) ได้อธิบายว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง การที่ชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจที่จะตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

การปกครองตนเองเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เชื่อมั่น ศรัทธาในคุณค่าความเป็นมนุษย์ เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีเกียรติและศักดิ์ศรี แต่ละคนต่างมีความคิดและเหตุผลเป็นของตนเอง ตลอดจนมีความสามารถที่จะคิดและตัดสินใจอย่างมีเหตุผล โดยให้ประชาชนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนมีอำนาจปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น และยังสามารถกำหนดแนวทางการบริหารท้องถิ่นและดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเองตามความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งชุมชนในท้องถิ่นต้องมีอำนาจปกครองตนเองตามกฎหมาย โดย “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นจะต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารกิจการหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาล ยกเว้นในกรณีที่ทำหน้าที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### 9.4.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

รศ.ดร. รัตน์ เสริมพงศ์ (2557: 66) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจ เป็นหลักการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องจัดตั้ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชนและดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนในท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ การใช้อำนาจในการบริหารประเทศมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ โดยการรวมอำนาจรัฐบาลจะเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการบริหารประเทศ มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ และบังคับบัญชา ส่วนการใช้อำนาจตามหลักการกระจายอำนาจ เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว อำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นก็จะ เป็นของชุมชนในรูปแบบของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ประชาชนในท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมา จะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปท้องถิ่น จะได้รับการกระจายอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่น อาทิ การ จัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ การจัดการศึกษา การบริการสาธารณสุข การรักษาความ

สงบเรียบร้อย เป็นต้น ซึ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” จะดำเนินการบริหารจัดการกิจการเหล่านั้นตามนโยบายของชุมชนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ การกระจายอำนาจ เป็นหลักการสำคัญในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการลดบทบาท และจำกัดอำนาจรัฐบาลกลางลงพร้อมๆ กับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองอันเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจยังช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทำให้รัฐบาลสามารถหันไปทุ่มเทกับภาระหลักของประเทศได้อย่างเต็มที่ เกิดการกระจายการพัฒนาไปในทุกท้องถิ่นทั่วประเทศได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องรอรัฐบาลมาดำเนินการให้ ในส่วนที่เป็นผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่นการกระจายอำนาจช่วยให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการ ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง

อนึ่ง เหล่าธรรมทัศน์ (2558: 229) อธิบายว่า แนวคิดใหญ่ๆ ของการกระจายอำนาจ ก็คือ ต้องกระจายทั้งอำนาจ ทรัพยากร รวมทั้งคนด้วย ถ้าเรากระจายแต่หน้าที่แต่ไม่มีคนไม่มีทรัพยากร ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการไว้ และกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ผลของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยต้องรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับการจัดสรรภาษีอากรและรายได้สูงขึ้น เพื่อที่จะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา 16 ของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมือง

พืชมามีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวม 31 ประการ ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (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
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อพิจารณาภาพรวมของการกระจายอำนาจ หลังจากประกาศพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมถึงมีความพยายามจัดสรรในการจัดสรรภาษีและรายได้ต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากด้วย แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าช่วงนี้จะเป็นช่วงที่การกระจายอำนาจได้รับความสำคัญมากกว่าช่วงอื่นๆ ที่ผ่านมา จนถือเป็นช่วงจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจในประเทศไทย แต่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ความสำคัญและต้องมีการดำเนินการกระจายอำนาจให้จริงจังและต่อเนื่อง เพราะการกระจายอำนาจถือเป็นหลักการใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย (รศ.ดร. รัตนา เสริมพงศ์, นราธิป ศิริราม 2558: 16 - 20)

### 9.5 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

#### 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ปัจจุบันมี 76 แห่ง มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

1.2 เทศบาล ปัจจุบันมี 2,440 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,232 แห่ง มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปัจจุบันมี 5,335 แห่ง มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ

2.1 กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2.2 เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือสภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา (ที่มา: สำนักพัฒนาระบบ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 9 มีนาคม 2558 จาก <http://www.dla.go.th/> เมื่อ 18 กันยายน 2558)

### 9.6 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ 1) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ซึ่งมาจากแนวคิดทางการเมือง ประกอบกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด 2) ความพร้อมของท้องถิ่น เพราะการที่ท้องถิ่นจะปกครองตนเองและบริหารงานของตนเองนั้น จำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมพอสมควร ท้องถิ่นที่มีความพร้อมและขีดความสามารถสูงจึงจะสามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมที่จะได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อาจมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้



ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการกระจายอำนาจของรัฐบาล อาจสรุปอย่างกว้างๆ ได้ว่าอำนาจหน้าที่ที่สมควรจัดสรรและกำหนดเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ รัตคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2557: 71 - 73)

1. การบริการสาธารณะที่เป็นการสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน ถือว่าเป็นภารกิจหลักที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะประกอบด้วย การบริการด้านใดบ้าง ต้องแล้วแต่ความต้องการจำเป็นของประชาชนและสภาพแวดล้อมต่างๆ โดยทั่วไปสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขประเภทต่างๆ ถนน สะพาน การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การจัดการศึกษา เป็นต้น

2. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย เป็นความจำเป็นอีกประการหนึ่งในการดำรงชีวิตของผู้คนและคนในชุมชน กิจกรรมในด้านนี้ได้แก่ การจัดระเบียบสังคม การรักษาความสงบ การรักษาความปลอดภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดับเพลิง การกู้ภัย เป็นต้น

3. การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสงเคราะห์ ในสังคมย่อมมีบุคคลที่ด้อยโอกาส หากไร้พึ่งพาตนเองไม่ได้ จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือให้ดีขึ้น เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจกรรมด้านนี้มีค่าใช้จ่ายสูง รัฐบาลจึงควรเข้าร่วมรับผิดชอบงบประมาณหรืออุดหนุนงบประมาณด้วย

4. การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะมีชีวิตรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น อันได้แก่ การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม การแก้ไขปัญหามลภาวะในท้องถิ่น การนำทรัพยากร ธรรมชาติในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น

5. การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะสืบทอดวิถีทางการดำเนินชีวิตตามแบบอย่างบรรพบุรุษตน จึงควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งเสริมและเผยแพร่ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น อนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุในท้องถิ่น เป็นต้น

6. การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน นอกจากความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตแล้ว ประชาชนยังต้องการที่จะมีชีวิตที่ดี สะดวกและสุขสบายกว่าเดิม ซึ่งเป็นตามธรรมชาติของมนุษย์ ทั้งนี้อาจแตกต่างกันตามแต่ละท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น โทรศัพท์

สาธารณะ ห้างสมุด การขนส่งมวลชน สะพานข้ามถนน สนามกีฬา การจัดการแข่งขันกีฬา รวมทั้งการจัดกิจกรรมสันตนาการ เช่น การแสดงดนตรี การแข่งขันกีฬา เป็นต้น

7. การพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าเป็นภารกิจโดยตรงของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนให้เติบโตไปแนวทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น จะพัฒนาไปสู่การเป็นเมืองอุตสาหกรรม จะพัฒนาไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

**9.7 กระบวนการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 4 ประการ ได้แก่**

1. การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น เป็นกิจกรรมหลักสำคัญของการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงาน และเป็นจุดหมายปลายทางในการบริหารท้องถิ่น

2. การจัดองค์การและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบริหารการคลังท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจหลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการ องค์กรจะต้องบริหารด้านการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การควบคุมตรวจสอบและการดำเนินกิจการท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนด

### **9.8 ปัญหาการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**

ปัญหาการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเกิดขึ้นได้ในทุกภารกิจ และทุกขั้นตอนของการบริหารงาน ซึ่งอาจสรุปได้ 3 ประเด็น คือ (รศคณธ์ รัตนเสริมพงศ์ 2557: 33 - 35)

1. ปัญหาด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น เริ่มจากการกำหนดนโยบายและแผน หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่นที่ชัดเจน และกำหนดเพียงคนไม่กี่คน โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานก็จะปะทะไร้ทิศทาง นำพาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความล้มเหลวเกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น และหากไม่มีทรัพยากรการบริหาร และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการและดำเนินงานตามนโยบายและแผน ก็เกิดปัญหา

การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติไม่สำเร็จ อีกทั้งปัญหาการขาดโอกาสของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดการทำงานที่ไม่โปร่งใส แนวทางแก้ไขปัญหาคือ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน มีส่วนร่วมในการเสนอแผนงาน โครงการ โดยผ่านการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เข้ามาร่วมคิด และกำหนดปัญหาความต้องการ ร่วมดำเนินการและรับผิดชอบ ตลอดจนร่วมตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการกำหนดนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานสาธารณะ เพราะบุคลากรคือกลไกหลักในการบริหารงานทั้งบุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ ปัญหาเกิดจากการขาดความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ปัญหาพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ เช่นการทุจริตใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ ปัญหาการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ การเบียดบังผลประโยชน์ของประชาชน การใช้อิทธิพลข่มเหงรังแกประชาชน เป็นต้น แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น คือ บุคลากรควรเรียนรู้และพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ ให้บริการประชาชนอย่างเต็มใจและเต็มความสามารถ ควบคู่กับการมีคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการรักษาจรรยาข้าราชการ เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ และสัมฤทธิ์ผลของการบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้การดำเนินการต่างๆ บรรลุผลสำเร็จได้ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม ในตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐและการให้บริการแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีเครื่องมือและกรอบแนวทางในการสร้างจิตสำนึกที่จะนำไปสู่คุณธรรม จริยธรรม เพื่อเป็นการปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกต้อง ชอบธรรม และมีจิตสำนึกที่ดี (จำเนียร ราชแพทยาคม 2556: 142)

สำหรับมาตรฐานทางจริยธรรมของบุคลากรท้องถิ่นไทย คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้มีมติเห็นชอบให้มีการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของตนไว้ 5 ประการ คือ

- พึงดำรงตนให้ตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละและมีความรับผิดชอบ

- พึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผย โปร่งใส พร้อมให้ตรวจสอบ

- พึงให้บริการด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็ว มีอัธยาศัยไมตรี โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

- พึงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างคุ้มค่า

- พึงพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถ และตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3. ปัญหาด้านการคลังของท้องถิ่น ปัญหาด้านการคลังเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนต้องใช้งบประมาณที่เพียงพอ ปัญหาด้านการคลังของท้องถิ่นเกิดจากรายได้ของท้องถิ่น คือการมีรายได้ไม่เพียงพอ แตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนรายได้น้อย ประชาชนบางคนในท้องถิ่นหลีกเลี่ยงการเสียภาษี นอกจากนี้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาการใช้งบประมาณไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องชอบธรรม ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนร่วม มีผู้รับผลประโยชน์เพียงแค่มิได้คน ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถกระทำได้ด้วยการสร้างทัศนคติของประชาชนในความรับผิดชอบด้านการคลังท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสูงสุด

กล่าวโดยสรุป การบริหารท้องถิ่น (local administration) เป็นการบริหารงานของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองระดับล่างที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมี 2 รูปแบบคือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น จากหลักการที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตนเองดีกว่าส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ การดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่สำคัญ ก็คือ การสนองความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้ประชาชนในท้องถิ่น และ หัวใจสำคัญของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ

“การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น” ไม่ใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดให้ประชาชนอย่างเดียว ซึ่งไม่ใช่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมินผลในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของการบริหารงานให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย ทั้งนี้การบริหารงานดังกล่าว ก็เพื่อความอยู่ดี กินดี ความพึงพอใจในการดำรงชีวิต และที่สำคัญก็เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

## 10. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

เนื่องจากการบริหารภาครัฐเป็นการบริหารกิจกรรมสาธารณะ ดังนั้นกิจกรรมสาธารณะที่สำคัญคือ “การให้บริการสาธารณะ” (Public Service Delivery) การให้บริการสาธารณะนั้นก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจของหน่วยงานที่ได้กำหนด และเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

### 10.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

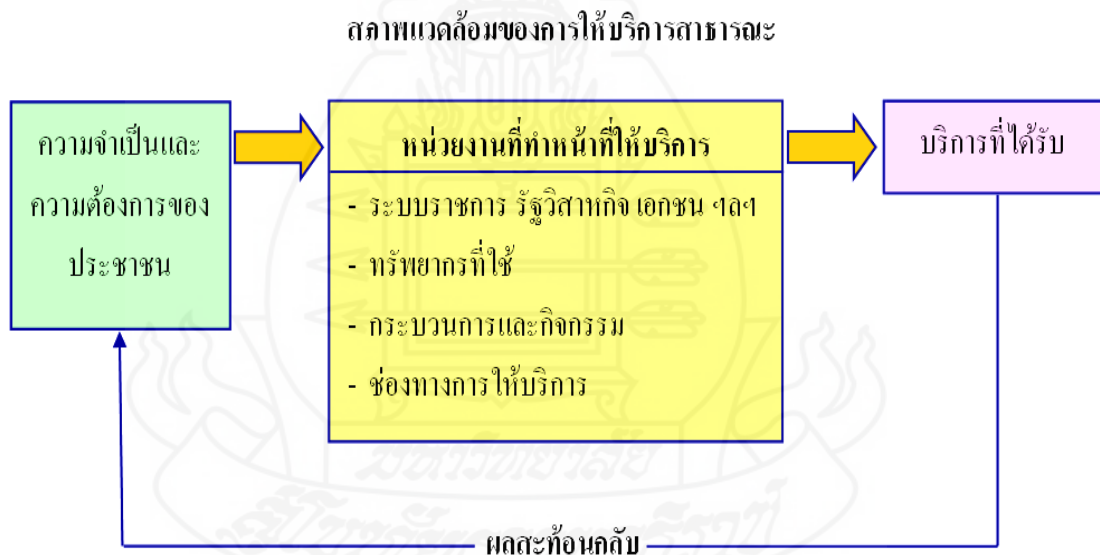
นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะ ดังนี้

บี เอ็ม เวอร์มา (B.M.Verma) (อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ 2555: 225) มองว่าการให้บริการสาธารณะ หมายถึง กระบวนการให้บริการที่มีลักษณะเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการ

วิลเลียม เอช ลูซี่ เดนนิส กิลเบิร์ต และกูเธรี เอส เบิร์กเฮด (William H. Lucy, Dennis Gilbert and Gutheris S. Birkhead) (อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ 2555: 225) มองว่าการให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากร อันได้แก่บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก (2) กิจกรรม หรือ กระบวนการซึ่งเป็นกระบวนการบริหารทรัพยากร (3) ผลผลิต ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังกระบวนการ และ (4) ความคิดเห็นต่อผลกระทบ ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ

เจมส์ เอส แมคคัลลัฟ (James S. McCullough) (อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ 2555: 225) เห็นว่า การให้บริการสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่ให้บริการ บริการ และผู้รับบริการ ดังนั้น การให้บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องหน่วยงานที่ให้บริการทำหน้าที่ส่งมอบการบริการให้แก่ผู้รับบริการ โดยที่ประโยชน์หรือคุณค่าของการบริการที่ได้รับนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ

จากแนวคิดของนักวิชาการข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การให้บริการสาธารณะหมายถึง การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม โดยที่การให้บริการมีลักษณะเป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการคือ หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร กระบวนการและกิจกรรม ช่องทางการให้บริการ ผลผลิตหรือตัวบริการ และผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ ซึ่งการให้บริการสาธารณะจะเริ่มต้นจากความจำเป็นและความต้องการของประชาชน สามารถสรุปให้เห็นได้ ดังภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 แสดงระบบการให้บริการสาธารณะ

ที่มา: (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ 2555: 227)



ทั้งนี้ การให้บริการสาธารณะในแต่ละด้านจะมีการกำหนดให้เห็นถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ อาจจะเป็นองค์กรของรัฐโดยตรง ผ่านส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ หรือให้เอกชนมาช่วยดำเนินการในรูปแบบของสัมปทาน เป็นต้น ยิ่งประชาชนมีความต้องการหรือคาดหวังมากเท่าไร ภาครัฐจำเป็นต้องขยายช่องทางการให้บริการสาธารณะใหม่ๆ ดังเช่น เจอร์จ อี. เคเดน กล่าวไว้ว่า โดยให้หน่วยงานและอาสาสมัครต่างๆ มาช่วยทำหน้าที่ให้บริการด้วยเพื่อให้สามารถตอบสนองได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง บริการที่ประชาชนได้รับมีความสำคัญมาก ดังเช่นที่ เจมส์ เอส. แมคคัลลัฟ เห็นว่า คุณค่าของบริการที่ได้รับนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ ด้วยเหตุนี้ ระบบการให้บริการสาธารณะต้องให้ความสำคัญต่อผลสะท้อนกลับจากประชาชนมาพิจารณาปรับปรุงพัฒนาการให้บริการสาธารณะอยู่เสมอ ให้การบริการสาธารณะที่ดี และตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

## 10.2 ค่านิยมของการบริการสาธารณะ

ค่านิยมเป็นเรื่องที่มีการยึดถือปฏิบัติเป็นหลักในการดำรงชีวิตหรือในการทำงาน ค่านิยมนอกจากเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลแล้ว เช่น ค่านิยมความซื่อสัตย์ ค่านิยมหลักความถูกต้อง เป็นต้น ในการให้บริการสาธารณะก็จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หรือค่านิยมรองรับเพื่อใช้เป็นหลักยึดถือในการให้บริการประชาชน ซึ่ง จอห์น ดี. มิลเล็ท (John D. Millett) เห็นว่าการให้บริการสาธารณะมีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การสร้างคามพึงพอใจให้แก่ประชาชน โดยเขาเห็นว่าเป้าหมายนี้เป็น ค่านิยมแรกของผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือไว้เสมอ พร้อมๆ กับการยึดถือหลักการหรือค่านิยมของการให้บริการอีก 5 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค ความตรงเวลา ความพอเพียง ความต่อเนื่อง และความก้าวหน้า (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ 2555: 229)

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (equitable service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐ จากการที่ทุกคนมีความเท่าเทียม ดังนั้นประชาชนต้องได้รับได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน ใช้มาตรฐานเดียวกัน และไม่มีการแบ่งแยกในการให้บริการ

2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (timely service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีความตรงต่อเวลา เพราะการไม่ตรงต่อเวลาจะสร้างความไม่พึงพอใจของประชาชน และถือว่าภาครัฐทำงานแบบขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

3. การให้บริการอย่างพอเพียง (ample service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการที่เหมาะสมพอเพียง ซึ่งมิลเล็ทเห็นว่าความเสมอภาคและความตรงเวลาจะไม่มี ความหมายเลย ถ้าจำนวนการให้บริการและสถานที่ที่ไม่พอเพียง เพราะเป็นทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่คิดว่าหน่วยงานจะให้หรือหยุดบริการเมื่อไหร่ก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (progressive service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ มีการใช้ทรัพยากรเท่าเดิมแต่ได้ประโยชน์ที่คุ้มค่ามากขึ้น

ค่านิยมของการให้บริการสาธารณะ อาจสะท้อนได้จากปรัชญาการบริหารภาครัฐ ซึ่งตามแนวคิดของนักปรัชญากรีก ได้แก่ เพโต (plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ที่มองว่ารัฐและสังคมเป็นธรรมชาติ เมื่อมนุษย์เกิดมาก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐและสังคม ดังนั้น อริสโตเติล จึงเห็นว่าสังคมและรัฐที่ดีที่สุดต้องเป็นสังคมที่รัฐช่วยทำให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของนักปรัชญาตะวันตกสมัยปัจจุบัน ได้แก่ เจรามิ เบนธัม (Jeremy Bentham) ที่เห็นว่าความประพฤติดีที่ถูกต้องชอบธรรมคือความประพฤติที่ก่อให้เกิดความสุขหรือความพึงพอใจแก่คนส่วนมากที่สุด ดังนั้น รัฐที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความสุขหรือความพึงพอใจของประชาชน รัฐในฐานะผู้บริหารโดยอาศัยกลไกของระบบราชการในการนำนโยบายและภารกิจไปปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐจึงต้องบริหารงานโดยมุ่งบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน โดยยึดปรัชญาการบริหารที่สำคัญคือ การแสวงหาชีวิตที่ดี (the good life) ให้แก่ชุมชน จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าค่านิยมของการให้บริการสาธารณะมีอย่างน้อย 9 ประการ ดังนี้ (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ 2555: 331)

1. ค่านิยมเรื่องความพอเพียง ซึ่งเป็นความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอกับจำนวนที่ประชาชนต้องการ ภาครัฐจึงควรนำเทคนิคและวิธีการต่างๆ มาใช้ เช่น การให้บริการแบบเคลื่อนที่ ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขยายบริการ การให้บริการหลังเลิกเวลาทำการ เป็นต้น เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการให้ประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึงตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

2. ค่านิยมเรื่องความเสมอภาค หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความเท่าเทียมในการได้รับการบริการจากรัฐ ไม่ถูกกีดกันในการให้บริการ และมีความเสมอภาคที่จะได้รับการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3. ค่านิยมเรื่องความตรงเวลา ความตรงเวลาเป็นค่านิยมที่สำคัญยิ่งที่ได้ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่สำคัญของการให้บริการสาธารณะ เพราะการไม่ตรงต่อเวลาจะสร้างความไม่พึงพอใจของประชาชน และถือว่าภาครัฐทำงานแบบขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

4. ค่านิยมเรื่องการมีจิตสำนึกของการให้บริการ ค่านิยมนี้ถือว่าเป็นค่านิยมหลักที่สำคัญที่จะต้องมีทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชน กล่าวได้ว่า การมีจิตสำนึกของการให้บริการเป็นความเต็มใจและตื่นตัวต่อการให้บริการตลอดจนการมีทัศนคติที่ดีในการให้บริการ

5. ค่านิยมเรื่องความก้าวหน้าของการให้บริการ หมายถึง การที่หน่วยงานผู้ให้บริการได้มีการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้บริการสาธารณะที่เป็นอยู่ให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการให้บริการได้อย่างเพียงพอและรวดเร็วขึ้น รวมถึงการเพิ่มความพึงพอใจของประชาชนให้มีในระดับที่สูงขึ้น

6. ค่านิยมเรื่องการยอมรับการร้องเรียน เป็นค่านิยมที่สำคัญที่หน่วยงานผู้ให้บริการจะต้องให้ผู้รับบริการสามารถร้องเรียนเมื่อได้รับผลของการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐาน และสามารถจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการได้

7. ค่านิยมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นค่านิยมที่สำคัญที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และเนื่องจากภาครัฐมีอัตราค่าจ้างที่มีข้อจำกัดในการให้บริการ ทำให้การบริการได้ไม่เพียงพอและทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะด้วย

8. ค่านิยมเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นอีกค่านิยมหนึ่งที่หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญ แม้ว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องยึดถือกฎหมายและระเบียบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่ภาครัฐจำเป็นต้องสำรวจความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้มาใช้บริการด้วย เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังและความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น

9. ค่านิยมเรื่องความพึงพอใจของผู้รับบริการ ถือเป็นค่านิยมหลักหรือเป็นค่านิยมสูงสุดของการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะโดยตรงที่หน่วยงานให้บริการต้องส่งมอบการบริการให้แก่ประชาชนให้ได้รับความพึงพอใจสูงสุด

ค่านิยมของการให้บริการสาธารณะที่กล่าวมาทั้งหมดดังกล่าว ถือว่าเป็นค่านิยมที่สำคัญ ซึ่งเป็นคุณค่าของบริการที่ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจสูงสุด นั่นเอง

### 10.3 แนวคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ มีแนวคิดที่สำคัญๆ ดังนี้ (เทพศักดิ์ บุญรัตน์ 2555: 236 - 249)

1) แนวคิดการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ หรือที่เรียกว่า One Stop Service เป็นแนวคิดที่มุ่งตอบสนองต่อค่านิยมของการให้บริการที่เน้นความตรงต่อเวลาและความรวดเร็ว ซึ่งการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ หมายถึง การดำเนินงานที่ให้บริการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมารวม

ให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกันในลักษณะที่ส่งต่องานระหว่างกันทันทีหรือเสร็จในขั้นตอนหรือเสร็จในจุดให้บริการเดียวโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การให้บริการมีความรวดเร็วขึ้น มีรูปแบบที่สำคัญคือ

รูปแบบที่ 1 การนำหลายหน่วยงานมารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน

รูปแบบที่ 2 กระจายอำนาจมาให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ

รูปแบบที่ 3 การปรับปรุงและออกแบบใหม่ในการให้บริการ

รูปแบบที่ 4 การสามารถให้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้เสร็จทันที

การใช้รูปแบบของการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ เป็นแบบที่ทางราชการจะดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอาจจัดตามวัตถุประสงค์หรือตามเป้าหมาย ดังนี้

(1) จัดบริการบนสำนักงานอย่างถาวร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอย่างชัดเจน และประชาชนเลืกรับบริการได้อย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งนี้ทรัพยากรการบริหารต่างๆ จะต้องมีการครบถ้วน และเพียงพอแก่การบริการประชาชน

(2) จัดบริการนอกสำนักงาน เป็นการจัดเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นหรือต้องการของประชาชนและทางราชการนั้นๆ วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดบริการนอกสำนักงาน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่บางแห่งเป็นสำคัญ เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ได้รับบริการอย่างทั่วถึง และเข้าถึงประชาชนที่เป็นเป้าหมายของการให้บริการโดยตรงมากกว่าให้ประชาชนไปติดต่อเอง

(3) การจัดบริการให้ประชาชนตามวัตถุประสงค์เฉพาะของหน่วยงาน อาจเป็นงานเฉพาะออกไปจากสำนักงาน เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับสภาพการทำงาน เช่น การจัดโครงการรับชำระภาษีเคลื่อนที่ เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ชำระภาษีไม่ต้องมาชำระเอง แต่เจ้าหน้าที่ออกไปให้บริการตามชุมชนหรือท้องที่นั้นๆ เป็นต้น

การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่แบ่งตามเทคนิควิธีการ ดังนี้

(1) การนำงานจากหลายหน่วยงานมารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน โดยนำงานหลายขั้นตอนที่ต้องผ่านหลายหน่วยงานมารวมกันไว้ให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน โดยมีเจ้าหน้าที่ของหลายหน่วยงานมาให้บริการตามหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่

(2) กระจายอำนาจมาให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จโดยมีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวทำหน้าที่ให้บริการเบ็ดเสร็จทั้งหมด โดยบุคลากรที่ปฏิบัติงานในงานแบบครบวงจรจะต้องแลกเปลี่ยนวิธีการให้บริการมีความเข้าใจถูกต้องตรงกัน มีความสะดวกรวดเร็วในการบริการ มีความสุภาพให้ความไว้วางใจในการบริการ และมีความเอาใจใส่เข้าใจต่อผู้ใช้บริการ บุคลากรที่ปฏิบัติงานบริการแบบครบวงจรจะต้องพัฒนาหาวิธีการทำงานที่ดีขึ้นและสะดวกสบายแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา เพื่อส่งผลต่อการให้บริการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดเวลา ลดขั้นตอนที่ยุ่งยากแต่ยังคงทำให้มีมาตรฐานที่ถูกต้อง สร้างผลผลิตหรือความพึงพอใจของผู้ใช้บริการให้ดีขึ้น โดยให้มีการถ่ายทอดวิธีการทำงานที่เปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ให้แก่ผู้ร่วมงานเสมอ

(3) ปรับปรุงกระบวนการให้บริการ โดยใช้แนวคิดของการปรับปรุงงานให้ง่าย (Work Simplification) ที่ให้ความสำคัญต่อหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ (ECRS) ได้แก่ 1) การขจัด (Eliminate) คือ การลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็นในกระบวนการออกไป ช่วยลดเวลาทรัพยากร ค่าใช้จ่ายที่จะต้องสูญเสียเปล่าหรือไม่คุ้มค่าในการทำงานออกไป เช่น การลดขั้นตอนการติดต่อการให้บริการให้น้อยที่สุดเหลือเพียงจุดเดียว และมีการกรอกข้อมูลตามแบบฟอร์มต่างๆ ของผู้ให้บริการให้ง่ายเท่าที่จำเป็นให้เหลือน้อยที่สุด 2) การรวม (Combine) คือ การรวมขั้นตอนการทำงานเข้าด้วยกันโดยให้มีมาตรฐานที่ถูกต้องและลดข้อผิดพลาดเพื่อความรวดเร็วและประหยัดทรัพยากร แรงงาน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการทำงาน 3) การจัดการใหม่ (Rearrange) คือ การจัดลำดับงานใหม่ให้เหมาะสม ทำให้ให้เกิดความสอดคล้องกันเกิดการสะดวกคล่องตัวในการทำงาน 4) การทำให้ง่ายขึ้น (Simplify) คือ ปรับปรุงวิธีการทำงานหรือสร้างอุปกรณ์ช่วยให้ทำงานได้ง่ายขึ้น เร็วขึ้น สะดวกขึ้นและช่วยลดข้อผิดพลาดในการทำงาน เช่น การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศด้วยคอมพิวเตอร์เพื่อให้บริการได้เสร็จทันที ช่วยให้งานได้ง่ายขึ้น เร็วขึ้น สะดวกขึ้นและช่วยลดข้อผิดพลาดในการทำงาน การพัฒนาสถานที่และสภาพแวดล้อมให้มีความสะดวก คล่องตัวในการทำงาน เป็นต้น

(4) การให้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้เสร็จทันที โดยหน่วยงานที่ให้บริการจัดทำเว็บไซต์เพื่อบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จตามกระบวนการที่กำหนด

2) แนวคิดการให้บริการแบบออนไลน์ (On-line Service) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างปฏิสัมพันธ์ของการให้บริการระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการกับลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการโดยเป็นการให้บริการที่ไม่ได้มีการเผชิญหน้ากันระหว่าง



ผู้ให้บริการกับผู้รับบริการแต่ละท่านผ่านสื่อการให้บริการที่เป็นเสียงข้อมูลและภาพ การให้บริการแบบออนไลน์สามารถทำได้อย่างน้อย 3 รูปแบบที่สำคัญได้แก่

รูปแบบที่ 1 การให้บริการตอบรับทางโทรศัพท์อัตโนมัติ

รูปแบบที่ 2 การให้บริการผ่านเครื่องให้บริการอัตโนมัติ

รูปแบบที่ 3 การให้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ต

3) แนวคิดการให้บริการแบบเครือข่ายหรือการสร้างการมีส่วนร่วมจากภายนอก เป็นการสร้างระบบความร่วมมือของการให้บริการระหว่างหน่วยงานให้เกิดขึ้นเพื่อมาช่วยให้บริการแก่ประชาชนหรือลูกค้ารวมถึงการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการ รูปแบบของการให้บริการแบบเครือข่าย เกิดขึ้นได้อย่างน้อย 3 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 การดึงความร่วมมือจากองค์กรภายนอกมาร่วมให้บริการเฉพาะในบางส่วนของบริการ

รูปแบบที่ 2 การดึงความร่วมมือจากองค์กรภายนอกมาร่วมให้บริการในรูปแบบการทำสัญญาจ้างเหมาบริการ(Contract-out)

รูปแบบที่ 3 การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ

4) แนวคิดการจัดการลูกค้าสัมพันธ์ (CRM – Customer Relationship Management) เป็นการให้บริการที่มุ่งเอาลูกค้าเป็นหัวใจหลักสำคัญ เรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังจากลูกค้า เน้นการตอบสนองให้สูงกว่าความคาดหวังที่เคยได้รับ และทำให้ลูกค้าเกิดความจงรักภักดีหรือประทับใจตลอดไป

หลักการที่สำคัญของการจัดการลูกค้าสัมพันธ์ หรือ CRM คือ

(1) ใช้ความรู้ที่องค์กรมีเกี่ยวกับลูกค้าหรือประชาชนให้เกิดประโยชน์

(2) ใช้กลยุทธ์ชนะ-ชนะ (Win-Win strategy) กล่าวคือ หน่วยงานสามารถเพิ่มคุณค่า (value) ให้แก่ลูกค้าหรือประชาชน ให้ความจงรักภักดี (loyalty) แก่องค์กรมากขึ้น

(3) ยอมรับในความแตกต่างของลูกค้าหรือประชาชนที่มีความแตกต่างกัน จะต้องมียุทธวิธีการจัดการที่แตกต่างกัน

(4) เน้นให้บริการที่จับหัวใจลูกค้าหรือประชาชนโดยทำให้ลูกค้าหรือประชาชนเกิดความสุข (happy)

(5) เปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการจากการมองหน่วยงานตนเองเป็นหลัก (Inside out) มาเป็นการมองลูกค้าหรือประชาชนเป็นหลัก (Outside in)



ความสำคัญของการบริหารงานลูกค้าสัมพันธ์ (CRM) ช่วยให้องค์กรสามารถเพิ่มความสัมพันธ์อันดีให้กับลูกค้า เพิ่มรายได้ลดค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องค่าใช้จ่ายในการแสวงหาลูกค้า และเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) โดยการสร้างกระบวนการทำงานและพัฒนาผลิตภัณฑ์ตามความต้องการของลูกค้าจำนวนผู้ประกอบการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

#### 10.4 การให้บริการสาธารณะของเทศบาล

จากผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยต้องรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับการจัดสรรภาษีอากรและรายได้สูงขึ้น เพื่อที่จะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวม 31 ประการ ซึ่งเนื้อหาสาระของแผนดังกล่าวนี้จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกิจที่จะถ่ายโอน จำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วย

ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วยแผนภารกิจที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และด้านการผังเมือง และการควบคุมอาคาร

ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วยแผนภารกิจที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการศึกษา และด้านการสาธารณสุข

ด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วยแผนภารกิจที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ด้านที่ 4 ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบด้วยแผนภารกิจที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาอุตสาหกรรม การวางแผนและจัดทำอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยว และด้านการพาณิชยกรรม

ด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยแผนภารกิจที่เป็นการถ่ายโอนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า

ด้านที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วยแผนภารกิจที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

การให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลยังได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ดังนี้

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข

- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ

สถานบริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

กล่าวโดยสรุป การให้บริการสาธารณะ หมายถึง การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม โดยที่การให้บริการมีลักษณะเป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร กระบวนการและกิจกรรม ช่องทางการให้บริการ ผลผลิตหรือตัวบริการ และผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ การให้บริการสาธารณะจะเริ่มต้นจากความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ซึ่งการให้บริการสาธารณะของเทศบาล ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางให้เทศบาล ดำเนินการ จำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง ด้านสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ และด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการศึกษา และด้านการสาธารณสุข ด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการ

ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านที่ 4 ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาอุตสาหกรรม การวางแผนและจัดทำอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยว และด้านการพาณิชยกรรม ด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เป็นการถ่ายโอนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า ด้านที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

## 11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อำนาจ ตาเม่น (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา: โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (2) เปรียบเทียบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมจำนวน 341 คน เก็บรวบรวมโดยใช้แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที การทดสอบค่าเอฟ และการวิเคราะห์ความแปรปรวน ผลการวิจัยพบว่า (1) การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อยู่ในระดับมาก (2) การเปรียบเทียบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว และด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ส่วนงานด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน ในด้านข้อเสนอแนะของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่ารัฐบาลควรจัดสรรสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

ฐชาติ เลิศรัศม์มงคล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับผลทางการเมือง: กรณีศึกษาอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสาคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ (2) ความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายกองทุน

หมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ (3) ความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดจากผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติกับผลทางการเมือง การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรคือสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองใน อำเภोजำนวน 300 คน ในการวิจัยใช้แบบสอบถาม สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าความถี่ ค่า ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 7 คน และกลุ่มผู้ปกครองท้องที่ คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในอำเภอ บางคนที่ 7 คน ซึ่งเก็บข้อมูลโดยการตอบแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ผลการวิจัยพบว่า (1) ผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นระดับเห็นด้วยอยู่ในระดับมาก (2) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำ นโยบายไปปฏิบัติในระดับมาก (3) ความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดจากผลสัมฤทธิ์ของการนำ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับผลทางการเมืองอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

นิภาวรรณ รอดโรคา (2555) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการ ปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา (1) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในภาพรวมของสำนักงาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง (2) เปรียบเทียบระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการแต่ละกอง/สำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง (3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ส่วนกลาง และ (4) เพื่อเสนอแนวทางในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง รูปแบบการวิจัยใช้การวิจัย เชิงสำรวจ เน้นการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรที่ศึกษาคือ ข้าราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง 14 กอง/สำนัก จำนวน 376 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 194 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้ค่าสถิติ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ โดยวิธีขั้นตอน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์ SWOT ผลการวิจัยพบว่า (1) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง อยู่ในระดับมากกว่าร้อยละ 70 (2) ระดับผลสัมฤทธิ์ ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลางในแต่ละ กอง/สำนักแตกต่างกันซึ่งยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ (3) ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปัจจัยด้านสมรรถนะ และปัจจัยด้านแรงจูงใจ มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของ



ข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (4) แนวทางในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่วนกลาง คือ ควรนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ส่งเสริมการจัดทำแผนความก้าวหน้าในอาชีพ การนำระบบสมรรถนะมาใช้ประเมินผลงานและการเลื่อนตำแหน่ง และผู้บริหารควรส่งเสริมการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

นิภาพร เกียนเถียน (2555) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 (2) เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 (3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 (4) ศึกษาแนวทางในการสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรที่ศึกษาคือ ข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 จำนวน 22 ศาล 690 คน กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน ผลการวิจัยพบว่า (1) ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 อยู่ในระดับมากกว่าร้อยละ 80 (2) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 ของแต่ละศาลแตกต่างกัน (3) ปัจจัยด้านคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปัจจัยด้านสมรรถนะ ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน และปัจจัยด้านแรงจูงใจ มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (4) แนวทางในการสร้างผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 ได้แก่ ควรนำการบริหารกิจการภาครัฐแนวใหม่ กระบวนทัศน์ใหม่ รวมทั้งวัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงานมาใช้อย่างจริงจัง นอกจากนั้นควรนำระบบสมรรถนะมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบและเลื่อนตำแหน่ง และสร้างแรงจูงใจเพื่อปรับเปลี่ยนค่านิยมในการทำงานของข้าราชการศาลยุติธรรมภาค 8 เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

ธัญญารัตน์ เรียนกะศิลป์ (2555) ได้ศึกษาเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี (3) ศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด โดยภาพรวมในการให้บริการ

สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี (4) เพื่อเสนอแนะกลยุทธ์ในการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี รูปแบบการวิจัยใช้การวิจัยเชิงสำรวจ เน้นการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรที่ศึกษาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 86 แห่ง ซึ่งมีตัวแทนเป็นพนักงานส่วนตำบล ทั้งหมด 1,154 คน กลุ่มตัวอย่างที่นำมาศึกษาในครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 70 แห่ง ซึ่งมีตัวแทนเป็นพนักงานส่วนตำบล ทั้งหมด 297 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที การทดสอบค่าเอฟ และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้ในการวิเคราะห์ SWOT ผลการวิจัยพบว่า (1) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี มีมากกว่าร้อยละ 70 (2) ปัจจัยด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยด้านการบริหารเชิงกลยุทธ์ ปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และปัจจัยด้านแรงจูงใจในการทำงาน มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี (3) จุดแข็งในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี คือ มีการให้บริการสาธารณะด้วยความรวดเร็ว ทันใจ จุดอ่อน คือ ขาดความพร้อมด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์สำหรับการให้บริการประชาชน โอกาส คือ สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะทุกขั้นตอน และ (4) กลยุทธ์ในการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี คือ ส่งเสริมการออกให้บริการประชาชนนอกสถานที่ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติในการปฏิบัติงานการให้บริการสาธารณะ มีการนำความต้องการของประชาชนมาเป็นแนวทางในการให้บริการสาธารณะ และควรดำเนินการให้บริการสาธารณะโดยมีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น

ประภากร เอี่ยมไผ่ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 (3) ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรที่ศึกษาคือ ข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 จำนวน 14 แห่ง รวม 807 คน ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบสองขั้นตอน คือแบบแบ่งชั้นและแบบเป็นระบบ ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 267 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถามวิเคราะห์ข้อมูล

โดยใช้ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ ผลการวิจัย พบว่า (1) ระดับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 โดยรวมอยู่ในระดับมาก (2) ปัจจัยทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย กระบวนการบริหาร ปัจจัยจิตใจ ทรัพยากรการบริหาร ปัจจัยสุวิชา และสมรรถนะ อย่างน้อยหนึ่งปัจจัย มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 (3) ปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 คือ ด้านบุคลากร ได้แก่ จำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ไม่ตรงสายงาน และการสรรหาไม่มีคุณภาพ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 6 ลำดับแรกคือ ด้านบุคลากร ได้แก่ กำหนดอัตรากำลังให้เหมาะสมกับปริมาณงาน และความสามารถ จัดกลุ่มภารกิจให้ชัดเจน รองลงมาคือ ด้านแรงจูงใจ ได้แก่ สร้างมาตรฐานความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส และเพิ่มสวัสดิการต่างๆให้เหมาะสม

เมทรรดา กัญนราพงศ์ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาระดับความคิดเห็นต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (3) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (4) ทราบปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ เน้นการวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นคณาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ท่าพระจันทร์ ศูนย์รังสิต ศูนย์พัฒนา ศูนย์ลำปาง รวม 4 แห่ง กลุ่มตัวอย่างจำนวน 276 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ค่าทางสถิติที่ใช้ ประกอบด้วย ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย เลขคณิตส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที การวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุแบบขั้นตอน และการวิเคราะห์ค่าไคสแควร์ ผลการศึกษาพบว่า (1) ระดับความคิดเห็นต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่า อยู่ในระดับมาก (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แก่ ปัจจัยเชิงวัตถุประสงค์ ปัจจัยนำเข้ากระบวนการและกิจกรรม และผลสัมฤทธิ์ (3) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มีอิทธิพล

ต่อระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ พบว่า ด้านปัจจัยนำเข้าคือ ความพร้อมด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และมีความสัมพันธ์กับหลักความรับผิดชอบ (4) ปัญหาของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คือการวางแผนแบบเฉพาะหน้าบ่อยครั้งแทนที่จะเป็นแผนแม่บท ขั้นตอนการอำนวยการยังเป็นแบบสมัยเก่า ล่าช้า ขั้นตอนเยอะ การปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบันของเว็บไซต์ล่าช้า ส่วนข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ คือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ควรใช้หลักการมีส่วนร่วมให้มากขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ทั้งนักศึกษา บุคลากร อาจารย์ และผู้บริหาร ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานทั้งด้านการจัดการเรียนการสอน การบริการวิชาการสู่สังคม และการบริหารด้านต่างๆ ร่วมกัน เพื่อลดข้อผิดพลาด ลดการทำงานซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

