

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากหนังสือ เอกสารและรายงานการวิจัยต่าง ๆ โดยนำเสนอตามลำดับหัวข้อดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
3. โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

#### ความหมายของการบริหาร

มีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการบริหาร (administration) ไว้หลายทัศนะด้วยกัน ดังนี้ ไพบูลย์ ช่างเรียน (2543, หน้า 17) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึงระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งวัตถุและคนมาดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2543, หน้า 1) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงานหรืออีกนัยหนึ่งอาศัยบุคคลอื่นให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545, หน้า 36) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การให้บริการ สาธารณะ ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารของหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 18) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการ วางแผน การสั่งการ การจัดองค์การ การควบคุม กำกับ ความพยายามของสมาชิกของ องค์การ และใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

Drucker (1977, p. 43) สรุปว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุ เป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

Koontz (1988, p. 8) กล่าวว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานโดยการอาศัยปัจจัย ทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้

Griffin (1999, p. 4) สรุปว่า การบริหารจัดการ (management) หมายถึง การจัดการ หน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (cost-effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (effective) หมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (right decision) และปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการ บริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Schermerhorn (1999, p. 2) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการจัดกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การสั่งการ (leading/directing) หรือการอำนวยการ และการควบคุม (controlling) ซึ่งจะมี ความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์การ (6M's) ซึ่งได้แก่ คน (man) เงิน (money) วัสดุ (material) การจัดการ (management) เครื่องมือ (machine) และการตลาด (marketing) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จ ตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลครบถ้วน

Certo (2000, p. 555) กล่าวว่า การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการที่มุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายของการบริหารที่นักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้ให้ไว้ อาจสรุปได้ว่าการบริหาร หมายถึง กระบวนการ การกำหนดนโยบาย วางแผน จัดการ สั่งการ และควบคุม โดยใช้บุคลากรและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น คือ เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า โดยสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารจัดการเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายนั้น นอกจากจะใช้ทรัพยากรในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ควรต้องมีหลักการบริหารที่เหมาะสม โดยมีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารไว้ดังนี้

Taylor (1911, p. 44) ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของการบริหาร ได้กล่าวถึงหลักการบริหารไว้ว่าควรมีองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้

1. การกำหนดวิธีที่ดีที่สุด โดยงานแต่ละอย่างควรมีการกำหนดวิธีที่ดีที่สุด จะช่วยให้การทำงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีคุณภาพและมีมาตรฐาน ตลอดจนสร้างแรงจูงใจให้ทำงาน โดยให้ประโยชน์ตอบแทน หรือการจ่ายค่าตอบแทน
  2. มีการพัฒนาคนและพัฒนางาน โดยสร้างคุณค่าของงานให้มีความเหมาะสมกับพนักงาน และอบรมพนักงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกต้อง
  3. มีความรอบคอบและการพิจารณาเลือกพนักงานให้เหมาะกับงาน
  4. มีการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิด ระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน
- ฝ่ายบริหารควรประสานงานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับพนักงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน

Fayol (1916, pp. 35-36) ได้เสนอหลักการบริหาร (principles of management) 14 ข้อ ดังนี้

1. การแบ่งงาน (division of work) ผู้บริหารควรจัดให้พนักงานทำงานเฉพาะอย่างตามความถนัดเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ เพิ่มผลผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงาน
2. อำนาจหน้าที่ (authority) ผู้บริหารควรให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ให้สมดุลกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ใต้บังคับบัญชา
3. ระเบียบวินัย (discipline) พนักงานจะต้องเชื่อฟังและเคารพกฎระเบียบขององค์กร
4. เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) พนักงานแต่ละคนจะต้องรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาลำดับถัดจากตนเพียงคนเดียว
5. เอกภาพในการอำนวยการ (unity of direction) ในทุกองค์การจะต้องมีแผนงานหลักที่จะชี้นำการทำงานของผู้บริหารและพนักงานไปในทิศทางเดียวกัน
6. ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ควรต้องสำคัญกว่าคนส่วนน้อย (subordination of individual interests to the general interest) ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ขององค์กร โดยรวมมากกว่าผลประโยชน์ของพนักงานบางคนหรือบางกลุ่ม
7. การให้ผลตอบแทน (remuneration) พนักงานต้องได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม
8. การรวมอำนาจ (centralization) ผู้ใต้บังคับบัญชาควรมีส่วนในการตัดสินใจตามความเหมาะสม นั่นคือ องค์กรควรมีการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยตามความเหมาะสม
9. สายการบังคับบัญชา (scalar chain) องค์กรควรจัดให้มีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาอย่างเหมาะสม
10. การจัดลำดับการทำงาน (order) การจัดการทำงานของพนักงาน เครื่องจักร หรือวัตถุดิบควรประสานกันเป็นลำดับขั้นตอนอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร
11. ความเสมอภาค (equity) ผู้บริหารควรให้ความเมตตาและความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

12. ความมั่นคงในงาน (stability of tenure of personnel) ผู้บริหารควรมีแผนงาน และหลักเกณฑ์ในการบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานให้ก้าวหน้าขึ้น ตามลำดับ

13. ความคิดริเริ่ม (initiative) ผู้บริหารควรให้โอกาสพนักงานได้แสดงความคิดเห็นและความคิดริเริ่มเพื่อผลงานที่ดีขึ้น

14. ความสามัคคี (esprit de corps) ผู้บริหารควรส่งเสริมให้พนักงานมีจิตสำนึก เป็นส่วนหนึ่งของทีม มีความสามัคคีปรองดอง และมีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อให้เกิดพลังร่วม

Gulick and Urwick (1936, p. 195) ได้เสนอแนวคิดที่เป็นหลักการสำหรับการบริหารเรียกว่า POSDCORB Model มีองค์ประกอบ 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (planning) เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์กร และสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบและสามารถนำไปปฏิบัติได้

2. การจัดองค์การ (organizing) เป็นการจัดองค์การเป็นส่วนต่าง ๆ โดยจัดแบ่งงานตามความชำนาญออกเป็นกรม กอง ฝ่าย แผนก จะพิจารณาปริมาณงาน คุณภาพของงาน ขนาดของการควบคุมและพิจารณาแบ่งสายงานหลักและสายงานที่ปรึกษา โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

3. การสรรหามอบคนเข้าทำงาน (staffing) เป็นการดำเนินการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งภายในองค์กร โดยพิจารณาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ในปริมาณที่เพียงพอที่จะทำให้งานสำเร็จได้

4. การสั่งการหรือการอำนวยการ (directing) เป็นการกำกับดูแล และสั่งงานผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำ การการจูงใจ ศิลปะการปกครองคน และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชา

5. การประสานงาน (coordinating) การเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่ายในระดับสูงกว่าและระดับต่ำกว่า เป็นการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา



6. การรายงานผลการปฏิบัติงาน (reporting) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติงานจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารระดับต่าง ๆ โดยมีการติดต่อสื่อสาร แบบเป็นลายลักษณ์อักษร

7. การกำหนดงบประมาณ (budgeting) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุม การปฏิบัติงาน โดยใช้วงงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้คือ การเตรียมขออนุมัติ งบประมาณ การเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบการดำเนินงานตามงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่ได้เสนอ

Schermerhorn, Hunt, and Osborn (2008, pp. 13-14) ได้สรุปโครงสร้างของ การบริหารจัดการว่าจะประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้ (ดังแสดงในภาพ 1)

1. การวางแผน (planning) คือ การกำหนดเป้าหมาย กำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุ เป้าหมาย รวมทั้งการรวบรวมและประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ

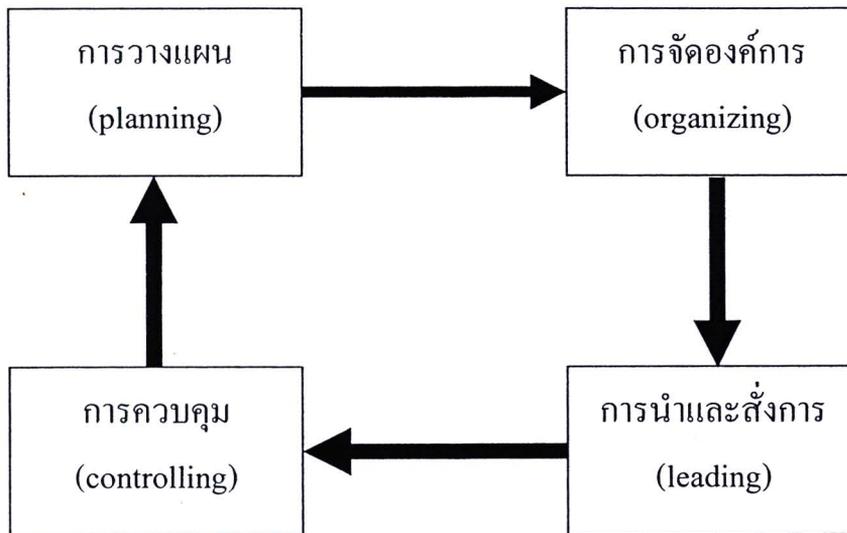
2. การจัดองค์การ (organizing) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกิจกรรมที่ต้อง ดำเนินการ บุคคลที่จะเป็นผู้รับผิดชอบและปฏิบัติงาน การจัดโครงสร้างองค์การ การจัดกลุ่มงาน และการกำหนดสายการบังคับบัญชา

3. การนำ (leading) หมายถึง การสั่งการ สื่อสารและการจูงใจให้ทุกฝ่ายทำงาน ร่วมกันอย่างเต็มใจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

4. การควบคุม (controlling) เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้



### กระบวนการบริหารจัดการ



ภาพ 1 กระบวนการบริหารจัดการของ Schermerhorn, Hunt และ Osborn

ที่มา. จาก *Organizational Behavior* (10th ed., p. 13), โดย J. R. Schermerhorn, Jr., J. G. Hunt, and R. N. Osborn, 2008, New York: John Wiley & Sons.

จากภาพ 1 จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการตรวจสอบ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีเอกภาพสำหรับสั่งการที่มีความเป็นธรรม มีการวางแผนงานและงบประมาณ มีการประสานงานที่ดี พัฒนาคน พัฒนางาน มีระเบียบวินัยที่ชัดเจน รายงานผลการปฏิบัติงาน มีผลตอบแทนที่เหมาะสม และยึดถือประโยชน์ขององค์การมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

#### ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ

ทฤษฎีการจัดการมีการพัฒนาการมาตามลำดับ โดยเป็นการสะท้อนถึงการปฏิบัติของผู้บริหารในแต่ละกลุ่มทฤษฎี ซึ่งแบ่งได้เป็น 6 กลุ่มดังนี้

**การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific management)** Taylor (1911, p. 44) ซึ่งเป็นบิดาแห่งการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ โดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ในการกำหนดวิธีการทำงานเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิต หลักการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ได้รับการตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1911 ชื่อเรื่อง *Principle of Scientific Management* ซึ่งได้รับการยอมรับและเป็นที่นิยมอย่างกว้างขวาง

ทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ เน้นการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (one best way) ในการปฏิบัติงาน ใช้คนให้เหมาะสมกับงานและเหมาะสมกับเครื่องมือเครื่องใช้ การกำหนดมาตรฐานของวิธีปฏิบัติงาน รวมทั้งการจูงใจที่เป็นผลตอบแทนแก่พนักงาน

หลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ของ Taylor ประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่

1. นำหลักการทางวิทยาศาสตร์มาใช้กับงานของพนักงานแทนการใช้วิธีการลองผิดลองถูกแบบเดิม
2. ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบในการคัดเลือก ฝึกอบรม สอนงาน และพัฒนาทักษะของพนักงาน
3. ผู้บริหารต้องร่วมมือร่วมใจกับพนักงานเพื่อให้สามารถใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์กับการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง
4. มีการแบ่งงานและความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบงานที่เหนือกว่าความสามารถของพนักงานทั้งหมด

นอกจากนี้ Taylor, Frank และ Gilbreth ยังได้ศึกษาเทคนิคต่าง ๆ ที่จะเพิ่มผลิตภาพในการทำงาน โดยลดความสูญเปล่าของการเคลื่อนไหวของร่างกาย เทคนิคที่เป็นผลงานเด่น คือ Time and Motion Study เป็นวิธีการเคลื่อนไหวของมือและส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ของพนักงาน เพื่อทำงานให้ได้ผลดีมากที่สุดภายในเวลาที่ใช้ไปน้อยที่สุด

ผู้บริหารยุคปัจจุบันยังคงได้ประโยชน์จากทฤษฎี Scientific Management โดยใช้หลักการ Time and Motion Study เพื่อเพิ่มผลผลิต ใช้หลักการว่าจ้างพนักงานโดยพิจารณาคุณสมบัติที่เหมาะสมที่สุด และการออกแบบระบบการจูงใจพนักงานโดยใช้ผลงานเป็นหลัก

### **ทฤษฎีการบริหารทั่วไป (general administrative theory) นักคิดคนสำคัญ**

ในกลุ่ม General Administrative มี 2 คน ได้แก่ Fayol และ Weber

Fayol (1916, p. 34) ได้เสนอว่าหน้าที่ของผู้บริหารประกอบด้วย การวางแผน (planning) การจัดการ (organizing) การสั่งงาน (commanding) ความร่วมมือ (coordinating) และการควบคุม (controlling) หรือ POCCC ซึ่ง Fayol เป็นอดีตผู้บริหารระดับสูงในธุรกิจเหมืองถ่านหินขนาดใหญ่ในฝรั่งเศส เชื่อว่าการทำงานในหน้าที่ของผู้บริหารจะมีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากหน้าที่อื่น ๆ ในองค์กร เช่น งานบัญชี การเงิน หรือการผลิต การบริหาร หรือการจัดการ เป็นกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเหมือนกันในทุกประเภทหรือทุกรูปแบบขององค์กรแม้กระทั่งในองค์กรขนาดเล็ก เช่น ครอบครัว

ส่วน Weber (1947, p. 35) เป็นนักคิดในกลุ่ม General Administrative เช่นเดียวกับ Fayol เป็นผู้พัฒนาหลักการจัดการที่เน้น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ที่เรียกว่า “หลักราชการ” (bureaucracy) ที่เน้นการแบ่งงาน กำหนดสายการบังคับบัญชา ที่ชัดเจน กฎระเบียบละเอียด และไม่เน้นความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัว รวมทั้งให้ความสำคัญกับการยึดหลักคุณธรรม (merit) ในการเลือกและประเมินผลงานพนักงาน หลักการ Bureaucracy ของ Weber เหมาะที่จะใช้ในองค์กรใหญ่ แต่อาจไม่เหมาะสำหรับองค์กรขนาดเล็กที่จำเป็นต้องมีความคล่องตัวต่อการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

**แนวทางการจัดการเชิงปริมาณ (quantitative approach)** เป็นการนำเทคนิคทางคณิตศาสตร์มาพัฒนาการตัดสินใจ บางแห่งเรียกว่า Operation Research หรือ Management Science โดยมีจุดเริ่มต้นจาก การนำคณิตศาสตร์มาช่วยคำนวณการยิงอาวุธ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อสงครามยุติจึงแพร่หลายเข้ามาในธุรกิจ เช่น การใช้สถิติมาประยุกต์ในงานธุรกิจ Optimization Model Computer Simulations Linear-Programming Critical-path Analysis เป็นต้น (Robbins & Coulter, 2002, p. 37)

**พฤติกรรมองค์กร (organizational behavior)** เป็นการศึกษาพฤติกรรมของบุคคลในการทำงาน เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญแก่คนหรือพนักงานมากขึ้น ในยุคแรกของแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 จนถึงต้นศตวรรษที่ 19 ต่อเนื่องถึงต้นศตวรรษที่ 20 นักคิดในกลุ่มนี้ที่มีความเด่นอยู่ 4 คน ได้แก่ Owen,

Munsterbery, Follett และ Barnard โดยทั้ง 4 คนนี้มีความคิดและผลงานเน้นแง่มุมแตกต่างกัน แต่ทั้ง 4 คนมีความเห็นพ้องกันว่า “คนเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดในองค์กร” แนวคิดนี้นำไปสู่แนวปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับคนในองค์กรหลายประการ เช่น วิธีการเลือกสรรพนักงาน โปรแกรมการจูงใจ และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น (Robbins & Coulter, 2002, p. 37)

นักคิดในกลุ่มนี้มีจุดเน้นที่แตกต่างกันดังนี้

Owen เน้นการปรับปรุงสภาพการทำงาน และสนับสนุนการลงทุนในตัวคน

Munsterbery ให้ความสำคัญกับเรื่องจิตวิทยาในการเลือกพนักงาน การฝึกอบรม และการจูงใจ

Follett ให้ความสำคัญกับคนและกลุ่มคนต่อความสำเร็จขององค์กร ผู้บริหารต้องไม่ใช่อำนาจบังคับ แต่ควรจูงใจและมีจรรยาบรรณ

Barnard เน้นความร่วมมือระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน การสื่อสาร การจูงใจ และการมององค์กรในลักษณะเปิด

ส่วนเหตุการณ์ที่น่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการในทฤษฎีของกลุ่มพฤติกรรม คือ การศึกษาที่โรงงาน Hawthorne ของบริษัท Western Electric รัฐ Illinois ซึ่งเริ่มในปี 1924 จนถึงต้นทศวรรษ 1930 เป็นการศึกษาพฤติกรรมของพนักงานกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยเฉพาะเรื่องแสงสว่าง พบว่า ระดับของแสงสว่างไม่มีความสัมพันธ์กับผลิตผลของงาน เพราะจากการทดลองเพิ่มระดับแสงสว่างให้กับคนงาน ผลิตผลจะเพิ่มขึ้น เมื่อทดลองลดแสงสว่างลงปรากฏว่าผลิตผลก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน (การทดลองพบว่าจะต้องลดระดับแสงสว่างลงเท่ากับแสงของดวงจันทร์ ผลิตผลจึงจะลดลง)

ในปี 1927 Mayo (1933, p. 96) ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัย Harvard มาร่วมเป็นที่ปรึกษาให้กับการศึกษานี้ มีการทดลองต่อเนื่องหลายโครงการจนถึงปี 1932 Mayo สรุปผลจากการทดลองอันยาวนานว่า พฤติกรรมและความรู้สึของคนงานมีความสัมพันธ์ต่อกัน อิทธิพลของกลุ่มมีผลต่อพฤติกรรมส่วนบุคคลของคนงาน มาตรฐานของกลุ่ม (group standard) จึงมีความสำคัญต่อผลิตผล

**แนวทางการจัดระบบ (the systems approach)** คำว่า ระบบ (system) หมายถึง องค์ประกอบที่ต่างมีปฏิสัมพันธ์ (interrelated) ต่อกัน และยังพึ่งพาซึ่งกันและกัน

(interdependent) ด้วย องค์การแบบปิด (closed system) จะไม่เกี่ยวข้องและไม่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม ส่วนองค์การแบบเปิด (open system) จะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสิ่งแวดล้อมขององค์การ โดยปกติองค์การแบบเปิดจะรับทรัพยากรนำเข้า (input) จากสิ่งแวดล้อม และจะทำการแปรสภาพ (transform) หรือดำเนินการผลิตให้เป็นผลผลิต (output) ให้กับสิ่งแวดล้อม (Robbins & Coulter, 2002, p. 22) ซึ่งผู้บริหารในองค์การแบบเปิดจึงไม่เพียงแต่จะต้องประสานงานและทำกิจกรรมกับฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์การเท่านั้น แต่จะต้องเข้าใจถึงผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การด้วย

**แนวทางการจัดการตามสถานการณ์ (the contingency approach)** ทฤษฎีการจัดการของ Taylor, Fayol และ Weber ได้เสนอหลักการบริหาร ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์การ ทุกสถานการณ์ หรือเป็นสากล (universality) แต่ต่อมามีการวิจัยพบว่า มิได้เป็นเช่นนั้น เช่น หลักการในเรื่องการแบ่งงาน (division of work) ซึ่งเป็นที่นิยมนำไปใช้อย่างกว้างขวางนั้น ในบางกรณีการแบ่งงานมากเกินไปก็ทำให้เกิดความล่าช้า พนักงานต้องทำงานซ้ำซาก เกิดความเบื่อหน่าย หรือลัทธิราชการ (bureaucracy) ซึ่งอาจเหมาะกับองค์การขนาดใหญ่แต่ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว เมื่อใช้ในองค์การขนาดเล็ก หลักการจัดการทั้งหลายจึงไม่สามารถนำไปใช้ได้ในทุกสถานการณ์ หมายความว่า เมื่อสถานการณ์มีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ผู้บริหารก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทาง (approach) และเทคนิคการจัดการให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์นั้น ๆ (Robbins & Coulter, 2002, pp. 23-24)

แนวทางการจัดการตามสถานการณ์ (Contingency Approach หรือ Situational Approach) สรุปว่า ไม่มีหลักการบริหารใดที่เป็นสากลสามารถนำไปใช้ได้ในทุกสถานการณ์หรือทุกองค์การ องค์การทั้งหลายมีความแตกต่างกัน ทั้งสิ่งแวดล้อมภายในหรือภายนอก การเผชิญสถานการณ์ที่ไม่เหมือนกัน จึงต้องมีแนวทางในการจัดการที่แตกต่างกัน เช่น

1. ขนาดขององค์การ เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น โครงสร้างและจำนวนพนักงานเพิ่มขึ้น ปัญหาการประสานงานจะเพิ่มขึ้น

2. ลักษณะงาน องค์กรที่มีรูปแบบการทำงานเป็นแบบแผนแน่นอนตายตัว จะมีโครงสร้างองค์กร รูปแบบของภาวะผู้นำ และระบบการควบคุมแตกต่างจากองค์กร ที่มีลักษณะงานยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนตามความต้องการของลูกค้า

3. ความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อม วิธีการทำงานและการจัดการในองค์กร ที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมคงที่หรือสภาพแวดล้อมที่สามารถทำนายความเปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดขึ้นได้ ย่อมแตกต่างจากวิธีการทำงานและการจัดการในองค์กรที่อยู่ภายใต้ สภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสภาพแวดล้อมที่ไม่สามารถทำนาย ความเปลี่ยนแปลงได้

4. ความแตกต่างของบุคลากร ในองค์กรที่แตกต่างกัน ย่อมมีพนักงานที่อาจ มีความแตกต่างกันทั้งความทะเยอทะยานในความก้าวหน้า ความเป็นอิสระในความคิด ของตนเอง ความมีมานะอดทนต่อความไม่แน่นอนและความคาดหวัง

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการจัดการมีหลายทฤษฎี การจัดการทางวิทยาศาสตร์เป็น การนำแนวคิดการจัดการทางวิทยาศาสตร์ที่เน้นการเลือกคนให้เหมาะกับงาน การแบ่ง งานและความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน ส่วนทฤษฎีการ บริหาร เน้นหน้าที่ของผู้บริหารประกอบด้วย การวางแผน (planning) การจัดการ (organizing) การสั่งงาน (commanding) การร่วมมือ (coordinating) และ การควบคุม (controlling) ในขณะที่การจัดการเชิงปริมาณ (quantitative approach) เป็นการนำเทคนิค ทางคณิตศาสตร์มาพัฒนาและประยุกต์ใช้เพื่อการตัดสินใจ ส่วนพฤติกรรมองค์กร เป็นแนวปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับคนในองค์กร เกี่ยวกับวิธีการเลือกสรรพนักงาน การใช้หลักจิตวิทยา การจูงใจ การทำงานเป็นทีม การจัดการแบบระบบ ถ้าเป็นระบบเปิด การจัดการองค์กรต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม การจัดการตามสถานการณ์ (contingency approach หรือ situational approach) มีแนวคิดที่ว่า องค์กรทั้งหลายมีความแตกต่างกัน ทั้งสิ่งแวดล้อมภายในหรือภายนอก ตลอดจนเผชิญสถานการณ์ที่ไม่เหมือนกัน จึงต้องมี แนวทางในการจัดการที่แตกต่างกันซึ่งต้องพิจารณาขนาดองค์กร ลักษณะงาน สภาพแวดล้อมและบุคลากร

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Public Service Delivery และมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มนุษย์มารวมกันอยู่เป็นประเทศ แต่ละประเทศก็มีลักษณะของบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม และความเหมาะสม ซึ่งการบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากนโยบายของฝ่ายปกครอง และอาจจะถือได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานของภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อการบริการให้แก่ผู้รับบริการ มีนักวิชาการให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะไว้ดังนี้

Suchitra Punyaratabandhu-Bhakdi (1986, p. 21) ให้แนวคิดว่าการบริการเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจ ระบบให้การให้บริการประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย คือ ผู้บริการ (providers) และผู้รับบริการ (recipients) โดยผู้บริการมีหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ

Verma (อ้างถึงใน Suchitra Punyaratabandhu-Bhakdi, 1986, p. 21) สรุประบบการให้บริการว่า หมายถึง กระบวนการให้บริการมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและให้การบริการได้เป็นไปตามแผนงาน

Lucy, Gilbert, and Birkhead (1977, p. 687) สรุปว่าการให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ปัจจัยนำเข้า (input) หรือทรัพยากรอันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่ายอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก (2) กิจกรรม (activities) หรือกระบวนการ (process) ซึ่งเป็นวิธีการที่จะใช้ทรัพยากร (3) ผล (results) หรือผลผลิต (outputs) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากมีการใช้ทรัพยากร และ (4) ความคิดเห็น (opinions) ต่อผลกระทบ (impacts) เป็นความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ

การบริการประชาชนเป็นการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนมิใช่เพียงบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้คุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นหลักการการให้บริการ

สาธารณสุขอันได้แก่ ความต่อเนื่องและความยุติธรรมในการให้บริการสาธารณสุข ซึ่งหลักการทั้งสองนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ

### หลักการบริการสาธารณสุข

Katz and Brenda (1973, p. 19) ได้เสนอหลักการพื้นฐานของการให้บริการสาธารณสุขดังนี้

1. การปฏิบัติแบบเฉพาะเจาะจง (specificity)
2. ความทั่วถึง (universalism) หมายถึง จะต้องไม่เลือกปฏิบัติในการให้บริการประชาชน
3. การวางตัวเป็นกลาง (neutrality) เป็นการให้บริการโดยไม่ใช้อารมณ์ บริการด้วยกริยาท่าทาง นำเสียงที่สุภาพ

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2541 กำหนดให้ปี พ.ศ. 2542-2544 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ อีกทั้งข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศให้มีการปฏิรูประบบราชการและระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ มีเป้าหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ดังนั้นเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย จึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มคุณภาพการบริการของรัฐในทุกด้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นประโยชน์ โดยการปรับปรุงขั้นตอนการบริการ มีระบบการบริหารงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกสาขาอาชีพ ดังนั้น การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณสุข จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบการทำงานและเพิ่มคุณภาพการให้บริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย, 2545, หน้า 361-362)

พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย (2545, หน้า 363-364) กล่าวถึงหลักการบริการที่ดีมีดังนี้

1. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การให้บริการที่ได้ผลลัพธ์สูง แต่ใช้ทรัพยากรน้อยและคุ้มค่า
2. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การให้บริการได้ครบตามขอบข่ายของอำนาจหน้าที่

3. หลักการตอบสนอง หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐได้อย่างไม่จำกัด สามารถเลือกรับบริการได้สอดคล้องกับความพอใจ โดยรัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการให้บริการที่ประชาชนร้องขอ อีกทั้งควรรหาช่องทางหรือเพิ่มโอกาสในการให้บริการประชาชนให้มากที่สุด

4. หลักความรวดเร็ว หมายถึง การลดขั้นตอนให้น้อยที่สุด งานใดที่ทำได้ทันทีควรจะทำถ้าไม่สามารถทำได้ทันทีควรกำหนดระยะเวลาและควรทำให้เร็วที่สุด

5. หลักความสอดคล้อง หมายถึง การจัดบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของปัจเจกบุคคลและสภาพสังคม

6. หลักความเชื่อถือไว้วางใจ หมายถึง การทำให้ประชาชนมีความศรัทธาในหน่วยงานของรัฐ และได้รับความพึงพอใจในบริการ

7. หลักมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การให้บริการด้วยความยิ้มแย้ม แจ่มใสเป็นมิตร เอื้ออาทรต่อผู้รับบริการ มีความใส่ใจ สนใจเข้าใจปัญหาและให้ความประทับใจ มีความสุขหลังจากรับบริการ

8. หลักการให้เกียรติการยอมรับ หมายถึง การให้ความสำคัญ ไม่เลือกปฏิบัติ ต้อนรับด้วยความสุภาพ ไม่ดูถูกเหยียดหยามประชาชน หรือไม่ใช้อำนาจข่มขู่

9. หลักความเต็มใจ หมายถึง ทำทุกอย่างด้วยใจ ไม่เสแสร้ง และพยายามสร้างจิตใจในการบริการ

10. หลักการแข่งขัน หมายถึง การพัฒนาหน่วยงานที่ทำให้มีบริการที่ดีกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในประเภทเดียวกันและให้ประชาชนต้องการกลับมาใช้บริการอีก

11. หลักความกระฉับกระเฉง หมายถึง การตื่นตัวในการทำงานมีความกระตือรือร้น

12. หลักภาพพจน์ที่ดี หมายถึง การที่ประชาชนมีความมั่นใจในการรับบริการ ยอมรับบริการและรับรู้หน่วยงานในทางที่ดี ทั้งนี้การที่จะสร้างภาพพจน์ที่ดีนั้น จะต้องอาศัยองค์ประกอบของหลักการบริการดังกล่าวข้างต้นได้ครบถ้วน เพื่อให้ผู้รับบริการพึงพอใจและประทับใจ

### เป้าหมายของการให้บริการ

พงศัตถ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย (2545, หน้า 365) สรุปเป้าหมายของการให้บริการไว้ดังนี้

1. ความสะดวกในการขอรับบริการ
2. ความรวดเร็ว
3. ความถูกต้อง
4. ความครบถ้วน
5. ความเสมอภาค
6. ความเป็นธรรม
7. ความทั่วถึง
8. การประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย
9. ความพอใจ
10. ปริมาณเพียงพอ
11. โปร่งใส
12. ตรวจสอบได้
13. บริการหลากหลายให้เลือก
14. เป็นกันเอง
15. ไม่ซับซ้อน ไม่ยุ่งยาก
16. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ และท้องถิ่น

ส่วนแนวทางการปรับปรุงการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ มีดังนี้  
(พงศัตถ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย, 2545, หน้า 368)

1. การปรับปรุงบทบาทภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ
2. การปรับปรุงระบบการทำงานด้วยวิธีต่าง ๆ ดังนี้
  - 2.1 ปรับปรุงการทำงานให้ง่าย
  - 2.2 การรื้อปรับระบบงานที่ซ้ำซ้อน ยุ่งยาก
  - 2.3 กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ระยะเวลา เอกสารประกอบ ค่าธรรมเนียม

และวิธีดำเนินการให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

- 2.4 ปรับปรุงการบริการให้เบ็ดเสร็จที่จุดเดียว
- 2.5 เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การบริการ
- 2.6 มีระบบการประเมินผลแบบเปิดเผย
- 2.7 ให้รางวัลบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้พัฒนาการให้บริการ
3. ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในสถานที่ทำงาน
  - 3.1 จัดสถานที่ทำงานให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นสัดส่วน
  - 3.2 จัดสถานที่จอดรถให้เพียงพอ
  - 3.3 จัดสถานที่นั่งรอรับบริการ
  - 3.4 จัดสถานที่ให้บริการให้สะอาด
  - 3.5 มีแผ่นป้ายบอกห้องรับบริการ
  - 3.6 มีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์
  - 3.7 จัดภูมิทัศน์ให้สวยงาม
  - 3.8 เจ้าหน้าที่ให้บริการแต่งกายสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย ติดป้ายชื่อผู้ให้บริการ

**ปัจจัยกระบวนการบริหารและพัฒนาขั้นพื้นฐานบริการสาธารณะ** การตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานต่อประชาชน คือ เป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ต้องจัดกระบวนการบริหารการพัฒนา โดยต้องจัดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์การแบบแผนทางการเมืองและเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ โดยการทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบายใหม่ ๆ ด้วยวิธีการระดมความคิดเห็นจากสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเงื่อนไขแห่งความสำเร็จขององค์การคุณภาพขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำที่เข้ามาทำหน้าที่โยงวัฒนธรรม ระบบการวางแผน การใช้สารสนเทศการเรียนรู้องค์การ โดยการเกี่ยวพันในระบบซึ่งกันและกัน (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2546, หน้า 222-228; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, หน้า 184-186)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือส่วนรวม โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง จะมีอุปสรรคบ้างจากความไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาล

กำหนดที่อาจมีการทับซ้อนกัน ทั้งระบบงาน เขตปกครอง บุคลากรที่ปกครอง ความไม่พร้อมของบุคลากรท้องถิ่น ตลอดจนรายได้จากท้องถิ่นและงบประมาณจาก ส่วนกลางที่ไม่เท่าเทียมกัน (พิทยา บวรวัฒนา, 2549, หน้า 68-73; อมร รักษาสัตย์, 2546, หน้า 105-106) ส่วนวิธีการในการวัดผลลัพธ์จากการบริการสาธารณะ จะประเมินผล จากการร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนากลยุทธ์การทำงานใหม่ โดยสรุปไว้ดังนี้ (Smith, 2005)

1. การกำหนดทิศทางให้ชัดเจนด้วยการสร้างวิธีการวัดผลให้ทำตามที่กำหนดไว้
2. การให้คำแนะนำ ปรีกษาระหว่างการดำเนินการจะเป็นประโยชน์สูงสุด

โดยให้ผู้ชำนาญการสร้างประเด็นให้

3. เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น
4. การสร้างวิธีการวัดผล วิเคราะห์ผลเฉพาะงานที่ปฏิบัติ
5. การเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ และมิติการให้บริการ

ปัญหาการสร้างงบประมาณการในการบริการสาธารณะ ภาครัฐมักจะมีปัญหา งบประมาณด้านงานระบบสาธารณะ โดยมีปัญหาว่าการให้งบประมาณสาธารณะ มาก ๆ จะเพิ่มความเจริญทางเศรษฐกิจจริงหรือไม่ การอภิปรายผลของผู้เชี่ยวชาญ ให้คำนึงถึงความสมดุลที่ถูกต้องระหว่างความสำคัญของการสร้างรูปแบบการวัด ที่มีคุณภาพต่อบริการสาธารณะกับการครอบครองการเฝ้าระวังในการดำเนินการ

### **หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น**

วุฒิสาร ตันไชย (2544, หน้า 24-25) ได้กล่าวถึง แผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการ สำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

**หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (public interest)** โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภทหรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ และ(4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

**หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (local accountability)**

หมายถึง หลักการทั่วไปที่ใช้ในการแบ่งภารกิจและความรับผิดชอบระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์การ หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

**ความสามารถของท้องถิ่น (local capability)** หลักความสามารถของท้องถิ่นเป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรร

กิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น หากท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ และสามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่ระบุว่ากิจกรรมนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์การต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะมีภารกิจจำนวนหนึ่งได้ถูกส่งมอบให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไป เนื่องจากจะทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะต้องเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็นเพื่องานหลัก หรืองานพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่อง ที่เป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง ทั้งที่ไม่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างขององค์การฯ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก

**หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (management efficiency)** เป็นหลักที่ทำให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการ ต้องพิจารณาด้วยว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยเพียงใด หากต้นทุนแพงขึ้นมาก แนวทางก็คือ การหาความร่วมมือ

ระหว่างท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การในรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น กิจกรรมบางประเภท หรืองานบางชนิดที่มีการถ่ายโอน หรือมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ปริมาณการลงทุนลดลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ยังต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางประเภท และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการจัดบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนงานราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการ ยังมีความสำคัญ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ต้องดำเนินการกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ หากพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ได้แก่

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
  2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
  3. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
  4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
  5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
  6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
  7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
  8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
  9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- นอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ อบจ. ร่วมดำเนินการ หรือให้ อบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิ
1. จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
  2. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  3. บำบัดน้ำเสีย
  4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  5. วางผังเมือง เป็นต้น

ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังสามารถกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็น การกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชน ในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

จากหลักการบริหารจัดการ ที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่าทุกองค์การจะบริหารจัดการ ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การและให้บริการที่ดีได้ต้องอาศัยบุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เช่น เงินทุน เครื่องจักร เครื่องมือ การตลาด เทคโนโลยี และนวัตกรรมให้เหมาะสม คู่คุณค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์การและส่วนรวม โดยจะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ ความสามารถทักษะ พร้อมมีคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เนื่องจากการบริหารองค์การต้องอาศัยทุนมนุษย์เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจ ผู้วิจัยจึงต้องศึกษาหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ดังนี้

### ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development--HRD) ได้รับความสนใจจากนักวิชาการทุกสาขาอาชีพ จึงมีผู้ให้ความหมายจำนวนมากสรุปโดยสังเขปมีดังนี้

สุรนันทา เลานันทน์ (2546, หน้า 224) อธิบายว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการที่ได้ออกแบบไว้อย่างมีเป้าหมาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสเรียนรู้โดยการฝึกอบรม การศึกษา และการพัฒนา เป็นการเพิ่มพูนความรู้และศักยภาพในการทำงาน รวมทั้งปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานให้พร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งที่สูงขึ้น

กิริติ ยศยิ่งยง (2548, หน้า 2) กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการวางแผนล่วงหน้า เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความสามารถ และปรับปรุงกิจกรรมของบุคลากรในการทำงานให้แก่บุคลากรนั้น โดยองค์กรเป็นผู้จัดขึ้นให้แก่บุคลากร ในระยะเวลาที่จำกัด ผ่านกระบวนการพัฒนาปัจเจกบุคคล เช่น การฝึกอบรม การศึกษาและการพัฒนา กระบวนการพัฒนาอาชีพและกระบวนการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้เพื่อดึงเอาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อเอื้ออำนวยต่อการช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2548, หน้า 9) กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง ประสบการณ์การเรียนรู้ที่จัดระเบียบโดยได้รับการสนับสนุนจากนายจ้าง และได้ออกแบบมา และจัดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน ในขณะเดียวกันก็เน้นสิ่งที่ดีกว่าสำหรับสภาพของมนุษย์ โดยผ่านการผสมผสานกับเป้าหมายขององค์กร และความต้องการของเอ็กต์บุคคล

บุญเลิศ ไพรินทร์ (2548, หน้า 1) กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทั้งหมด อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติ โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะครอบคลุมกระบวนการจัดการศึกษาให้ทุกคนและทุกระดับได้มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะและทัศนคติอันพึงปรารถนาของสังคมและประเทศชาติ และรวมถึงการฝึกอบรม การสอนงาน การสับเปลี่ยนหมุนเวียน หรือแม้แต่กระบวนการในการพัฒนาตนเองด้วย

กรรณิกา เจิมเทียนชัย (2550) กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานที่ส่งเสริมให้บุคลากรเพิ่มความรู้และทักษะ มีพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วุทธิศักดิ์ โภชนกุล (2550) กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resources development) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมนุษย์เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

Nadler and Nadler (1980, p. 10) ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าหมายถึง การที่นายจ้างจัดการเรียนรู้ (learning) ให้แก่บุคลากรของตนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อให้เกิดการปรับปรุงการทำงาน และเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าของบุคลากร

Desimone, Werner, and Harris (2002, p. 3) ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรว่า หมายถึง กิจกรรมการวางแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีโอกาสเรียนรู้และเพิ่มพูนทักษะที่จำเป็นตามความต้องการของงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต การเรียนรู้นี้ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงควรเริ่มตั้งแต่พนักงานเริ่มเข้าทำงานและต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิตสายอาชีพของพนักงาน มีการกำหนดโปรแกรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของกลยุทธ์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Kossek and Block (2002, p. 19) ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้และการปรับปรุงการปฏิบัติงานในระดับบุคคล ทีม และองค์กร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการผสมผสานการพัฒนาทั้งในระดับบุคคล การพัฒนาสายงานอาชีพ การบริหารผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาองค์กร กับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ขององค์กรเข้าด้วยกัน

Mondy and Noe (2005, p. 6) อธิบายว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นหน้าที่หลักของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วยการฝึกอบรมและพัฒนาการวางแผน

และพัฒนาอาชีพ การพัฒนาองค์กร และการประเมินผล โดยมีกิจกรรมการฝึกอบรม ที่ออกแบบเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะตามความต้องการสำหรับงานปัจจุบัน ส่วนการพัฒนาเป็นการเรียนรู้ของพนักงานเพื่อนำมาใช้ในอนาคตระยะยาว

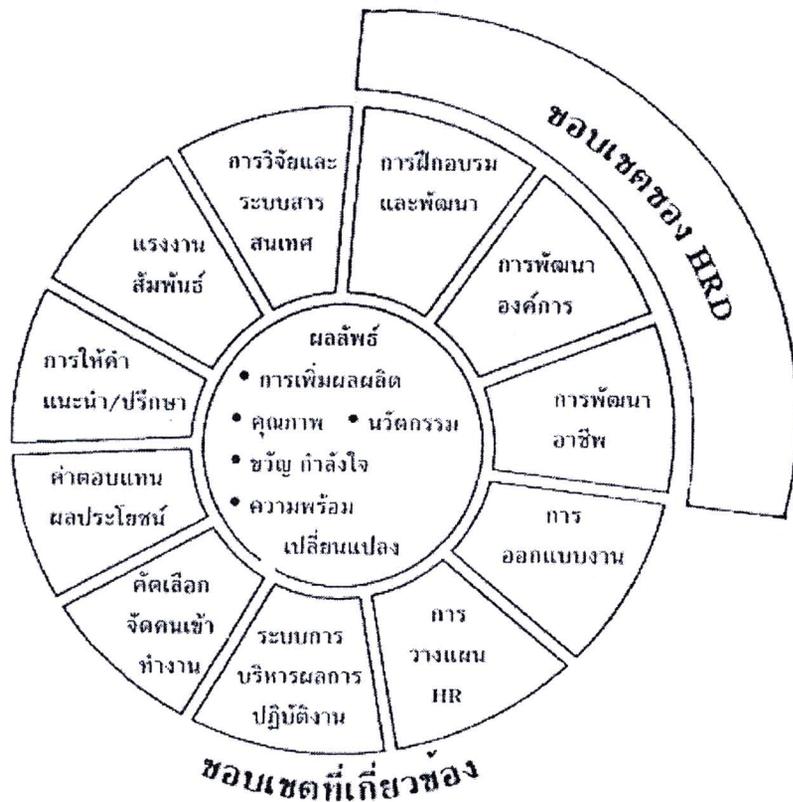
จากความหมายที่ได้กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว เพื่อเพิ่มพูนความรู้ (knowledge) ทักษะ (skill) และปรับทัศนคติ (attitude) ของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรมีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร

#### **ขอบเขตการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร**

สมาคมฝึกอบรมและพัฒนาของอเมริกา (American Society for Training and Development--ASTD) ใช้การศึกษาวงล้อทรัพยากรมนุษย์ของ McLagan ดังภาพ 2 ในการกำหนดขอบเขตพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ (Desiomone, Werner, & Harris, 2002, pp. 11-12)

1. ด้านการฝึกอบรมและพัฒนา เน้นกระบวนการการกำหนดจุดมุ่งหมายของการเรียนรู้และการวางแผนการเรียนรู้ เพื่อช่วยพัฒนาสมรรถนะหลัก และช่วยเพิ่มความสามารถในการปฏิบัติงานของพนักงานในปัจจุบันและอนาคต ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงต้องรับผิดชอบการประสานงานการบริหาร โครงการฝึกอบรม และการพัฒนาควบคู่กัน
2. ด้านการพัฒนาองค์กร เน้นกระบวนการเพิ่มประสิทธิผลขององค์กร โดยความร่วมมือของพนักงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผลการปฏิบัติงานตั้งแต่ระดับกลุ่มไปยังระดับองค์กร ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานของกลุ่มพนักงาน และภาพรวมขององค์กรด้วย
3. ด้านการพัฒนาอาชีพ เน้นความสอดคล้องระหว่างการวางแผนอาชีพของบุคคลกับกระบวนการบริหารอาชีพขององค์กร เพื่อให้ประสบผลสำเร็จทั้งความต้องการของบุคคล และความต้องการขององค์กร ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงต้อง

เป็นผู้วางแผนให้องค์การสนับสนุนการพัฒนาอาชีพของพนักงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาอาชีพ



ภาพ 2 วงล้อทรัพยากรมนุษย์

ที่มา. จาก *Human Resource Development* (3rd ed., p. 11), โดย R. L. Desimone, J. M. Werner, and D. M. Harris, 2002, Mason, OH: Thomson.

หากพิจารณาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามวงล้อทรัพยากรมนุษย์แล้ว จะพบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์การดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระดับการเรียนรู้ ดังนี้

1. ผลลัพธ์ของการดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร มีดังนี้
  - 1.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานในปัจจุบันและอนาคต
  - 1.2 การเพิ่มขวัญ กำลังใจ และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงาน

1.3 การเพิ่มประสิทธิผลการปฏิบัติงานของบุคคล กลุ่ม และองค์การ เพื่อให้ องค์การเกิดการแข่งขันอย่างยั่งยืน

2. การดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามผลลัพธ์ จึงต้องมีการดำเนินการให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

2.1 การฝึกอบรมและพัฒนา เป็นกระบวนการให้บุคคลและกลุ่มมีความรู้ ทักษะ และความสามารถเพิ่มขึ้น

2.2 การบริหารอาชีพ เป็นกระบวนการให้บุคคลมีความรู้ ทักษะ และ ความสามารถเพิ่มขึ้นตามความสนใจของแต่ละบุคคล และสอดคล้องกับเป้าหมาย การพัฒนาขององค์การ

2.3 การพัฒนาองค์การ เป็นกระบวนการให้บุคคลและกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามกลยุทธ์และ เป้าหมายขององค์การ

2.4 การบริหารความรู้ เป็นกระบวนการในการรวบรวม เผยแพร่ แลกเปลี่ยน ความรู้และประสบการณ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม และองค์การ ให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

3. ระดับการเรียนรู้ในองค์การ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การเรียนรู้ ระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ การเรียนรู้ทั้ง 3 ระดับ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามข้อ 1 เกี่ยวข้องกับสาระ การเรียนรู้ 2 ประการคือ

3.1 การเรียนรู้ที่จะรักษาความรู้ขององค์การเพื่อใช้ในการดำเนินงานประจำ ขององค์การในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ ซึ่งสามารถคาดการณ์ได้

3.2 การเรียนรู้ในการสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ ต่อยอดความรู้ที่องค์การมีอยู่ นำเข้าความรู้จากแหล่งต่าง ๆ เพื่อรักษาความรู้และป้องกันปัญหาอาจเกิดได้ รวมทั้ง ให้องค์การมีความสามารถดำเนินงานในอนาคตระยะยาว

ความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้าน ทั้งด้านผลลัพธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การดำเนินการ ด้านการฝึกอบรมและพัฒนา การบริหารอาชีพ การพัฒนาองค์การ และการบริหารความรู้ ทำให้เกิดการเรียนรู้ในบุคคล กลุ่ม และองค์การ ดังแสดงในตาราง 2

## ตาราง 2

### ผลลัพธ์การดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระดับการเรียนรู้

ผลลัพธ์	การดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	ระดับการเรียนรู้
1. การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในปัจจุบันและอนาคต	การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and Development--T & D)	บุคคลและกลุ่ม
2. การเพิ่มขวัญกำลังใจและความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน	การบริหารอาชีพ (Carrer Manangement--CM) ดำเนินการการพัฒนาอาชีพ (Career Development--CD) โดยมี การฝึกอบรมเป็นเครื่องมือสอดแทรก	บุคคล
3. การเพิ่มประสิทธิผลของผลการปฏิบัติงานให้องค์กรเกิดการแข่งขันอย่างยั่งยืน	การพัฒนาองค์กร(Organization Development--OD) และการบริหารความรู้ (Knowledge Management--KM) โดยมี การฝึกอบรมเป็นเครื่องมือสอดแทรก	บุคคล → บุคคล บุคคล → กลุ่ม กลุ่ม → องค์กร

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร หมายถึง การพัฒนาการเรียนรู้ของบุคคล กลุ่ม และองค์กร เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความสามารถ และสมรรถนะ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง เกิดประโยชน์ต่อตนเองและองค์กร เพื่อให้้องค์การเป็นองค์กรที่มีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน

ทุกประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะถือว่าทุนมนุษย์ (human capital) เป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดและสามารถพัฒนาได้ เนื่องจากค้นพบว่า ประเทศใดที่ทรัพยากรมนุษย์มีระดับการศึกษา อัตราการอ่านออกเขียนได้และมีความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะมีความสามารถในการสร้างมูลค่าเพิ่มได้สูงกว่าประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกับองค์กรใดที่มีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง และการดำเนินการเปลี่ยนแปลงขององค์กรจะมีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าองค์กรอื่น ระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ประกอบด้วยระบบย่อยหลายระบบรวมกันเป็นระบบใหญ่ การพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์จึงต้องบูรณาการปัจจัยสภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิตไว้ด้วยกัน

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ โดยเน้นการฝึกอบรมพนักงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ปัจจุบันอย่างเดียวนั้น ไม่เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จและเพิ่มขีดความสามารถขององค์การ ดังนั้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงควรเน้นการบริหารความรู้ด้วยการรวบรวม แลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ของการบริหารอาชีพองค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคต

### **ปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**

ปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วยปัจจัยตั้งแต่ระดับมหภาค ไปยังปัจจัยระดับจุลภาค โดยอาจแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

**ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก** ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้ (วรารัตน์ เขียวไพรี, 2551, หน้า 31-36)

1. กระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ที่ทำให้เกิดเครือข่ายของเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เชื่อมโยงในแต่ละประเทศเข้าไว้ด้วยกัน ในด้านเศรษฐกิจเกิดการบูรณาการระบบการค้าและเงินทุนแบบเสรี ตลาดที่เคยเป็นของแต่ละประเทศกลายเป็นตลาดโลก บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศมีการกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติ และกฎที่มีผลกระทบต่อหลายประเทศ ด้านการเมือง กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการแยกตัวตั้งเป็นประเทศใหม่ และประเทศจีนก้าวขึ้นมา มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคเอเชีย ส่วนด้านสังคม มีการย้ายถิ่นฐานของประชากรที่มีเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมและภาษาที่แตกต่างกัน มาอยู่ในสังคมเดียวกัน ปฏิบัติงานร่วมกัน สร้างปัญหาและความกังวลของทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่เดิมและผู้ที่เข้ามาอยู่ใหม่ เกิดมิติของวัฒนธรรมข้ามชาติ นำไปสู่ความคาดหวังในเรื่องพฤติกรรม การปฏิบัติงานร่วมกัน ความรับผิดชอบที่สูงขึ้น เพราะธุรกิจทั่วโลกเกิดการเพิ่มขึ้นของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ทางธุรกิจ การใช้มาตรฐานที่ไม่เหมือนกัน ไม่เป็นที่ยอมรับในสังคม ความคาดหวังเกี่ยวกับมาตรฐานด้านจรรยาบรรณของบริษัทข้ามชาติ

เหล่านี้มีสูง กระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยสังเขป ดังนี้

- 1.1 การพัฒนาให้พนักงานมีพฤติกรรมการทำงานที่เป็นมาตรฐานสากล มีความรับผิดชอบต่องาน ต่อดังกล่าว และสังคมสูงขึ้น
  - 1.2 การพัฒนาผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ประกอบการวิชาชีพให้เกิดการเรียนรู้ และเข้าใจจรรยาบรรณในวิชาชีพตามมาตรฐานที่ตั้งไว้
  - 1.3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความเข้าใจในลักษณะของกระแสโลกาภิวัตน์ และสภาพแวดล้อมของประเทศที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์การ
  - 1.4 การฝึกอบรมด้านภาษา วัฒนธรรมข้ามชาติ (cross-cultural) การสื่อสาร ตลอดจน กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากล
  - 1.5 การเตรียมการพัฒนาผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติงานในต่างประเทศและการปรับเปลี่ยนเส้นทางอาชีพของบุคลากรในองค์การ
2. เทคโนโลยี ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วทำให้องค์การต้องใช้ความพยายามรักษาความสามารถในการแข่งขันด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังนี้
- 2.1 การฝึกอบรมพนักงานอย่างต่อเนื่องให้สามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้เป็นอย่างดี
  - 2.2 การให้พนักงานมีการเรียนรู้เพื่อรับผิดชอบงานใหม่ หรือรับผิดชอบงานเดิมที่มีการเปลี่ยนแปลงทักษะการทำงาน รวมทั้งทักษะการใช้เทคโนโลยีช่วยในการปฏิบัติงานจากการออกแบบงานใหม่ (job redesign)
  - 2.3 การพัฒนาพนักงานให้มีความสามารถในการใช้องค์ความรู้จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สร้างนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์การ เป็นการก้าวไปสู่การพัฒนาด้วยฐานความรู้ เนื่องจากระบบสิทธิบัตรและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจะทำให้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการสะสมทุน ผู้ที่ครอบครองเทคโนโลยีจะสามารถครอบครองทรัพย์สินและรายได้มหาศาล การเข้าถึงความรู้หรือเทคโนโลยี และใช้ความรู้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน

3. นวัตกรรมจัดการ (managerial innovation) เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองแนวโน้มกระแสโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยี ให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรใหม่ มีการสร้างเครือข่าย กลยุทธ์พันธมิตรทางธุรกิจ วิธีการคิดใหม่ในการผลิตสินค้าและบริการ เกิดเทคนิคการจัดการขึ้นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management--TQM) กลุ่มควบคุมคุณภาพ (Quality Control Circle--QCC) คุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Work Life--QWL) การบริหารงานตามวัตถุประสงค์ (Management by Objectives--MBO) และองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization--LO) นวัตกรรมจัดการส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังนี้

3.1 ผู้บริหารต้องเรียนรู้การใช้ นวัตกรรมจัดการ ทำตัวให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) และหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ (strategic partner) กับพนักงาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้พนักงานปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงาน

3.2 การฝึกอบรมพนักงานเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน และขั้นตอนการปฏิบัติงานตาม นวัตกรรมจัดการใหม่

3.3 การฝึกอบรมพนักงานให้มีความสามารถในการทำงานหลายหน้าที่

3.4 การพัฒนาการเรียนรู้ของพนักงาน ให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารทีมงาน รับผิดชอบงานมากขึ้น ซึ่งต้องใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การพัฒนาทักษะ การปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกกลุ่ม เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมาย

3.5 การเปลี่ยนแปลงการหมุนเวียนสับเปลี่ยนงานของพนักงาน

4. โครงสร้างประชากรและกำลังแรงงาน มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากอดีต ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

4.1 ความต้องการการเรียนรู้เฉพาะเรื่องของพนักงานสูงอายุ และความต้องการ การเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิตการทำงาน

4.2 การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานในแต่ละกลุ่มอายุ ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตขององค์กรในอนาคต

4.3 การวางแผนและพัฒนาอาชีพของพนักงานเชื่อมโยงไปยังการพัฒนาให้มี โอกาสก้าวสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรตามกลุ่มอายุ เพศ และสายอาชีพ

4.4 รูปแบบและความสนใจการเรียนรู้ที่แตกต่างของพนักงานกลุ่มผู้สูงอายุกับพนักงานกลุ่มอายุน้อย

4.5 การฝึกอบรมแรงงานต่างชาติทั้งเรื่องภาษา ทักษะ และวัฒนธรรม ในกรณีที่ต้องการขาดแคลนแรงงานฝีมือชาวไทย

4.6 การจูงใจพนักงานให้มีความภักดี และมีพันธสัญญาใจในการทำงานมากขึ้น เนื่องจากพนักงานกลุ่มสูงอายุมีทัศนคติและค่านิยมต่างจากกลุ่มอายุน้อย

5. พฤติกรรมผู้บริโภค พฤติกรรมผู้บริโภคมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกิจ เกิดธุรกิจใหม่ ๆ ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

5.1 ผู้บริหารและพนักงานต้องมีการศึกษา เรียนรู้การปรับเปลี่ยนของกลุ่มลูกค้า นำความรู้มาใช้สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง

5.2 การสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ให้พนักงานมีการแสวงหาและพัฒนาความรู้ตลอดเวลา

5.3 องค์กรแสวงหาลูกค้าใหม่ พัฒนาผลิตภัณฑ์และการบริการใหม่ จึงต้องสร้างนวัตกรรมส่งเสริมการค้นหา นำเข้า แลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างพนักงาน

6. ภาวะเศรษฐกิจและการแข่งขัน ส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

6.1 การพัฒนาพนักงานปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน จากการรวมและการซื้อกิจการที่มีเพิ่มขึ้น

6.2 การพัฒนาแลกเปลี่ยนเส้นทางสายอาชีพเพิ่มขึ้น พนักงานเปลี่ยนผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารใหม่เร็วขึ้น ความจงรักภักดีต่อหัวหน้าลดลง และพนักงานใช้เวลาในการหางานใหม่เพิ่มขึ้น

6.3 การพัฒนาการปรับเปลี่ยนทักษะการปฏิบัติงานใหม่จากการเปลี่ยนแปลงงาน รวมทั้งการวางแผนและพัฒนาอาชีพใหม่

6.4 การพัฒนาพนักงานให้เกิดการเรียนรู้ การยอมรับ และพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง จะนำไปสู่การยอมรับการพัฒนาตนเองและทีมงาน เพื่อการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานในอนาคต

## 6.5 การปรับกระบวนการเรียนรู้ของพนักงานให้มีการเรียนรู้ที่รวดเร็วและต่อเนื่อง

นอกจากปัจจัยเหล่านี้ที่มีผลต่อการบริหารองค์การ และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมาก ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่หลากหลายที่มีอิทธิพลเช่นกัน เช่น ปัจจัยด้านการแข่งขัน ซึ่งแตกต่างกันตามลักษณะของธุรกิจ ปัจจัยด้านกฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติ ความเป็นชาตินิยมและการเมือง เป็นต้น

**ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน** ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ (วรารัตน์ เขียวไพรี, 2551, หน้า 36-41)

1. โครงสร้างองค์การ ปัจจุบันองค์การมีระดับการบังคับบัญชาลดลง และมีโครงสร้างองค์การแนวราบ (flat organization) มากกว่ารูปแบบโครงสร้างองค์การแนวตั้ง (horizontal organization) การตัดสินใจมาจากบุคคลหลายฝ่าย มากกว่ามาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โครงสร้างองค์การมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะแบบเครือข่าย เป็นรูปแบบของสถานีทำงานที่สามารถเชื่อมโยงทั่วทั้งองค์การ และมีแนวโน้มลดขอบเขตที่เป็นเส้นแบ่งระหว่างแผนกงานต่าง ๆ ภายในองค์การ ซึ่งยังเป็นรูปแบบโครงสร้างที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันและในอนาคต (Parker, 1998, p. 139) ทำให้องค์การมีความต้องการผู้บริหารระดับกลางลดลง มีการออกแบบงานและพัฒนาขอบเขตความรับผิดชอบและการปฏิบัติภาระหน้าที่ของบุคคลใหม่ รวมทั้งการออกแบบงานของทีมงาน และทีมงานบริหารตนเอง (self-management team) ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

1.1 การปรับเปลี่ยนหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ และการกำหนดเป้าหมายของผลลัพธ์อย่างชัดเจนเพื่อให้ทีมงานมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น

1.2 การเรียนรู้การสร้างทีมงาน ภาวะผู้นำ และการบริหารทีมงาน

1.3 การเรียนรู้เพื่อการเลื่อนตำแหน่งและการ โยกย้าย

2. วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง กลุ่มของค่านิยม ความเชื่อ บรรทัดฐาน ซึ่งเป็นแนวทางการเกิดของพฤติกรรมของพนักงาน พนักงานที่เข้าใจวัฒนธรรมองค์การเป็นอย่างดีจะสามารถเข้าใจเหตุการณ์ และหาแนวทางที่เหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ องค์การซึ่งมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง จะพยายามรักษาวัฒนธรรมอย่างเหนียวแน่น โดยให้

บุคคลเกิดการยอมรับบรรทัดฐานและค่านิยมขององค์กร อย่างไรก็ตาม ภายในองค์กร อาจเกิดมิติความแตกต่างของบุคลากร ภาษา ศาสนา และทัศนคติ เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง ผู้บริหารจะต้องเผชิญความแตกต่างระหว่างความจริงร้กักคิของพนักงาน และกลุ่ม การทำงานของผู้หญิงในองค์กร ค่านิยม จรรยาบรรณ ทัศนคติต่ออำนาจหน้าที่ ความแตกต่างนี้อาจต้องมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อลดกำแพงวัฒนธรรมเหล่านี้

การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงองค์กรจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องพัฒนาพนักงานให้มีพฤติกรรมสนับสนุน และสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรเพื่อการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมของพนักงานไทยที่ฝังตัวอยู่ในสังคมไทย เป็นเวลานาน และขัดขวางการแสวงหาและการพัฒนาความรู้ใหม่ มีลักษณะดังนี้ (Yodwisitsak, 2004, p. 80)

2.1 พนักงานมีสมมติฐานว่า หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเฉลียวฉลาด และประสบการณ์

2.2 พนักงานเชื่อว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจมากกว่า

2.3 พนักงานเชื่อว่าต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

2.4 ค่านิยมการรักษาหน้าแพร์หลายในเกือบทุกองค์กร

2.5 หากพนักงานมีความคิดเห็นไม่ตรงกับหัวหน้าหรือเพื่อนร่วมงาน จะไม่แสดงความคิดเห็นและวิจารณ์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงต้องพยายามสร้างวัฒนธรรมขององค์กร ที่สนับสนุนการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงองค์กร รวมทั้งผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ ขององค์กรให้พนักงานเกิดความพึงพอใจ มีความคาดหวัง ยอมรับความแตกต่าง และการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นในทิศทางที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบรรลุเป้าหมาย ขององค์กร

3. ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจำแนกเป็นพนักงานและผู้บริหาร เป็นปัจจัย สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

3.1 พนักงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันตามตำแหน่งงาน ซึ่งต้องเผชิญกับนวัตกรรมการจัดการใหม่ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ เพิ่มบทบาทการบริหารตนเองและทีมงานเพื่อสนับสนุนการทำงาน ซึ่งความก้าวหน้า

ในอาชีพตามที่แต่ละบุคคลปรารถนา จะเป็นแรงผลักดันให้บุคคลแต่ละคนก้าวไปสู่ความสำเร็จที่แตกต่างกันตามความสามารถที่บุคคลมีอยู่

3.2 ผู้บริหารระดับกลาง เผชิญกับปัจจัยความท้าทาย ได้แก่ การสร้างความใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชา จำเป็นต้องสร้างข้อตกลงร่วมกัน ความเข้าใจบุคลิกภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

3.3 ผู้บริหารระดับสูง จากปัจจัยสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว บทบาทและพฤติกรรมของผู้บริหารระดับสูง เน้นการสร้างวิสัยทัศน์ การติดต่อสื่อสารกับพนักงาน สื่อสารกับลูกค้า เน้นจรรยาบรรณ และตัดสินใจเรื่องหลัก ๆ ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพนักงานทุกระดับเพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์การ

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงต้องคำนึงถึงด้านปริมาณ ได้แก่ จำนวนพนักงาน ค่าใช้จ่าย ชั่วโมงการทำงาน อัตราการเข้าออกจากงาน ผลการปฏิบัติงาน อายุเฉลี่ย และการเกษียณอายุ และคำนึงถึงด้านความต้องการของพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้พนักงานต้องเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิตของอาชีพ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะต้องสร้างโอกาสการเรียนรู้สำหรับพนักงานทุกประเภท บางองค์การมีการสร้างศูนย์การเรียนรู้โดยใช้สื่อหลายมิติ มีเทคโนโลยีการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการการเรียนรู้ของพนักงานแต่ละคน การประเมินความต้องการแต่ละคน เพื่อให้สามารถกำหนดรูปแบบการเรียนรู้ที่แต่ละบุคคลสนใจ

4. ผู้บังคับบัญชา มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของพนักงาน จากปัจจัยดังนี้

4.1 การกำหนดผลลัพธ์ของพนักงานและองค์การ ผลลัพธ์ที่พนักงานได้รับ คือ สิ่งที่บุคคลแต่ละคนเห็นว่ามีค่า ได้แก่ ปฏิบัติงานได้รับผลสำเร็จตามมาตรฐาน การได้รับคำยกย่อง ชมเชย รางวัล การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ส่วนผลลัพธ์ขององค์การ คือ สิ่งที่มีคุณค่าขององค์การ ได้แก่ การทำงานเป็นทีม การเพิ่มผลผลิต และคุณภาพผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้คุณค่าของผลลัพธ์จะขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของพนักงานและองค์การ

4.2 ความคาดหวังของผู้บังคับบัญชามีผลต่อพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีพฤติกรรมช่วยเหลือ สนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา ในการให้คำปรึกษา และแนะนำ

4.3 ภาวะผู้นำ หมายถึง รูปแบบการอำนวยความสะดวกและการประสานงานที่ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ในกิจกรรมของกลุ่ม ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำที่มีผลต่อพฤติกรรมของพนักงานมีจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะอธิบายที่สำคัญ 2 ทฤษฎีดังนี้

4.3.1 ทฤษฎีเส้นทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ของ House อธิบายว่า บทบาทของผู้บังคับบัญชาที่กำหนดเป้าหมายและเส้นทางสู่เป้าหมายอย่างชัดเจน จะทำให้พนักงานปฏิบัติงานไปถึงยังเป้าหมายนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการประยุกต์ใช้รูปแบบภาวะผู้นำ ตามลักษณะของพนักงานและปัจจัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และส่งผลให้ผลการปฏิบัติงานของพนักงานดีขึ้น (Robbins, 2003)

4.3.2 ทฤษฎีผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (leader-member-exchange model of leadership) ของ Graen ทฤษฎีนี้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้บังคับบัญชามีการพัฒนาระดับความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือพนักงานที่แตกต่างกัน 2 ลักษณะนี้ (Desimone, Werner, & Harris, 2002, p. 42)

4.3.2.1 พนักงานที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้บังคับบัญชา จะมีแนวโน้มเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา พนักงานกลุ่มนี้จะมีอัตราการลาออกจากงานต่ำ และผลลัพท์อาชีพด้านบวก

4.3.2.2 พนักงานที่มีความสัมพันธ์ไม่ดีกับผู้บังคับบัญชาจะมีพฤติกรรมตรงข้าม ผลการปฏิบัติงานและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานต่ำกว่าพนักงานที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้บังคับบัญชา

5. เพื่อนร่วมงานและทีมงาน มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมพนักงานจากปัจจัย 3 ประการ ดังนี้

5.1 การควบคุมคุณค่าผลลัพธ์ พนักงานสามารถควบคุมคุณค่าของผลลัพธ์ เพื่อให้มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่น โดยการให้รางวัล ได้แก่ ความเป็นเพื่อนและความเข้าใจ ในขณะที่เดียวกันอาจเลือกการลงโทษ ได้แก่ การสบประมาท การคว่ำบาตร

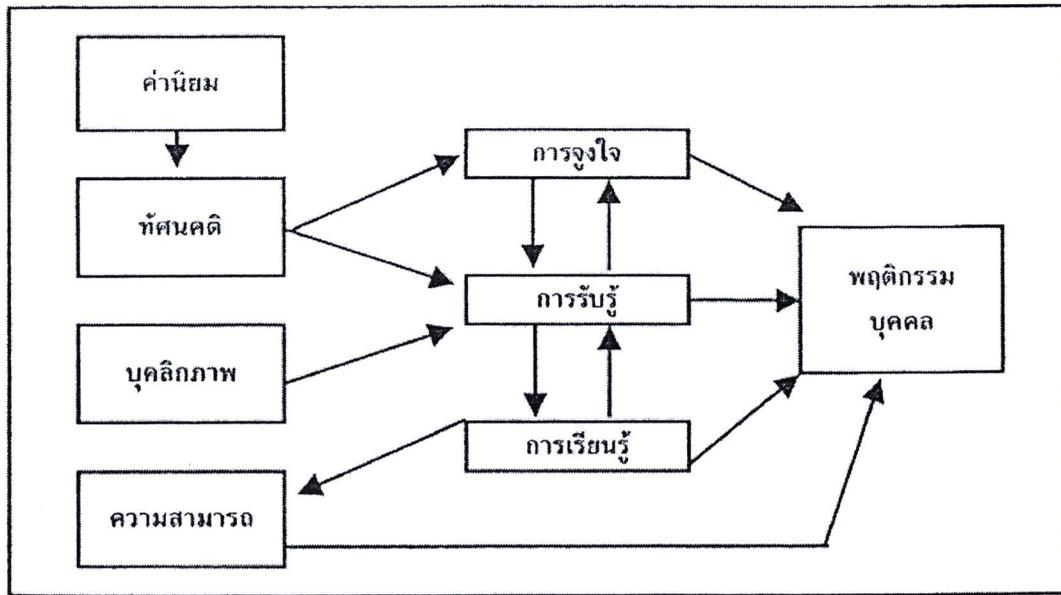
หรือให้เผชิญอุปสรรคจากพฤติกรรมที่ไม่เห็นด้วย ดังนั้น การควบคุมคุณค่าผลลัพธ์ของทีมงาน สมาชิกของทีมงานจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อพฤติกรรมและผลการปฏิบัติงานของสมาชิกทีมงาน

5.2 การกำหนดบรรทัดฐาน เพื่อสร้างพฤติกรรมที่เหมาะสมภายในกลุ่มทำงาน บรรทัดฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับพฤติกรรมที่คาดหวัง สามารถชี้้นำให้พนักงานมีพฤติกรรมที่เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของกลุ่ม

5.3 กลุ่มมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของพนักงานภายในกลุ่ม และการปฏิบัติงานของบุคคลแต่ละคนภายในกลุ่มจะแตกต่างจากพฤติกรรมเมื่อบุคคลอยู่เพียงลำพัง

ผู้เชี่ยวชาญการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ต้องเข้าใจผลกระทบของกลุ่มต่อพฤติกรรม การปฏิบัติงาน การทำงานเป็นทีมนั้นเพื่อนร่วมงานจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ความไวเนื้อเชื่อใจ และการยึดเหนี่ยวกัน ทำให้เกิดความเต็มใจทำงานร่วมกัน การออกแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้ทีมงานมีโอกาสเรียนรู้จากกิจกรรม และกระบวนการเรียนรู้ ช่วยเพิ่มการยอมรับการเรียนรู้ทักษะใหม่ที่ใช้ในปฏิบัติงาน รวมทั้งผู้บริหารต้องให้ความสนใจทัศนคติของพนักงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกิดการใช้ทักษะและวิธีการปฏิบัติงานใหม่

**ปัจจัยพื้นฐานของบุคคล** ซึ่งทำให้เกิดพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย ค่านิยม ทัศนคติ บุคลิกภาพ การจงใจ การรับรู้ การเรียนรู้ความสามารถ และโอกาสในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและมีอิทธิพลก่อให้เกิดพฤติกรรมของบุคคลที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคคล ได้ดังภาพ 3



ภาพ 3 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคคล

ที่มา. จาก *Essential of Organizational Behavior* (7th ed., p. 27), โดย S. P. Robbins, 2003, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

จากภาพ 3 จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคคลมี 6 ปัจจัยดังนี้

1. ค่านิยม (value) หมายถึง การยอมรับ ชมเชย เห็นคุณค่า หรือประโยชน์ของสิ่งใดสิ่งหนึ่งทั้งที่ประเมินเป็นตัวเงิน และไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้ ค่านิยมได้รับจากหลายแหล่ง เช่น พ่อแม่ ญาติพี่น้อง ครู เพื่อน และในปัจจุบันได้รับจากสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ในวัยเด็ก ได้รับอิทธิพลค่านิยมความเป็นอยู่ การศึกษาจากพ่อและแม่เป็นส่วนใหญ่ เมื่อโตขึ้นจะได้รับค่านิยมเพิ่มเติมอื่น ๆ ได้แก่ ครู เพื่อน และสื่อมวลชน หรือจากบุคคลที่เรายกย่อง ชื่นชม เช่น นักร้อง นักแสดง นักการเมือง นักธุรกิจ เป็นต้น

ผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควรมีความรู้เกี่ยวกับค่านิยมของบุคคล ถึงแม้ว่าค่านิยมไม่ได้มีอิทธิพลโดยตรงกับพฤติกรรม แต่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคล บุคคลที่มีค่านิยมที่เหมาะสมกับองค์การจะมีระดับความพึงพอใจและผลการปฏิบัติงานในระดับสูง นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า บุคคลที่มีอายุและ

ประสบการณ์ใกล้เคียงกัน จะมีค่านิยมการทำงานคล้ายคลึงกัน ซึ่งแสดงว่าบุคคลที่อยู่ในกลุ่มอายุใกล้เคียงกันสามารถทำงานร่วมกันได้ดีกว่าอายุที่แตกต่างกัน (Robbins, 2003, p. 28) รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งบุคคลแต่ละคนมีลักษณะของค่านิยมร่วมเป็นการเชื่อมจากค่านิยมข้ามวัฒนธรรม ได้แก่ การยอมรับอำนาจความเท่าเทียมกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม คุณภาพชีวิต และไม่ต้องการความเสี่ยง

2. ทักษคติ (attitudes) หมายถึง การประเมินค่า ความชอบ ความไม่ชอบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุ บุคคล หรือเหตุการณ์ สะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบางสิ่งบางอย่าง ความเชื่อและความเห็นของพนักงานจึงมีส่วนในการสนับสนุนหรือยับยั้งพฤติกรรม อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารไม่ควรให้ความสนใจทัศนคติของบุคคลทั้งหมด แต่ควรให้ความสนใจเฉพาะทัศนคติที่เกี่ยวกับงาน 3 ประการ ดังนี้ (Robbins, 2003, p. 19)

2.1 ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ทัศนคติทั่วไปของพนักงานที่มีต่องานของตนเอง ได้แก่ พนักงานมีความพอใจ หรือทัศนคติที่ดีต่อองค์กร และการบริหารขององค์กรในเรื่องของสวัสดิการ ค่าจ้าง เงินเดือน นโยบายของผู้บริหาร และเพื่อนร่วมงาน

2.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หมายถึง ระดับความพอใจของพนักงานที่มีต่องาน ได้แก่ ความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมีความสำคัญต่อคุณค่าของพนักงานเอง

2.3 ความผูกพันกับองค์กร หมายถึง ความพึงพอใจที่พนักงานมีต่อองค์กร ได้แก่ ความจงรักภักดี การมีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหาและมีความมุ่งมั่นให้องค์กรเกิดความเจริญก้าวหน้าต่อไป

3. บุคลิกภาพ (personality) หมายถึง ลักษณะและแบบแผนที่ติดตัวคงทนของบุคคลซึ่งแตกต่างจากบุคคลอื่น (Vecchio, 2006, p. 26) บุคลิกภาพเป็นลักษณะที่ปรากฏภายนอก โดยบุคคลหนึ่งอาจมีลักษณะที่ใกล้เคียง เหมือนหรือแตกต่างกับบุคลิกภาพของผู้อื่น จากพันธุกรรมทางยีน (gene) ในโครโมโซม (chromosome) หรือจากการเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ จากวัฒนธรรมที่ต่างกันและจากสถานการณ์ที่ต่างกัน

ทฤษฎีบุคลิกภาพอธิบายพื้นฐานของมิติบุคลิกภาพ โดยหลอมรวมจากรูปแบบของบุคลิกภาพ 5 รูปแบบ ดังนี้ (Vecchio, 2006, pp. 35-36)

3.1 บุคลิกภาพปรองดอง เป็นคนแสวงหาความร่วมมือ ไว้วางใจ ชอบความสามัคคี และคล้อยตามผู้อื่น

3.2 บุคลิกภาพยุติธรรม เป็นคนที่ยอมรับเหตุผล และเน้นความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3.3 บุคลิกภาพสมดุลทางอารมณ์ เป็นคนผ่อนคลาย มีความคิดเห็นและมุมมองด้านบวก

3.4 บุคลิกภาพเปิดเผย เป็นคนชอบสังคมและเป็นมิตร

3.5 บุคลิกภาพกระตือรือร้น เป็นคนชอบแสวงหาประสบการณ์และความรู้ใหม่ๆ

4. การรับรู้ (perception) หมายถึง กระบวนการที่บุคคลแต่ละคนทำการแปลความจากสิ่งที่มองเห็นและรู้สึก เพื่อที่จะให้ความหมายกับเรื่องราวภายใต้สิ่งแวดล้อมที่บุคคลเผชิญอยู่ (Robbins & Coulter, 1999, p. 431) ดังนั้น บุคคลแต่ละคนมองเห็นสิ่งเดียวกัน แต่การแปลความหมายและความเข้าใจอาจไม่ตรงกัน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้และอุปสรรคต่อการรับรู้มีดังนี้

4.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ ทำให้บุคคลรับรู้เรื่องเดียวกัน แต่มีความรู้สึกความเข้าใจที่แตกต่างกันมี 3 ประการดังนี้

4.1.1 ผู้รับรู้ บุคคลแต่ละคนจะมีการรับรู้แตกต่างกันเนื่องจากค่านิยมทัศนคติ บุคลิกภาพ สิ่งจูงใจ ความสนใจ ประสบการณ์ และความคาดหวังที่แตกต่างกัน

4.1.2 เป้าหมายและภูมิหลัง เป้าหมายเปรียบเสมือนสิ่งที่เขากำลังมองอยู่และภูมิหลังเปรียบได้กับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ขณะที่กำลังมอง การมองสิ่งใดสิ่งหนึ่งจึงต้องมองอย่างพินิจพิเคราะห์ ทั้งเป้าหมายและภูมิหลังประกอบกัน

4.1.3 สถานการณ์ เป็นสิ่งแวดล้อมที่บุคคลมองเห็น ทั้งที่เป็นวัตถุหรือคนหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งช่วงเวลา สถานที่ แสง ความร้อน ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ทั้งสิ้น

4.2 อุปสรรคการรับรู้ มี 4 ประการ ดังนี้

4.2.1 การเลือกรับรู้ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลเลือกรับรู้เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเฉพาะ ขึ้นอยู่กับความสนใจ ภูมิหลังและทัศนคติ

4.2.2 การใช้ตนเองเป็นเกณฑ์ หมายถึง การประเมินบุคลิกภาพผู้อื่น โดยมีความเชื่อว่าผู้อื่นจะคิดเหมือนตนเอง

4.2.3 การเหมาพวก หมายถึง การตัดสินผู้อื่น โดยการเรียนรู้จากกลุ่มที่บุคคลเหล่านั้นเป็นสมาชิก

4.2.4 การมองด้านเดียว หมายถึง การรับรู้ด้านใดด้านหนึ่งของบุคคลแล้วสรุปเป็นภาพรวมของบุคคลคนนั้น

การเรียนรู้ของพนักงานภายในองค์กรส่งผลต่อภาพรวมขององค์กรเป็นอย่างมาก เพราะพนักงานและผู้บริหารส่วนใหญ่จะมีลักษณะการเลือกการเรียนรู้ เช่น ผู้จัดการแผนกตลาดจะมีแนวโน้มรับรู้เฉพาะเนื้อหาสาระด้านการตลาด ส่วนผู้จัดการโรงงานมีแนวโน้มมองเนื้อหาสาระการผลิต เป็นต้น ดังนั้นการจะเปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงาน ผู้บริหารต้องปรับเปลี่ยนการเรียนรู้ของพนักงานก่อน

5. การจูงใจ (motivation) หมายถึง ปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ที่กระตุ้นพฤติกรรมการปฏิบัติงานของพนักงานไปในทิศทางที่ทำให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ การจูงใจพนักงานมีผลต่อการเพิ่มผลผลิต การศึกษาเกี่ยวกับการจูงใจจะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล มูลเหตุของพฤติกรรมและการกระทำอย่างต่อเนื่อง การจูงใจที่แตกต่างกันระหว่างพนักงานสามารถก่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน การทำความเข้าใจหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ช่วยนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ดังนี้

5.1 ทฤษฎีการจูงใจจากพื้นฐานความต้องการของบุคคล บุคคลแต่ละคนมีแนวโน้มแสดงพฤติกรรมตามรูปแบบของตนที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ถึงแม้ว่าจะเผชิญกับสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งมีแนวคิอธิบายมิติความแตกต่างของพฤติกรรม ดังนี้

5.1.1 ทฤษฎีความต้องการของ McClelland อธิบายว่า บุคคลประกอบด้วยความต้องการ 3 ประการ คือ (1) ความต้องการความสำเร็จตามเป้าหมาย (2) ความต้องการอำนาจควบคุม และมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น และ (3) ความต้องการเป็นมิตรกับผู้อื่น (Dreher & Dougherty, 2002, pp. 38-40)

5.1.2 ทฤษฎีการจูงใจของ Miner อธิบายว่า คุณลักษณะของบุคคลไม่เปลี่ยนแปลงและมีหลากหลาย มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน บุคคลที่ได้รับการจูงใจ

ด้านการบริหารงานอย่างสูงจะประสบความสำเร็จกับกิจกรรมการแข่งขัน มีพฤติกรรมกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน บางครั้งมีลักษณะก้าวร้าว เพื่อมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่น และแสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้น

5.1.3 ทฤษฎีการจูงใจของ Maslow ได้เสนอลำดับขั้นของความต้องการ โดยมีความคิดพื้นฐานว่า ความต้องการของคนไม่ได้เร่งด่วนเท่าเทียมกันหมด หากแต่มีอยู่เป็นลำดับขั้น คือ ความต้องการทางสรีระ ความต้องการความปลอดภัยทั้งทางกายและใจ และความต้องการเพื่อน ทั้ง 3 ขั้นนี้ ถือว่าเป็นความต้องการเบื้องต้น ส่วนความต้องการ 2 ขั้นสุดท้ายเป็นความเข้าใจตนเอง เน้นความต้องการการยกย่องและบรรลุเป้าหมายของชีวิต ซึ่งเกิดขึ้นได้เมื่อความต้องการเบื้องต้นได้รับการตอบสนองแล้วเท่านั้น

ทฤษฎีการจูงใจพื้นฐานความต้องการของบุคคลนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการออกแบบโครงการการเรียนรู้ และการให้รางวัลกับพนักงานตามลำดับเมื่อบรรลุผลสำเร็จในการเรียนรู้แต่ละเรื่อง

5.2 ทฤษฎีการจูงใจจากกระบวนการสร้างความเข้าใจ ประกอบด้วย ทฤษฎีความคาดหวัง ทฤษฎีการกำหนดเป้าหมาย ทฤษฎีการเรียนรู้ และทฤษฎีความเสมอภาค ดังนี้

5.2.1 ทฤษฎีความคาดหวัง (expectancy theory) พัฒนาขึ้นโดย Vroom มีสมมติฐานว่า บุคคลเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ ตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและกำหนดเป้าหมายด้วยตนเอง โดยการประเมินเป้าหมายต่าง ๆ ที่สามารถบรรลุผลสำเร็จ ได้รับรางวัลหรือการลงโทษจากการบรรลุเป้าหมายนั้น การจูงใจจะขึ้นอยู่กับความคาดหวังของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง (1) ความพยายามของบุคคล (2) ผลการปฏิบัติงานของบุคคล และ (3) ผลลัพธ์ บุคคลจะใช้ความพยายามเพื่อนำไปสู่ผลการปฏิบัติงาน และผลลัพธ์ ถ้าความคาดหวังสูงบุคคลจะต้องใช้ความสามารถ ประสบการณ์ และเครื่องมือที่จำเป็นในการปฏิบัติงานสูง แต่ถ้าความคาดหวังต่ำจะมีพฤติกรรมตรงกันข้าม นอกจากนี้ หากพนักงานประเมินค่าของรางวัลสูงหรือเป็นบวกก็จะจูงใจให้ปฏิบัติงาน แต่ถ้าประเมินค่าของรางวัลเป็นลบก็จะไม่จูงใจหรือมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานต่ำ

การประยุกต์ใช้ทฤษฎีความคาดหวังในการจูงใจมีอุปสรรค ดังนี้

(Desimone, Werner, & Harris, 2002, p. 44)

- 1) พนักงานจะมีความคาดหวังต่ำ หากคิดว่าตนเองไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลงานที่ตั้งไว้ในระดับสูง แม้ว่าจะพยายามมากเพียงใดก็ตาม
- 2) พนักงานไม่เห็นคุณค่าของผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ
- 3) พนักงานอาจหลีกเลี่ยงเป้าหมายของผลการปฏิบัติงานสูงที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้น

แนวทางการแก้ไขการประยุกต์ใช้ทฤษฎีความคาดหวัง ผู้บริหารควรสร้างสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ให้พนักงานเชื่อมั่นว่าถ้ามีความพยายามจะได้รับผลลัพธ์จากการบรรลุพฤติกรรมที่สำคัญ ดังนี้ (Desimone, Werner, & Harris, 2002, p. 45; Dreher & Dougherty, 2002, p. 41)

1) การปฏิบัติงานเน้นให้ได้รับผลการปฏิบัติงานสูงขึ้น จะต้องให้ความสนใจกิจกรรมต่าง ๆ สร้างความเชื่อมั่น โดยเพิ่มการรับรู้ การให้คำปรึกษาและสอนงาน การติดตามผลของพนักงาน ระบบข้อมูลย้อนกลับ การกำหนดเครื่องมือและทรัพยากรที่จำเป็น การกำหนดโปรแกรมการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับงาน เพื่อเพิ่มความคาดหวังของพนักงาน

2) การเพิ่มเครื่องมือสอดแทรกเพื่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานในระดับสูงขึ้น จะต้องให้พนักงานเกิดความเชื่อมั่นว่าความพยายามทำให้ได้ผลลัพธ์ การเรียนรู้ทักษะใหม่ตามโปรแกรมการฝึกอบรมช่วยให้ได้รับผลลัพธ์ที่ปรารถนา จึงควรออกแบบโปรแกรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จูงใจให้พนักงานเข้าร่วมเรียนรู้ และประยุกต์การเรียนรู้ไปยังการทำงานด้วย การออกแบบสถานที่ การใช้เวลาการทำงานให้พนักงานเข้าอบรม และการเข้าร่วมเรียนรู้โปรแกรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นคุณสมบัติส่วนหนึ่งของการเลื่อนตำแหน่ง

5.2.2 ทฤษฎีความเสมอภาค (equity theory) พัฒนาโดย Adams อธิบายว่าการรับรู้ของบุคคลเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น ทฤษฎีนี้มีจุดมุ่งหมายจูงใจให้บุคคลแสวงหาความเสมอภาค โดยการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้าที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ ทักษะ

ความพยายามและความสามารถ กับผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการ และผลประโยชน์ จำนวนผู้ได้บังคับบัญชา และการเลื่อนตำแหน่ง การเปรียบเทียบอัตราส่วนนี้ยังสามารถเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม ความเสมอภาค จะเกิดขึ้นเมื่ออัตราส่วนระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์ของบุคคลหนึ่งเท่ากับอีกบุคคลหนึ่งและหากไม่เท่ากันจะเกิดความไม่เสมอภาค ดังแสดงในภาพ 4

บุคคล	บุคคลอื่น	การประเมินของบุคคล
$\frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ปัจจัย}}$	$= \frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ปัจจัย}}$	ความเสมอภาค
$\frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ปัจจัย}}$	$> \frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ปัจจัย}}$	ความไม่เสมอภาค (การได้รับรางวัลสูงกว่าปกติ และต่ำกว่าปกติ)
$\frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ปัจจัย}}$	$< \frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ปัจจัย}}$	

ภาพ 4 การเปรียบเทียบการรับรู้และการประเมินของบุคคล

ที่มา. จาก *Human Resource Strategy: A Behavioral Perspective for the General Management* (p. 42), โดย G. F. Dreher and T. W. Dougherty, 2002, New York: McGraw-Hall.

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จึงต้องพยายามให้พนักงานมีส่วนร่วมและรับรู้เกี่ยวกับผลลัพธ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานอย่างยุติธรรม และช่วยกำหนดว่าพนักงานควรจะใช้ทักษะหรือความรู้จากการเรียนรู้อะไรบ้าง

5.3 ทฤษฎีเสริมแรง (reinforcement theory) ประยุกต์จากผลการวิจัยของ Skinner อธิบายว่า บุคคลถูกจูงใจให้กระทำหรือหลีกเลี่ยงไม่กระทำบางสิ่ง เกิดจากผลลัพธ์ที่ได้รับในอดีต ดังนั้น หากบุคคลได้รับการส่งเสริมเป็นรางวัลที่เหมาะสมก็จะมีพฤติกรรมที่เหมาะสมด้วย ผู้บริหารสามารถใช้รางวัลสำหรับพฤติกรรมที่ปรารถนา ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากการใช้เครื่องมือการเสริมแรงและตารางเวลา การเสริมแรง ดังนี้ (De Denzo & Robbins, 1996)

### 5.3.1 เครื่องมือการเสริมแรง ประกอบด้วย 2 รูปแบบดังนี้

5.3.1.1 การเสริมแรงทางบวก หมายถึง การให้รางวัลเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจและพฤติกรรมที่พึงปรารถนา เช่น การยกย่องสรรเสริญสำหรับพนักงานที่มาทำงานเช้าและทันเวลา การขึ้นเงินเดือน การประกาศเกียรติคุณ เป็นต้น ทั้งนี้ ความพึงพอใจที่พนักงานได้รับ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการทำงานเช้าซ้ำอีก

5.3.1.2 การเสริมแรงทางลบ หมายถึง การตอบแทนในทางลบ เพื่อให้บุคคลหยุดกระทำพฤติกรรม เช่น การขู่ลงโทษ การตัดเงินเดือน การลดตำแหน่ง การโยกย้าย เป็นต้น

5.3.2 ตารางการเสริมแรง เป็นการกำหนดช่วงเวลาการเสริมแรง เพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เหมาะสมประกอบด้วย 2 รูปแบบดังนี้

5.3.2.1 การเสริมแรงอย่างต่อเนื่อง หมายถึง การให้รางวัลทุกครั้งสำหรับพฤติกรรมที่พึงปรารถนา เช่น การยกย่องชมเชย ซึ่งนำไปสู่พฤติกรรมใหม่อย่างรวดเร็ว

5.3.2.2 การเสริมแรงในบางช่วงเวลา หมายถึง การให้รางวัลสำหรับพฤติกรรมที่พึงปรารถนาหรือถูกต้องเป็นบางครั้งเท่านั้น

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีเป้าหมายในการทำให้พนักงานเกิดความรู้ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ประยุกต์ใช้ทักษะใหม่ ส่วนพนักงานหรือผู้เรียนต้องการผลลัพธ์ซึ่งเป็นรางวัลทางบวก ผู้รับผิดชอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงต้องจัดรูปแบบหรือช่วงเวลา เพื่อจัดการเสริมแรงให้เกิดประสิทธิภาพการเรียนรู้ เชื่อมผลลัพธ์นี้กับความรู้ ทักษะ และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน ได้แก่ การให้รางวัลช่วงเวลาที่แน่นอน หรือการให้รางวัลตามอัตราส่วนที่ตายตัวของปริมาณผลผลิต หรือวิธีการให้รางวัลในช่วงเวลา และอัตราส่วนที่เหมาะสมยืดหยุ่น

6. การเรียนรู้และความสามารถ การเรียนรู้ (learning) เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงความสามารถอย่างถาวร เกี่ยวข้องกับความรู้ในการปฏิบัติงาน ทั่วไปปัญญา การเคลื่อนไหว ทักษะ และความเข้าใจ การเรียนรู้ก่อให้เกิดความรู้ (Knowledge--K) ทักษะ (Skills--S) และความสามารถ (Abilities--A) เชื่อมโยงรวมกัน เรียกว่า KSA's การวัดการเรียนรู้นั้น สามารถวัดได้จากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมซึ่งเกิด

จากผลของการเรียนรู้ การเรียนรู้ที่ทำให้เกิดความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคลแตกต่างกัน เนื่องจากบุคคลมีรูปแบบและลักษณะความถนัด (aptitude) แตกต่างกัน ดังนี้ (Dreher & Dougherty, 2002, p. 26)

## 6.1 รูปแบบความถนัด สามารถอธิบาย 2 รูปแบบ ดังนี้

### 6.1.1 ความถนัดด้านความเข้าใจ ประกอบด้วย

6.1.1.1 ความถนัดด้านมิติสัมพันธ์ หมายถึง ความสามารถในการมองมิติ ความยาว ความลึก ตำแหน่งของวัตถุ และความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ

6.1.1.2 ความถนัดรับรู้ หมายถึง ความสามารถในการรับรู้ความเข้าใจรายละเอียด ความเหมือน และความแตกต่างอย่างรวดเร็วและถูกต้อง

6.1.1.3 ความถนัดด้านความจำ หมายถึง ความสามารถในการจำตัวเลข และการจำเรื่องราวต่าง ๆ จากการอ่าน

6.1.1.4 ความถนัดการใช้ภาษา หมายถึง ความสามารถการทำความเข้าใจความหมายของคำ และความสามารถในการติดต่อสื่อสาร

6.1.1.5 ความถนัดการใช้เหตุผล หมายถึง ความสามารถในการสังเกตข้อเท็จจริง ใช้เหตุผลเพื่อค้นหาแนวทาง หลักการ และประยุกต์การแก้ปัญหา

6.1.1.6 ความถนัดด้านตัวเลข หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ตัวเลข ได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้อง

6.1.2 ความถนัดด้านการเคลื่อนไหว เป็นความถนัดด้านการเคลื่อนไหวของร่างกาย ได้แก่ ความคล่องตัวในการใช้มือ นิ้ว การประสานงานของส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ความรวดเร็วของการเคลื่อนไหวของแขน และขา

6.2 ลักษณะสำคัญของความถนัด เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของบุคคล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานของบุคคล คุณสมบัตินี้มีแนวโน้มที่จะฝังอยู่ติดกับบุคคลตลอดชีวิต ช่วยเสริมให้ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมด้านต่าง ๆ มีทักษะในด้านนั้นเพิ่มขึ้น

ความเข้าใจลักษณะสำคัญของความถนัดทำให้สามารถพัฒนาพนักงานให้ได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กรมากขึ้น ความถนัดหรือคุณสมบัติที่บุคคลมีอยู่ หากได้รับการฝึกอบรมและการศึกษาจะทำให้บุคคลนั้น

มีความสามารถเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่มีความสามารถจะปฏิบัติงานให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดีจะขึ้นกับโอกาสที่บุคคลสามารถบังคับและควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของตนเอง โอกาสควบคุมปัจจัยในการปฏิบัติงาน ได้แก่ เครื่องมือ อุปกรณ์ การได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงาน งบประมาณ เวลา การก้าวไปตามเส้นทางสายอาชีพ การได้รับข้อมูลย้อนกลับจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนโอกาสการประเมินปัจจัย ได้แก่ การได้รับสารสนเทศจากเพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา เกี่ยวกับความพอใจของลูกค้า นโยบาย กฎของบริษัทและเทคนิคเฉพาะ รวมทั้งสารสนเทศเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร และระบบรางวัล

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคคลมีความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อการออกแบบและดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเหมาะสม ซึ่งจะส่งผลต่อความเจริญเติบโต และการเพิ่มผลผลิตขององค์กร ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคล ประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ประกอบด้วย กระแสโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยี นวัตกรรมการจัดการ โครงสร้างประชากร และกำลังแรงงาน พฤติกรรมของผู้บริโภค และภาวะเศรษฐกิจ ที่มีการเปลี่ยนแปลง ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กร และความต้องการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเตรียมความพร้อมจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมองค์กร ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร การบริหารงานภายใน โดยเฉพาะการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และทีมงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการวางระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

3. ปัจจัยพื้นฐานของบุคคล ประกอบด้วย

3.1 ค่านิยม มีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคล บุคคลที่มีค่านิยมที่เหมาะสมกับองค์กรจะมีระดับความพึงพอใจและผลการปฏิบัติงานในระดับสูง

3.2 ทัศนคติ เป็นความเชื่อ ความคิดเห็น ความชอบ ไม่ชอบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความพึงพอใจในงาน การมีส่วนร่วมในการทำงาน และความผูกพันกับองค์กร

3.3 บุคลิกภาพ เป็นลักษณะแบบแผนของบุคคลปรากฏออกมาภายนอก ได้แก่ บุคลิกภาพปรองดอง ยุติธรรม ความสมดุลทางอารมณ์ เปิดเผย และกระตือรือร้น ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดพฤติกรรมที่แตกต่างกัน

3.4 การรับรู้ เป็นการแปลความหมายจากสิ่งที่มองเห็น หรือรู้สึกของบุคคล บุคคลอาจมองเห็นสิ่งเดียวกัน แต่แปลความหมายแตกต่างกัน อันเกิดจากภูมิหลัง ประสบการณ์ และสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

3.5 การจูงใจ เป็นปัจจัยกระตุ้นพฤติกรรมการปฏิบัติงานให้เต็มใจทำงาน ให้ดีขึ้น และร่วมมือปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น

3.6 การจูงใจจากการเสริมแรง เป็นการให้รางวัลกับพฤติกรรมที่ปรารถนา ซึ่งจะทำให้บุคคลเกิดพฤติกรรมนั้นซ้ำอีก

3.7 การเรียนรู้และความสามารถ การเรียนรู้ก่อให้เกิดความรู้ ทักษะ และความสามารถ เชื่อมโยงกันเป็นความสามารถในการปฏิบัติงาน ความสามารถจะพัฒนาเพิ่มขึ้น ขึ้นอยู่กับความถนัดพื้นฐานที่บุคคลนั้นต้องมีอยู่

## โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

### ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงเห็นความสำคัญที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการดูแลกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง จึงทรงริเริ่มแนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้กับประชาชนในท้องถิ่น ทรงได้ตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ ท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2440 ซึ่งนับเป็นการเริ่มต้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองขึ้นในประเทศไทย (อารักษ์ สังหิตกุล, 2545, หน้า 45)

เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบบริหารงานบุคคลในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม

พ.ศ. 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, 2546, หน้า 1-2)

1. รูปแบบสภาตำบล ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ต่อปี โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท แต่ในปัจจุบันสภาตำบลได้เปลี่ยนสภาพเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหมดแล้ว

2. รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยรัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น และเมื่อ พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขชื่อเรียกบุคคลและคำศัพท์กฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

### **พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546**

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากอดีตจนถึงปี พ.ศ. 2546 สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, 2546, หน้า 2-10)

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศ

กระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา

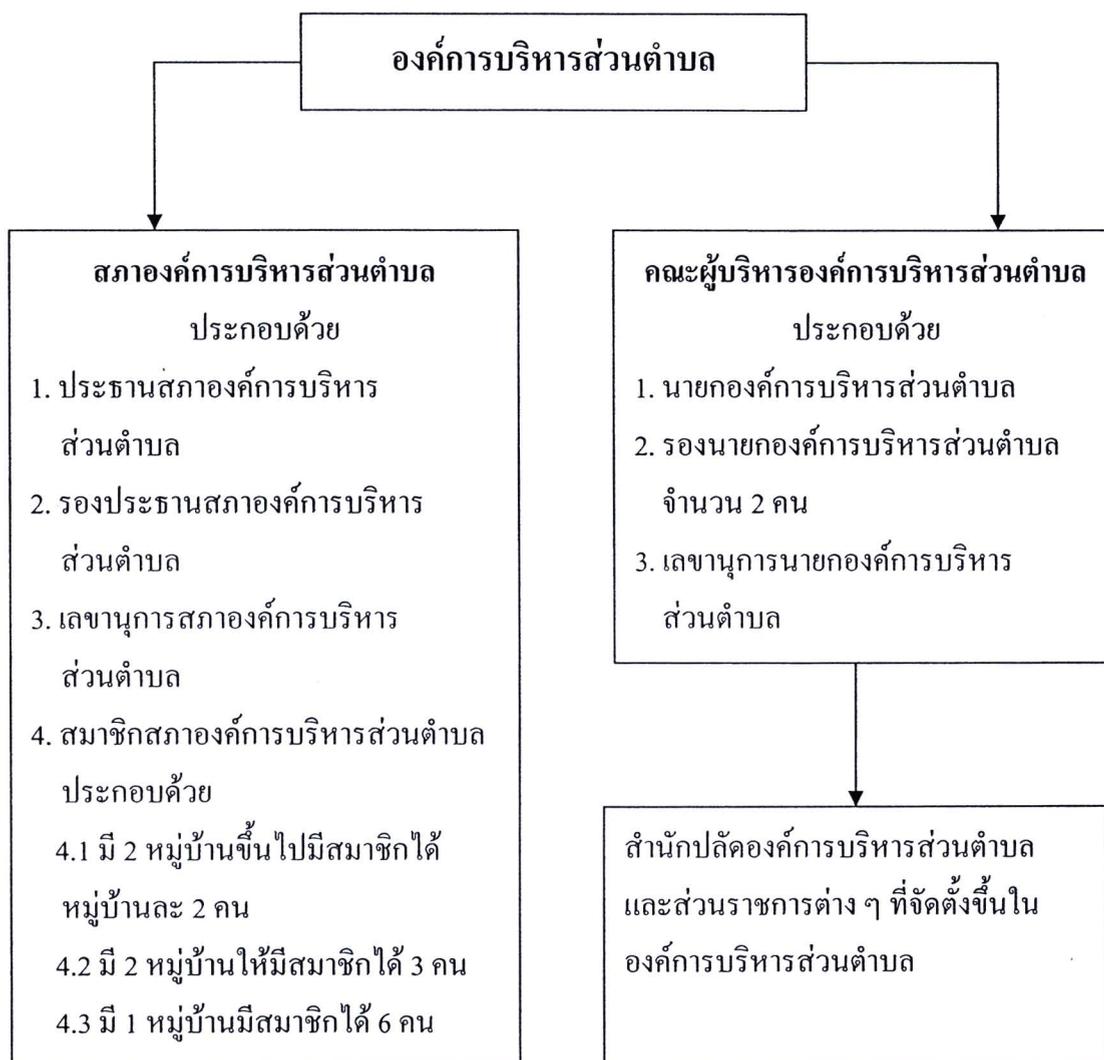
2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างอำนาจและหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย

2.1.1 ประชาชนสภา รองประชาชนสภา เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 2 คน กรณีมีหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน กรณีมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน

2.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน มาจากการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแสดงในภาพ 5



ภาพ 5 การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา. จาก คู่มือการบริหารงานท้องถิ่นภายใต้ นโยบายปฏิรูประบบราชการ (หน้า 206), โดย เชื้อ สันจินดา, 2547, กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

3. คุณลักษณะและลักษณะต้องห้ามของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

3.1 อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

3.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

3.3 ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

4. การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่ง เมื่อกระทำการหรือเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้

4.1 ออกตามวาระ

4.2 ตาย

4.3 ลาออกยื่นหนังสือต่อนายอำเภอ

4.4 ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4.5 ดำรงตำแหน่งทางราชการ

4.6 รับเงินพิเศษจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือจากหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามปกติ

4.7 มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมที่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคู่สัญญา

4.8 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออก

4.9 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

4.10 ราษฎรผู้มีสิทธิในเขตเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยการลงคะแนนเสียง ถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง

5. การพ้นจากตำแหน่งของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้

5.1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

5.2 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

5.3 ตาย

5.4 ลาออกโดยยื่นหนังสือต่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบล

5.5 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล

5.6 ขาดคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองค้การบริหารส่วนตำบล

6. การประชุมสภาองค้การบริหารส่วนตำบล ต้องมีสมาชิกสภาองค้การบริหาร-  
ส่วนตำบลเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม โดยการลงมติ  
ในเรื่องที่พิจารณาต้องได้รับมติเป็นเอกฉันท์และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

6.1 นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนตำบล

6.2 การกำหนดสมัยประชุมกำหนดไว้ดังนี้

6.2.1 การประชุมสมัยสามัญกำหนดเปิดประชุมสมัยสามัญอย่างน้อย 2  
ไม่เกิน 4 สมัย โดยประชุมในเดือนกุมภาพันธ์และเดือนสิงหาคม

6.2.2 การประชุมสมัยวิสามัญนั้น ประธานสภาองค้การบริหารส่วนตำบล  
หรือสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนตำบลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อ  
นายอำเภอขอเปิดประชุม

6.3 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ แบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ

6.3.1 วาระหนึ่ง วาระรับหลักการ

6.3.2 วาระที่สอง วาระปรึกษาเรียงตามลำดับ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติ

6.3.3 วาระที่สาม วาระลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่

7. อำนาจหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล สามารถสรุปได้ดังนี้

7.1 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและทำหน้าที่ในการ  
บริหารงานราชการให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายและแผนพัฒนาองค้การบริหาร-  
ส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และกฎหมายของทางราชการ

7.2 สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค้การบริหารส่วนตำบล

7.3 แต่งตั้งถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายก  
องค้การบริหารส่วนตำบล

- 7.4 วางระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นที่เรียบร้อย
- 7.5 รักษาการให้เป็นที่เรียบร้อยตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
- 7.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น
8. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้
- 8.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 8.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 8.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ
9. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยได้บัญญัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 2 ประการที่สำคัญคือ อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจทำ ดังนี้
- 9.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ ประกอบด้วยหน้าที่ดังนี้
- 9.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 9.1.2 รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย
- 9.1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 9.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 9.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 9.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 9.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 9.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

- 9.2 อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้
- 9.2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
  - 9.2.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
  - 9.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
  - 9.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ
  - 9.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
  - 9.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
  - 9.2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
  - 9.2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 9.2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 9.2.10 จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
  - 9.2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
  - 9.2.12 การท่องเที่ยว
  - 9.2.13 การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานั้นจะไม่ใช่การตัดทอนอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าก่อนตามสมควร ในกรณีหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

## 10. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 10.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10.2 รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล
- 10.3 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10.4 รายได้จากกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

10.5 รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

11. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหลายด้าน เช่น รายจ่ายประจำ ค่าครุภัณฑ์ ค่าวัสดุ ค่าอุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังประกอบด้วยรายจ่ายตามโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยรายจ่ายดังนี้

11.1 เงินเดือน

11.2 ค่าจ้าง

11.3 ค่าตอบแทนอื่น ๆ

11.4 ค่าใช้สอย

11.5 ค่าครุภัณฑ์

11.6 ค่าวัสดุ

11.7 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ

11.8 ค่าสาธารณูปโภค

11.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

11.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายกำหนด

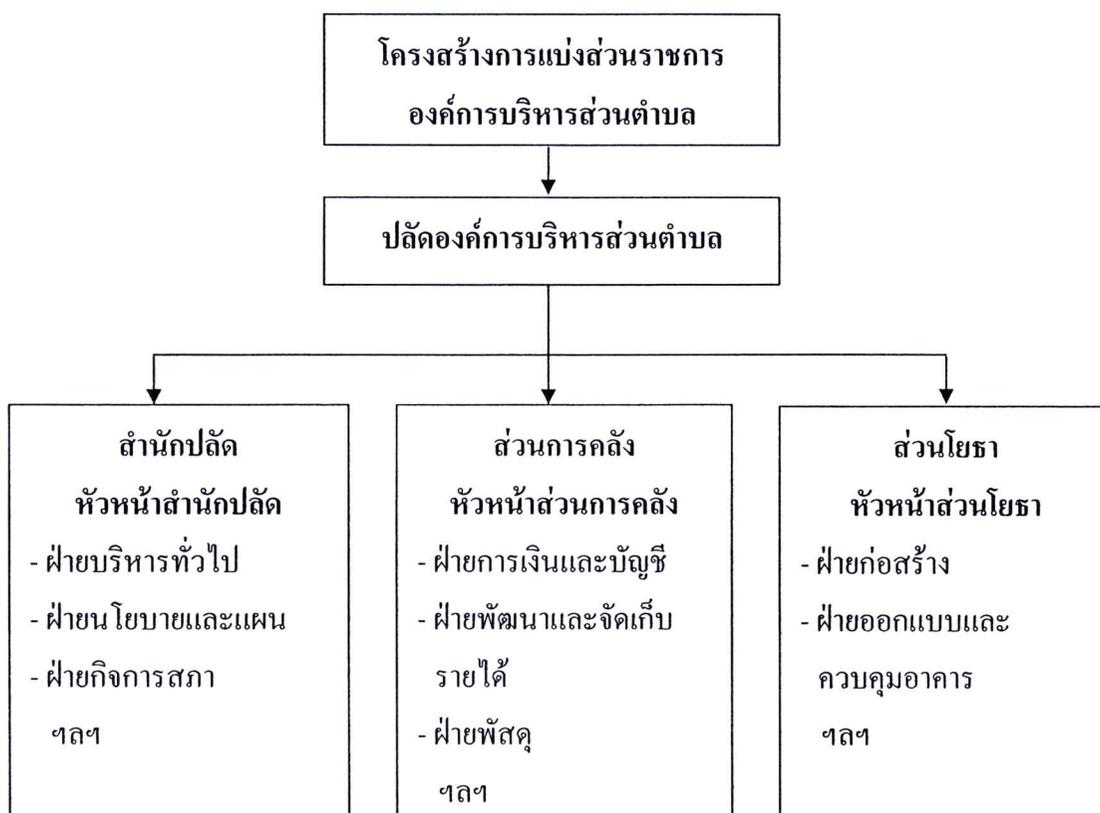
12. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และตามกฎหมายอื่น ๆ

13. โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่

สรุปโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบมติคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลใดจะอยู่ในระดับขนาดใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด โดยให้คำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการแบ่งส่วนราชการดังนี้

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกองหรือส่วนราชการอื่น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลอาจประกาศกำหนดส่วนราชการเพิ่มเติมได้ นอกจากส่วนราชการหลักขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สำนักปลัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา โดยกำหนดเพิ่มเติมได้อีก เช่น กองหรือส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการอื่น กำหนดเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม ซึ่งการแบ่งส่วนราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ดังแสดงในภาพ 6



ภาพ 6 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา. จาก คู่มือการบริหารงานท้องถิ่นภายใต้ นโยบายปฏิรูประบบราชการ (หน้า 209), โดย เชื้อ ฮันจินดา, 2547, กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

จากภาพประกอบ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นว่าการแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ โดยสำนักปลัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธาจะประกอบไปด้วยฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะประกอบไปด้วยแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละแห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ ประกอบไปด้วยส่วนราชการตั้งแต่สามส่วนราชการขึ้นไป และจะแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดกลาง ประกอบด้วยส่วนราชการและฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งจะมีจำนวนลดหลั่นจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กประกอบไปด้วยส่วนราชการสามส่วนอย่างน้อย เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านบุคลากรของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน การกำหนดหลักเกณฑ์การปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13 และ 14 ประกอบกับมาตรา 25 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ จะต้องมียาได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจะต้องมียาได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 6 ล้านบาท ขึ้นไป และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก จะต้องมียาได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 150,000 บาทและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันตามลักษณะของงานที่ได้รับมอบหมายโดยส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

#### 1. การแบ่งงานในสำนักปลัดและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

##### 1.1 ฝ่ายบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล

การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ การดำเนินการทางวินัยรับเรื่องต่าง ๆ งานธุรการ งานติดต่อประสานกับส่วนราชการ และงานอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในส่วนราชการอื่น ๆ

##### 1.2 ฝ่ายนโยบายและแผน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการแผนพัฒนาตำบลและ

จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งานออกข้อบัญญัติตำบล งานด้านวิชาการ และงานประชาสัมพันธ์ งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ งานคอมพิวเตอร์

และงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

1.3 ฝ่ายกิจการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกในการจัดประชุมและเป็นผู้ช่วยเหลืองานการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้อาจจัดตั้งฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นในสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นได้ตามความสอดคล้องของศักยภาพด้านการคลังและความจำเป็น รวมทั้งอาจจัดตั้งฝ่ายต่าง ๆ ได้อีกกรณีที่มีการปรับขนาดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่

2. การแบ่งงานในส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ฝ่ายการเงินและบัญชี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบัญชี จัดทำทะเบียนคุมการเงิน ดำเนินการเบิกจ่ายเงินและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินและบัญชี

2.2 ฝ่ายพัฒนาและจัดเก็บรายได้ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียม และอื่น ๆ

2.3 ฝ่ายพัสดุ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคา สอบราคา และตกลงราคา ตลอดจนจัดทำทะเบียนคุมพัสดุครุภัณฑ์และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้อาจจัดตั้งฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นในส่วนการคลังเพิ่มขึ้นได้อีกตามความสอดคล้องของศักยภาพด้านการคลัง กรณีปรับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่

3. การแบ่งงานในส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้ ฝ่ายก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลควบคุม การก่อสร้าง การซ่อมแซมบำรุงรักษา ถนน ไฟฟ้า ประปาและอื่น ๆ โดยอาจจัดตั้งฝ่ายต่าง ๆ ขึ้น ในส่วนโยธาเพิ่มขึ้นได้อีกตามความสอดคล้องของศักยภาพด้านการคลังและความจำเป็น รวมทั้งอาจจัดตั้งฝ่ายต่าง ๆ ได้อีกกรณีมีการปรับขนาดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่

สรุปโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การกำหนดอำนาจหน้าที่และ โครงสร้างการบริหารงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การบริหารจัดการที่ดี ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Good Governance ซึ่ง ได้มีการพูดถึงแนวคิดนี้เป็นครั้งแรกในแวดวงของหน่วยงานระหว่างประเทศ ที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา หลังจากที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลของนโยบายการปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และตะวันออกเฉียงใต้เมื่อไม่นานมานี้ โดยธรรมาภิบาลเป็นทั้ง แนวความคิด หลักการพื้นฐานและวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงาน โดยได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ทัศนะของคำดังกล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาลนั้น เป็นเรื่องของ หลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ อันมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบเชิงทฤษฎี การบริหารงาน หากแต่เป็นหลักการทำงานสำหรับองค์การภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยองค์การเหล่านี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นกรอบกติกาและแนวทาง ในการบริหารจัดการภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลท้ายสุดให้้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ความสุจริต โปร่งใส ความคุ้มค่าเงินและอื่น ๆ อันเชื่อว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่สภาพแห่งการพัฒนาขององค์การและสังคมประเทศชาติอย่างยั่งยืน (แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล, 2550)

### ความเป็นมาของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

จากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นและขยายอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี ค.ศ. 1997 หรือ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าวที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” (tom yum gung crisis) ความอ่อนแอ รวมทั้งขาดการบริหารจัดการที่ดีของทั้งภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องยื่นหนังสือเจตน์จำนง (letter of intent) เพื่อขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

ในหนังสือเจตน์จำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 นั้น ปรากฏเงื่อนไขที่สำคัญ คือรัฐบาลไทยต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในทำนองเดียวกันกับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) หลักธรรมาภิบาลจึงแทรกผ่านเข้ามาในประเทศไทย ผ่านการกู้ยืมเงิน เพื่อนำมาใช้บรรเทาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้น นักวิชาการหลายท่านชี้ให้เห็นว่า จุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย เกิดจากเหตุผลของความจำเป็น อันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและรัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับแนวคิดจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียโดยตรง

ช่วงเริ่มแรก การแปลความหมายของ Good Governance เพื่อเป็นคำภาษาไทย และการให้คำจำกัดความ เป็นไปอย่างหลากหลายแตกต่างกันบ้างตามทัศนะของนักวิชาการแต่ละท่าน ได้แก่ การแปลเป็นคำว่า ธรรมรัฐ ซึ่งเป็นคำที่เกิดจากการประชุมคณาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 ผลจากการประชุมคือ จดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็น “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เพื่อเรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด ในที่นี้ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549) ได้อธิบายว่า “ธรรมรัฐ” หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้นพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คน ไม่ถูกรังแกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีความรับผิดชอบต่อบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

ต่อมาในสมัยรัฐบาล “ชวน หลีกภัย” ได้เข้าบริหารประเทศในเดือนพฤศจิกายน 2540 และภายหลังจากเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 ได้มีการเรียกร้องให้สร้าง “ธรรมรัฐ” อีกครั้ง ซึ่งผู้นำทางความคิดนี้คือ ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 17) ซึ่งได้อธิบายความหมายของ “ธรรมรัฐ” ว่าเป็น กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใสยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย และการจัดการตนเองของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมขึ้น

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้มีการขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกของประชาชน ในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย การดำเนินงานของหน่วยงานราชการจัดว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูประบบราชการที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ งบประมาณ และระบบกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยสามารถเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง และช่วยให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ แก่ชุมชนและท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจต่อมาได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยได้มีการระบุแนวทางในการบริหารจัดการบ้าน เมืองที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) และฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2555) โดยใช้เป็นหลักในการดำเนินการบริหารให้มีผล ในทางการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรมและกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างเป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีระบบราชการที่เคารพในสิทธิของผู้อื่น มีความแน่ใจว่าหน่วยงานของรัฐสามารถสร้างผลงานตามสัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์, 2543)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541, หน้า 81) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าเป็นการเปลี่ยนวิธีคิดไปในขั้นพื้นฐานจากเดิม ซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ในลักษณะของการจัดการปกครอง (government) เป็นการปกครองในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐกับสังคม

วรภัทร โทชนะเกษม (2541, หน้า 20) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าเป็นการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของ (owner's rights) ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร กรณีของภาครัฐนั้นผู้เป็นเจ้าของก็คือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนผ่านการเลือกตั้ง ขณะที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งก็เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารประเทศ คือ รัฐบาล ให้บริหารประเทศไปในทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

อานันท์ ปันยารชุน (2542) ให้ความหมาย Good Governance ว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

เมธา สุวรรณสาร (2544, หน้า 32) ได้ให้ความหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง วิธีแห่งการนำองค์การสู่ความรุ่งเรืองมั่นคงยั่งยืน ซึ่งกล่าวถึง

ปรัชญาคุณธรรมและจริยธรรมแห่งองค์การในการบริหาร และการจัดการที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างคุณค่าเพิ่มและพลังแห่งการเจริญเติบโต เพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในด้านต่าง ๆ ของประเทศและของโลก ธุรกิจในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การควบคุมและการจัดการความเสี่ยง และการตรวจสอบภายใน โดยใช้มาตรฐานความเสี่ยงเป็นหลักประกันของการกำกับดูแลองค์การ เพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องการบริหารและการจัดการองค์การให้ก้าวหน้าได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ถวิลวดี บุรีกุล (2545) ได้สรุปถึงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลว่าเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหาร แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดด้วย ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

สุเทพ เชาวลิต (2548, หน้า 31) ได้ให้ความหมายของการบริหารบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลว่า คือ การมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่า การดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคมและให้ความมั่นใจว่าเสียงของคนยากคนจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

อินทร์ตัน ยอดบางเตย (2547) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ว่าเป็นแบบอย่างการบริหารการปกครอง ด้วยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชน โดยเฉพาะเรื่องรายได้ ค่าครองชีพ สวัสดิการ และปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2550) ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดี ว่าหมายถึง กติกา กฎเกณฑ์ ที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึง

การจัดระบบขององค์กรและกลไกองค์กรของรัฐบาล และที่ไม่ใช่แค่ส่วนราชการ แต่หมายรวมถึง องค์กรเอกชน ชมรม สมาคม นิติบุคคลเอกชนและอื่น ๆ

American Heritage Dictionary (อ้างถึงใน วิชาส ทงสุทธิ์, 2551, หน้า 125) อธิบายว่า Governance หรืออภิบาลว่าหมายถึง (1) The act, process, or power of governing; governance (2) The state of being governed ซึ่งเมื่อแปลตรงตามตัวอักษร คือการกระทำกระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารปกครอง ซึ่งเมื่อมีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องนั้น มีความหมายครอบคลุมถึงรัฐ (state) และระบบราชการ (civil service) และเมื่อมีการนำมาใช้ในองค์กรภาคเอกชน อาจเติมคำว่า Corporate Governance

บาลานซ์ (ตีวเตอร์หมู่) และศรายุทธิ์ ตริรมณ์ (2552, หน้า 36) อธิบายคำว่า Good Governance ประกอบด้วย คำว่า “Good (adj.) คือ มีคุณธรรม ถูกต้อง เหมาะสม นิสัยดี คุณภาพดี มั่นคง มีประโยชน์ ฯลฯ” และคำว่า “Governance (n.) การปกครอง การควบคุม ระบบการปกครอง ระบบการจัดการ” ดังนั้น Good Governance โดยศัพท์ จึงหมายถึง กติกา หรือ กฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสมและเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การบริหารทรัพยากรและสังคม ที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบขององค์กรและกลไกของ คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรมและ สมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคล เอกชนและภาคประชาสังคม การบริหารราชการ ที่เรียกว่า “Good Governance” นั้น ภาคเอกชนได้นำมาใช้ในการบริหารองค์กรของตน โดยใช้คำว่า “บรรษัทภิบาล” และภาครัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการ โดยใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล”

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) ที่ระบุโดยนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง การปกครองหรือการบริหาร จัดการที่ในทุก ๆ ด้านโดยชอบธรรม อย่างมีประสิทธิภาพ เน้นกระบวนการ ส่งเสริม การมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคมในทุก ๆ ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชนและ ภาคประชาชน อย่างจริงจังต่อเนื่อง เริ่มจากมีโครงสร้างการบริหารที่ดี มีประสิทธิภาพ

อย่างโปร่งใส มีการปกครองที่ดี ตามกฎหมายอย่างชอบธรรม มีเสถียรภาพ และสามารถตรวจสอบได้

### **หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**

หลักการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีได้มีผู้เสนอไว้ สอดคล้องกันและมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (2541, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การทำงานที่มีความยุติธรรม มีความชอบธรรมในอำนาจ มีความชัดเจนในกฎเกณฑ์ ที่สามารถอธิบายได้ด้วยหลักความเป็นจริง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543, หน้า 2-3) ได้กล่าวถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสำหรับหน่วยงานราชการ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่าง ส่วนราชการกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และได้มีมติในที่ประชุมได้ข้อตกลงที่เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ โดยให้หน่วยงานราชการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการบริหารงานและการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยหลักการ 6 ประการ ดังนี้

**หลักนิติธรรม (the rule of law)** คือ กรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคมจะเป็นหลักประกันความมั่นคง ความศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, หน้า 2-3)

กัลยา เนติประวัติ (2544, หน้า 11) ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดคติกาและการปฏิบัติตามกติกาที่ตกลงกันไว้ อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิกในระดับองค์การ

หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงาน หรือเข้าประชุม ให้ตรงเวลาการให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในองค์การ

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2544, หน้า 41) ได้กล่าวถึง หลักกฎหมายที่ยุติธรรม และชัดเจน (fair legal framework and predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรม และเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎหมายมีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคมสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวไว้ว่า หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์การ เป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์การ กฎ และข้อบังคับเหล่านั้น ต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์การรวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุม และพัฒนาสังคมนั้นด้วย ซึ่งมีแนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์การ ดังนี้

1. ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์การเรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์การ รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย
2. พัฒนานุเคราะห์ให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน และพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลง ก็จะเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง
3. องค์การและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริต ปราศจากการคอร์รัปชัน โดยใช้ขนาดองค์การ อัตรากำลังคน และงบประมาณลดลง

#### 4. สภาพสังคมในองค์การ

4.1 มีข้อร้องเรียนคดีความและการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง

4.2 คนในองค์การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจ กฎ ระเบียบข้อบังคับและมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็น ในกรณีต่าง ๆ

กล่าวสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมควรประกอบไปด้วย การใช้ข้อบังคับตำบล เพื่อให้ การบริหาร อบต. เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ระเบียบข้อบังคับ ของ อบต. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นมีการแต่งตั้ง คณะบุคคลหรือกรรมการทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของ อบต. มีการ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ระเบียบข้อบังคับของ อบต. ให้ประชาชนได้ทราบ ปฏิบัติตาม ระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย ประชาชนให้การยอมรับที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับ ที่ อบต. ได้กำหนดไว้ และมีการจัดอบรมเรื่องระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต. แก่ประชาชน

**หลักคุณธรรม (ethics)** คือ เป็นกลไกที่องค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือ ผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศ ที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งแต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจาก ประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้ (ชัยสิทธิ์ เณลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 40, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, หน้า 2-3)

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวไว้ว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุน การทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติเป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่ (1) สัจจะ การรักษาความสัตย์ (2) ทมะ การรู้จักข่มใจตนเอง (3) ขันติ การอดทน ออกถ้อยและ การอดออม และ (4) จาคะ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต ซึ่งมีแนวทางการ ดำเนินการตามหลักคุณธรรม ดังนี้

1. สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง
2. ภาครัฐใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง จริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา
3. ภาครัฐให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแกโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า รวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้แรงเสริมในรูปแบบต่าง ๆ
4. องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างจิตสำนึก ด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ
5. ทุกหน่วยงานภาครัฐควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขา วิชาชีพอย่างเปิดเผย

Xu and Ngai (2011, p. 247) ให้แนวคิดว่า องค์กรที่ให้บริการด้วยความสมัครใจ (voluntary service organizations) จะสามารถอยู่รอดได้ในสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองที่อนุรักษ์นิยม ถึงแม้เงินทุนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาองค์กร แต่คุณธรรมเป็นทรัพยากรสำคัญที่ช่วยให้องค์กรอยู่รอด เติบโต ประสบความสำเร็จและได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล

กล่าวสรุปได้ว่า หลักคุณธรรมควรประกอบไปด้วย การจัดกิจกรรมหรือมอบรางวัลยกย่องแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่และถูกต้อง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาเงินเดือน การเลื่อนระดับ การบรรจุแต่งตั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการทำงานแก่พนักงานและเจ้าหน้าที่ มีการอบรมศึกษาคุณงาน ด้านทักษะ ความรู้ วิธีปฏิบัติงาน หลักคุณธรรมในการทำงานแก่พนักงานและเจ้าหน้าที่ มีการจัดทำแผนโครงการ งบประมาณ กิจกรรมในพื้นที่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ให้บริการประชาชนทุกคนด้วยความเสมอภาค มีการนำโครงการที่ประชาคมหมู่บ้านนำเสนอเข้าแผนและปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม การปฏิบัติงานกิจกรรมต่าง ๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะทราบและตรวจสอบได้ และปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องตามระเบียบบนพื้นฐานของศีลธรรม

**หลักความโปร่งใส (transparency)** คือ กลไกการบริหารที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบ กติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้องและมี

ประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแล และประชาชนสามารถตรวจสอบติดตามผลได้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, หน้า 2-3)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (2541, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบโปร่งใส คือ การทำงานอย่างมีหลักการและความรับผิดชอบตรวจสอบได้ตลอดเวลา เกิดความโปร่งใสในการเปิดข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบ

กัลยา เนติประวัติ (2544, หน้า 11) ได้กล่าวถึง หลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรในทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนสำหรับที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน และมีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2544, หน้า 40) ได้กล่าวถึง หลักความสุจริตและโปร่งใส (honesty and transparency) ว่า คือกลไกการบริหารที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวไว้ว่า ความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่นบุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอนวิธีการทำงานที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคน และมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวัน หรือรายสัปดาห์

ให้สมาชิกในองค์การได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์การ ซึ่งมีแนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์การ ดังนี้

1. สำนวณความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร
2. บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539
3. ปรับปรุงระบบเอกสาร และระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้งาน และการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน
4. จัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่อกิจการของหน่วยงานประชาชน
5. มีระบบการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์การ
6. สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของประชาชน

กล่าวสรุปได้ว่า หลักความโปร่งใสควรประกอบไปด้วย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่ประชาชนควรรู้ เช่น ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ งบประมาณ และการจัดซื้อ-จัดจ้าง การดำเนินการจัดซื้อ-จัดจ้าง ให้เป็นไปตามกฎระเบียบด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ มีการติดประกาศเอกสารการสอบราคา ประกวดราคา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ มีการเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ รายรับรายจ่ายประจำปีให้ประชาชนรับทราบ การทำจัดแผนงานปฏิบัติการจัดซื้อ-จัดจ้าง และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้าง มีการจัดสถานที่ให้ประชาชนได้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร และผลการดำเนินงานของ อบต. และเปิดโอกาสให้ประชาชนทักท้วง/ร้องเรียนการจัดซื้อ-จัดจ้างได้ โดยมีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์

**หลักความมีส่วนร่วม (participation)** คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อมผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎร โดยชอบธรรม มีการเปิด

โอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างเสรี รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน และให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็น คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือ การมีรูปแบบการปกครอง และบริหารงานที่มีการกระจายอำนาจ (decentralization) (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, หน้า 2-3)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (2541, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การทำงานที่ให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมหรือตระหนักในอำนาจของตนเอง ใช้อำนาจเป็นธรรม มีความยุติธรรม ทัดเทียม เสมอภาค สังคมมีส่วนร่วมทุกกรณี มีการทำประชาพิจารณ์ตอบข้อซักถามสาธารณะเป็นครั้งคราว

กัลยา เนติประวัติ (2544, หน้า 11) ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศโดยการแสดงความคิดเห็นการได้สวนสาธารณะการจัดทำประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ (2544, หน้า 40) ได้กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือ การมีรูปแบบการปกครอง และบริหารงานที่กระจายอำนาจ (decentralization)

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวไว้ว่า หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กร

ทุกระดับเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การได้ร่วมรับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ ซึ่งมีแนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ดังนี้

1. องค์การต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้บุคลากรในองค์การถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้ มีประสิทธิภาพเพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์การ และ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

2. กระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

3. ธรรมนูญและประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชน เห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4. จัดทำคู่มือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

5. แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและ ประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่ การปฏิบัตินั้น ๆ

6. สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดง ความคิดเห็น หรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์การ

Sashkin (1982, pp. 110-113) ได้กล่าวถึง การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้พนักงาน ได้มีการวางแผน และควบคุมกิจกรรมการปฏิบัติงาน ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามผู้ได้บังคับบัญชาจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และควบคุมงานได้ในลักษณะต่าง ๆ ตามความสำคัญที่แตกต่างกันไป ซึ่ง Sashkin ได้เสนอวิธีสำคัญ 4 ประการในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมาย (participation in goal setting) มีความหมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคล ระดับผู้บังคับบัญชา หรือระดับกลุ่มได้มีส่วนร่วม

ในงาน ในการกำหนดเป้าหมายของงานเพื่อที่พวกเขาจะได้พยายามทำให้งาน หรือ ผลการปฏิบัติงานนั้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้และเกิดผลงานที่ดี

2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in decision making) เป็นการมีส่วนร่วมของผู้ได้บังคับบัญชาในการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือในหลาย ๆ โอกาส มีอิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายของงาน มีส่วนร่วมรับผิดชอบในทางเลือกของวิธีการตัดสินใจ ตลอดจนตรวจสอบและประเมินทางเลือกในการตัดสินใจต่าง ๆ

3. การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา (participation in problem solving) เป็นความต้องการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูล พัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ในการทำงาน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลนั้น ๆ และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความคิดใหม่ ๆ ในการพัฒนาปรับปรุงงาน

4. การมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง (participation in change) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้จะมีความยาก และซับซ้อน และถือเป็นจุดที่สำคัญที่สุด ซึ่งรูปแบบนี้จะมาหลังจากการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา โดยทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชานั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างวิเคราะห์และแปลความหมายของข้อมูลองค์การ เพื่อที่จะทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาขององค์การ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การ

Davis and Newstrom (1985, pp. 195-196) ได้กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมต้องประกอบด้วย 5 องค์ประกอบดังนี้ (1) บรรยากาศของการมีส่วนร่วม (environment) (2) องค์การ (organization) (3) มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนผู้ร่วมงาน (employee) ให้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหาร (4) ภาวะผู้นำ (leadership) และ (5) การใช้เทคโนโลยี (technology)

Uzzi (2002) กล่าวว่า สิ่งสำคัญในการบริหารแบบมีส่วนร่วมมี 2 ประการคือ (1) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วน และทันสมัยต่อพนักงาน เนื่องจากพนักงานเป็นผู้มีบทบาทในการร่วมตัดสินใจ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะทำให้การตัดสินใจนั้นถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และ (2) พนักงานทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน และร่วมมือกันอย่างเต็มที่ตามกระบวนการมีส่วนร่วม

กล่าวสรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมควรประกอบไปด้วย การจัดทำศูนย์ หรือช่องทางารรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟัง การประชุมของสภา และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา จัดเวทีประชาคมเพื่อแถลง ผลงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น มีกิจกรรมให้บริการประชาชน นอกสถานที่ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนประเมินความ พึงพอใจที่มีต่อการปฏิบัติงานของ อบต. และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

**หลักความรับผิดชอบ (accountability)** คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้ จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมี ความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียง ที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม โดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อม และสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบ จึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 40, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, หน้า 2-3)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบัน-วิจัยและพัฒนาประเทศไทย (2541, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีคือ ต้องมีความรับผิดชอบ และสามารถรับผิดชอบผลการกระทำนั้น ๆ ได้

กัลยา เนติประวัติ (2544, หน้า 12) ได้กล่าวถึง หลักความรับผิดชอบ คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจ ปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพ ในความคิดเห็นที่แตกต่างและการยอมรับผลจากการกระทำของตนในระดับองค์การ หมายถึง การกำหนด โครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐ มีการกระจายอำนาจ

การตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกกระดับมีความชัดเจน และมีการรายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จให้ประชาชนทราบ

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวไว้ว่า หลักความรับผิดชอบหมายถึงความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎระเบียบขององค์การ ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึก ต่อหน้าที่สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดี และผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ ซึ่งมีแนวทาง ในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดี ด้วยการยกย่อง และส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี
2. สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วม มีระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้
3. ส่งเสริมผู้มีความสามารถ โดยการให้รางวัล และลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้ง การจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

กล่าวสรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบควรประกอบไปด้วย มีการนำข้อเสนอแนะ ข้อร้องเรียนของประชาชนไปดำเนินการตามระเบียบ มีการบันทึกเรื่องร้องเรียนและ มีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนทราบ นำโครงการ กิจกรรม ที่ประชาชนได้นำเสนอไปสู่การปฏิบัติงานให้เกิดเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อปัญหาชุมชน จัดให้มีการบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง มีการจัดทำแผนผังความรับผิดชอบงานของพนักงานแต่ละขั้นตอนอย่าง ชัดเจน มีการจัดทำอัตราค่าจ้าง โครงสร้างหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ อบรม. เปิดเผยต่อ ประชาชน มีการจัดทำแผนงาน วิธีการ มาตรการจูงใจ ประชาสัมพันธ์ในการเก็บภาษี ประจำปี และจัดทำช่องทางในการติดต่อสอบถามข้อมูล ข่าวสาร ไว้ให้บริการประชาชน

**หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)** เป็นกลไก ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์การ และ

การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม ซึ่งมีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, หน้า 2-3)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (2541, หน้า 6) ได้กล่าวไว้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและประหยัดในการดำเนินการและปฏิบัติงาน

กัลยา เนติประวัติ (2544, หน้า 11) ได้กล่าวถึง หลักความคุ้มค่า คือการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนในระดับองค์กร และหมายถึงผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่เป็นภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนนำเทคโนโลยีใหม่ มาใช้พัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ (2544, หน้า 41) ได้กล่าวถึง หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ว่าเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์การ การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวไว้ว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ
2. ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว
3. ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาและบรรลู่ ในวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
4. กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน
5. สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อการตรวจสอบ
6. นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
7. เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า
8. รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร
9. ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ
10. ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (Result-Based Management--RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ
11. จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน
12. ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องในหลักความคุ้มค่า
13. ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

กล่าวสรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่าประกอบไปด้วย การจัดซื้อ-จัดจ้างมุ่งเน้นให้เกิดการประหยัดงบประมาณ จัดกิจกรรมรณรงค์ให้พนักงานและประชาชนรู้จักประหยัด และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. มีการตรวจสอบการใช้จ่ายครุภัณฑ์เป็นประจำทุกปี ลดขั้นตอนและระยะเวลาการทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ มีการประเมินผลการดำเนินงานในการจัดทำโครงการและกิจกรรม มีมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรของ อบต.

อย่างคุ้มค่า และจัดให้มีการฝึกอบรมการศึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อเพิ่มศักยภาพ และทักษะในการทำงาน

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสำหรับหน่วยงานราชการ ตามแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543, หน้า 2-3) แสดงในภาพ 7 ดังนี้



ภาพ 7 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสำหรับหน่วยงานราชการ

ที่มา. จาก คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546

(หน้า 2-3), โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, กรุงเทพมหานคร:  
พี เอ ลีฟวิง.

ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล (2545, หน้า 8) กล่าวถึง หลักการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีว่าประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ โดยมุ่งสู่ความยั่งยืน ซึ่งถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของการบริหารองค์การ ดังนี้

1. การมีค่านิยม 6 ประการ หมายถึง

1.1 มีการสื่อสารอย่างเปิดเผย (open communication)

1.2 มีการทำงานเป็นทีม (team work)

1.3 มีประสิทธิภาพและกระบวนการทำงานที่ดี (efficiency)

1.4 มีความรู้ความสามารถ (competency)

1.5 มีความรับผิดชอบต่อน้ำที่ (accountability)

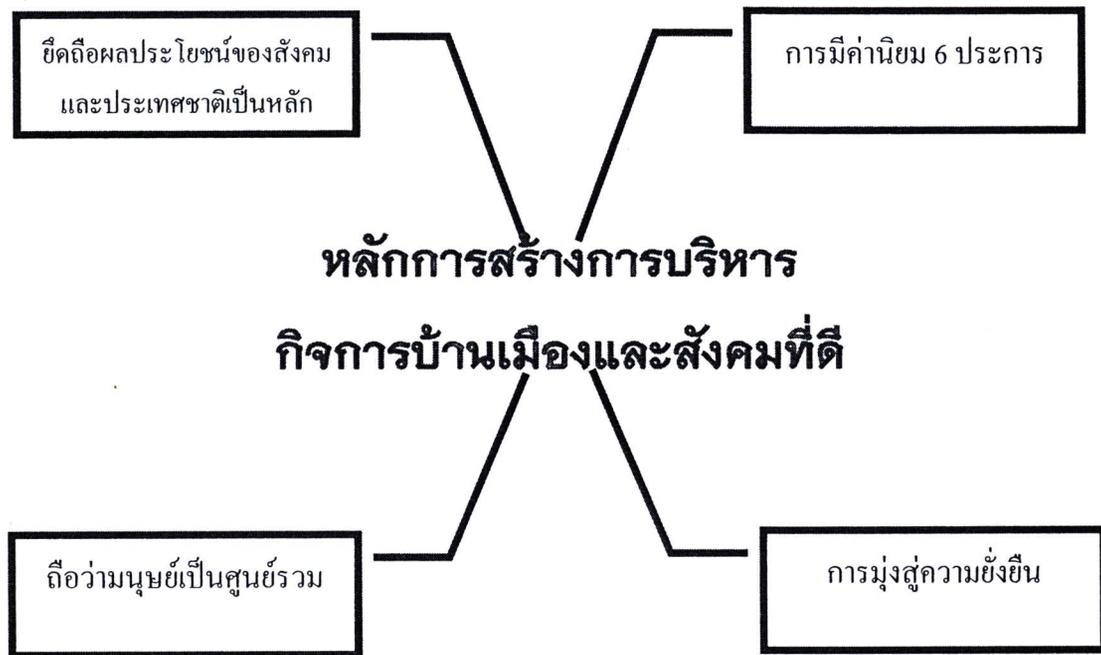
1.6 มีความซื่อสัตย์และจุดยืนอันมั่นคง (honesty and integrity)

2. การมุ่งสู่ความยั่งยืน (sustainability) หมายถึง การทำให้ธุรกิจเจริญอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

3. จะต้องถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง เนื่องจากการบริหารกิจการที่ดีถือว่าคนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบริหารงานขององค์การและเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญที่สุด

4. การยึดถือผลประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติเป็นหลัก คือ ผลประโยชน์ของประเทศชาติมาก่อนอื่นใด โดยมาก่อนผลประโยชน์ของพรรคพวกของคณะหรือบุคคล

หลักการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามแนวคิดของ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล (2545, หน้า 58) สรุปได้ดังภาพ 8



ภาพ 8 หลักการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามแนวคิดของ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล

ที่มา. จาก การสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, โดย ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล, 2545, วารสารท้องถิ่นไทย, 1(9), หน้า 58.

สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้ (สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546, หน้า 43-56)

1. หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยได้เน้นถึงวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

- 1.1 เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- 1.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 1.3 มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 1.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

1.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

1.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

1.7 มีการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2. หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม โดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังนี้

2.1 การกำหนดภารกิจของรัฐ และส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายดังกล่าวและต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ

2.2 การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้

2.3 กรณีที่ภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องรับพิจารณาความเห็นและชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น

2.4 ข้าราชการต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมและประชาชนผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสม

2.5 กรณีพบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขโดยเร็ว

3. หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (results) โดยมีตัวชี้วัด (indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยให้ส่วนราชการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงาน ได้ดังนี้

3.1 การปฏิบัติงานของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดยดำเนินการ ดังนี้

3.1.1 ภารกิจต่าง ๆ ต้องมีแผนปฏิบัติงานล่วงหน้า

3.1.2 แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลางบประมาณ  
ที่จะต้องใช้เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ ตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

3.1.3 มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผน

3.1.4 กรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องปรับแก้ไขแผน  
ให้เหมาะสม

3.2 การบริหารราชการแบบบูรณาการ มีแนวทาง ดังนี้

3.2.1 กรณีหลายส่วนราชการมีภารกิจเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ให้ส่วนราชการ  
กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การบริหารจัดการ (การวางแผน + การใช้ทรัพยากร +  
การดำเนินการ) เกิดผลสำเร็จในภารกิจตามเป้าหมายที่เป็นเอกภาพเดียวกัน

3.2.2 เนื่องจากมีการบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดและ  
ในต่างประเทศ จึงให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของ  
ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ โดยใช้การมอบอำนาจตาม  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

3.3 การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยมีแนวทาง  
ปฏิบัติ ดังนี้

3.3.1 ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง

3.3.2 ต้องสามารถประมวลผลความรู้นำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่าง  
ถูกต้องรวดเร็ว เหมาะสมกับสถานการณ์

3.3.3 ต้องมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้มี  
ประสิทธิภาพและมีคุณธรรม

3.3.4 ต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการ

3.4 ความตกลงในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้มีการทำความตกลง ใน  
การปฏิบัติงาน (performance agreement) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบใน  
การนำนโยบายแต่ละเรื่องไปปฏิบัติ

### 3.5 การกำหนดแผนบริหารราชการ กำหนดให้จัดทำแผนต่าง ๆ ดังนี้

3.5.1 แผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารที่รัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี ซึ่งแปลงมาจากนโยบายรัฐบาล โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสำนักงานงบประมาณ เป็นผู้จัดทำ โดยต้องจัดทำภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วเป็นแผนชาติมีผลผูกพันทุกส่วนราชการ ต้องนำไปปฏิบัติ

3.5.2 แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ร่วมกันเป็นผู้จัดทำแผนนิติบัญญัติแล้วทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปจัดทำกฎหมายต่อไป

3.5.3 แผนปฏิบัติราชการเป็นแผนงานทุกส่วนราชการที่แปลงจากแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ ดังนี้

3.5.3.1 แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี

3.5.3.2 แผนปฏิบัติราชการประจำปี

3.5.3.3 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรี คนใหม่

4. หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ กำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

4.1 หลักความโปร่งใส ต้องมีการประกาศเป้าหมาย แผนงาน เวลา งบประมาณ ที่ใช้ และเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

4.2 หลักความคุ้มค่า

4.2.1 ต้องจัดทำบัญชีต้นทุนและรายจ่ายต่อหน่วยของการบริการ สาธารณะเพื่อใช้สำหรับเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์

4.2.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจแห่งรัฐ

4.2.3 การจัดซื้อจัดจ้างต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม

4.3 หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

4.3.1 กรณีที่ส่วนราชการให้ความเห็นชอบ การอนุญาตระหว่างกันต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่ได้ประกาศไว้ล่วงหน้าว่าต้องเกิน 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมายถ้าเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการที่ต้องเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติต้องรับผิดชอบ

4.3.2 การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาส่วนราชการต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว หลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา

4.3.3 กรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย

4.3.4 การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษรถ้าด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้

5. หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

5.1 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

5.1.1 ส่วนราชการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติเรื่องนั้น ๆ โดยตรง และให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย

5.1.2 ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตามกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบและผู้มอบ

5.1.3 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะกำหนดหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ และการลดขั้นตอน ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

5.1.4 ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนตรวจสอบได้

5.2 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

5.2.1 กระทรวงต้องจัดให้มีศูนย์บริการร่วม

5.2.2 กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วม และพร้อมให้บริการประชาชนอย่างครบถ้วน

5.2.3 หากศูนย์บริการร่วมมีปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการเพราะกฎระเบียบวิธีการ ให้ส่วนราชการแจ้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเสนอปรับปรุงต่อไป

5.2.4 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงให้รวมทั้งจังหวัด และอำเภอด้วย

## 6. หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

### 6.1 การทบทวนภารกิจ

6.1.1 ส่วนราชการทบทวนภารกิจ ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดเพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ หากเห็นควรเปลี่ยนแปลงให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่

6.1.2 กรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการวิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอคณะรัฐมนตรีการปรับปรุงภารกิจอำนาจหน้าที่ โครงสร้างหรืออัตรากำลัง

### 6.2 การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

6.2.1 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนกฎระเบียบ เพื่อยกเลิกปรับปรุง หรือให้มีขึ้นใหม่เพื่อให้ทันสมัย และลดภาระของประชาชนโดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

6.2.2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎระเบียบของทุกส่วนราชการ ถ้าไม่เหมาะสมทันสมัยหรือเป็นภาระให้เสนอแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก หากส่วนราชการไม่เห็นด้วยให้เสนอคณะรัฐมนตรีวินิจฉัย

7. หมวด 7 การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน

7.1 การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติที่เป็นภารกิจการให้บริการแก่ประชาชน หรือต้องติดต่อกับส่วนราชการด้วยกัน และต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ตรวจสอบงานดำเนินการเสร็จตามเวลาที่กำหนด โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการอาจพิจารณากำหนดเวลาแล้วเสร็จได้หากเห็นว่าไม่เหมาะสม

## 7.2 การจัดระบบสารสนเทศ

7.2.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อบริการประชาชน

7.2.2 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศต้องจัดให้มีระบบสื่อสารสนเทศกลาง

## 7.3 การรับฟังข้อร้องเรียน

7.3.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการตอบคำถามเกี่ยวกับงานให้บริการประชาชน และมีกำหนดเวลาชัดเจน

7.3.2 ส่วนราชการที่ได้รับคำร้องเรียนข้อเสนอแนะความคิดเห็นจากประชาชนต้องดำเนินการให้ลุล่วงและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบ

7.3.3 ส่วนราชการที่ออกกฎให้ส่วนราชการอื่นปฏิบัติ มีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎนั้นเป็นอุปสรรค ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน ล้าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือที่ราชการให้ผู้ออกกฎพิจารณาโดยทันที และแจ้งผลให้ทราบ

## 7.4 การเปิดเผยข้อมูล

7.4.1 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติราชการให้ทราบ เว้นแต่กรณีที่เป็นความลับ เพื่อความมั่นคงรักษาความสงบเรียบร้อยคุ้มครองสิทธิของประชาชน

7.4.2 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายการจัดซื้อจัดจ้างสัญญา เว้นแต่ข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองโดยกฎหมาย

## 8. หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

8.1 การประเมินผล โดยผู้ประเมินอิสระเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจผู้รับบริการและความคุ้มค่าในภารกิจ

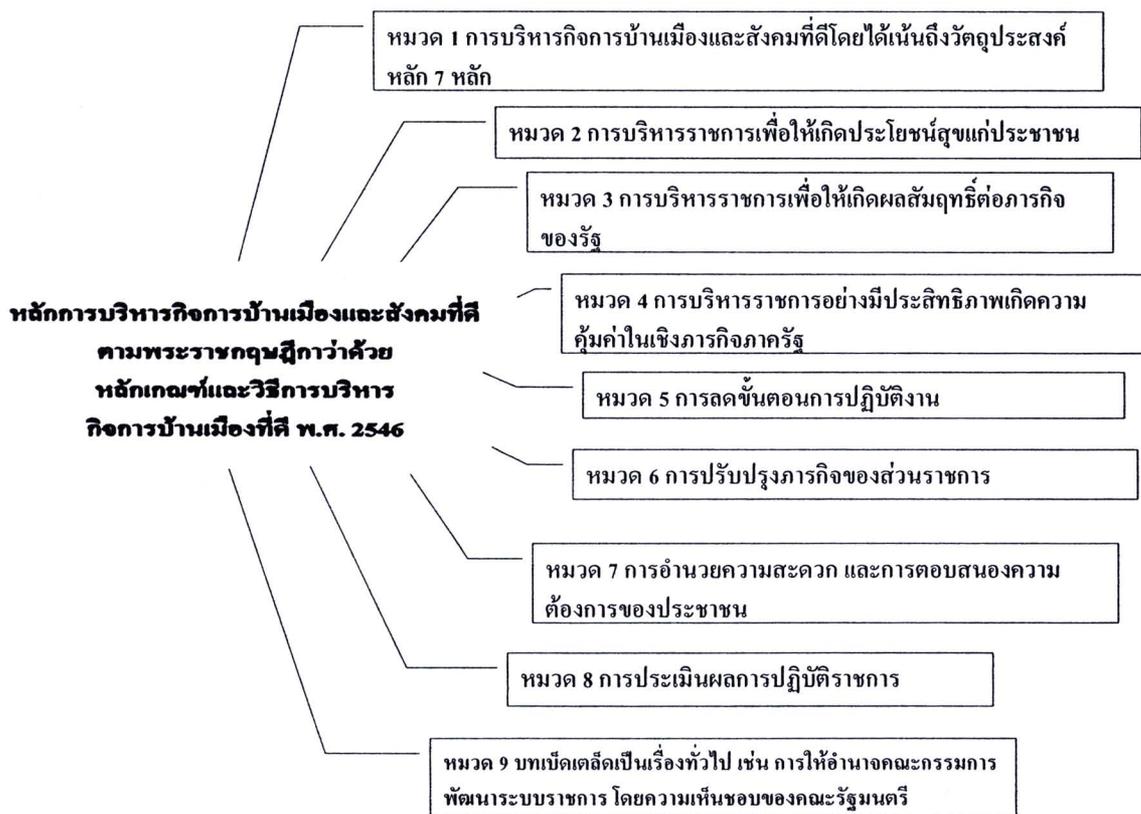
8.2 การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

8.3 การประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการเฉพาะตัวกับส่วนประ โยชน์ของหน่วยงาน

8.4 หากผลการประเมินส่วนราชการดีให้มีการจัดสรรเงินเป็นรางวัล เพื่อประสิทธิภาพ

9. หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ดเป็นเรื่องทั่วไป เช่น การให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจกำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัตินอกเหนือพระราชกฤษฎีกานี้ก็ได้

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สรุปได้ดังภาพ 9



ภาพ 9 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามพระราชกฤษฎีกา

ที่มา. จาก พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 (หน้า 3), โดย สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546, กรุงเทพมหานคร: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กล่าวโดยสรุป หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรประกอบด้วย การบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อเหตุการณ์ การอำนวยความสะดวก และตอบสนอง ความต้องการของประชาชน โดยการ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน เกินความจำเป็น มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ใช้ หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ- โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ก็จะเกิดผลดีต่อ การบริหาร และการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเป็นการบริหารงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้เป็นอย่างดี

### ตาราง 3

#### การเปรียบเทียบหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี			
ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี	สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	United Nation Development Programme	ม.ร.ว. ปรีดิยาทร เทวกุล
1. หลักนิติธรรม (the rule of law)	1. หลักการมีส่วนร่วม ของสาธารณชน (public participation)	1. การมีส่วนร่วมของ ประชาชน (public participation)	1. ยึดถือผลประโยชน์ ของสังคมและ ประเทศชาติเป็นหลัก
2. หลักคุณธรรม (ethics)	2. หลักความสุจริตและ โปร่งใส (honesty and transparency)	2. กฎหมายที่ยุติธรรม (rule of law)	2. การมีค่านิยม 6 ประการ
3. หลักความโปร่งใส (transparency)	3. หลักพันธะความ รับผิดชอบต่อสังคม (accountability)	3. ความเปิดเผยโปร่งใส (transparency)	3. การมุ่งสู่ ความยั่งยืน

## ตาราง 3 (ต่อ)

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี			
ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี	สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	United Nation Development Programme	ม.ร.ว. ปรีดียาธร เทวกุล
4. หลักการมีส่วนร่วม (participation)	4. หลักกลไกการเมือง ที่ชอบธรรม (political legitimacy)	4. การมีฉันทานุมัติร่วม ในสังคม (consensus orientation)	4. ถือว่ามนุษย์ เป็นศูนย์กลาง
5. หลักความรับผิดชอบ (accountability)	5. หลักกฎเกณฑ์ ที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and predictability)	5. กลไกการเมือง ที่ชอบธรรม (political legitimacy)	
6. หลักความคุ้มค่า (value for money)	6. หลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)	6. ความเสมอภาค (equality)	
		7. ประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผล (efficiency and effectiveness)	
		8. พันธะความรับผิดชอบ ต่อสังคม (accountability)	
		9. การมีวิสัยทัศน์ เชิงกลยุทธ์ (strategic vision)	

## เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเป้าหมาย ดังนี้ (คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 110)



1. เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

**การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติ** สามารถทำได้  
ดังนี้

1. การสรรหาบุคลากรเข้าทำงาน
2. การปฐมนิเทศ
3. การบรรจุหลักสูตรการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี  
ในหลักสูตรการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น
5. เชิดชูเกียรติผู้ปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
6. ผู้บริหารใช้เครื่องมือในการพัฒนาองค์กร
7. เน้นหลักปฏิบัติของผู้บริหารในฐานะต้นแบบ

**ประโยชน์การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่หน่วยงาน**  
ทำให้บุคลากรและองค์กรมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. พฤติกรรมในการทำงานเพื่อประชาชนและองค์กร
2. กล้าตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง
3. ไม่ถูกชี้นำในการตัดสินใจและการทำงาน
4. มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ
5. รักษาเกียรติ/อาชีพตนเอง
6. โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ระบบงานของรัฐได้รับความศรัทธา เชื่อถือ

ดังนั้นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จึงต้องพัฒนาข้าราชการไทย หรือบุคลากรให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ที่เหมาะกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี คือ ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรมคุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงาน มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตยและทำงานมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้ระบบราชการไทย มีความเป็นเลิศ และให้บริการประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

*ธรรมาภิบาลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น* ธรรมาภิบาล เป็นแนวความคิด สำคัญที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานภาครัฐและการปกครองประเทศเป็น อย่างมากในปัจจุบัน สอดคล้องกับแนวคิดใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ หรือเรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) และพลวัตแห่งโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้การเมืองการปกครอง เปลี่ยนจากสภาพการเป็นกลไกเชิงอำนาจรัฐเชิงบังคับ ควบคุม ไปเป็นกลไกภาครัฐเชิงสนับสนุนและให้บริการประชาชนผู้เป็นสมาชิกของรัฐ ตามแนวความคิดการเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centered approach) โดยมีความเชื่อทางวิชาการว่าการมีธรรมาภิบาลไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ ทั้งในระบบ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การภาคเอกชนและภาคประชาสังคมนั้น นอกจากจะช่วยให้การดำเนินกิจการ ขององค์การเป็นไปด้วยดีแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อระดับมหภาคให้เกิดสภาพสังคมที่ดีมี คุณธรรม และก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable growth) ในที่สุด ซึ่ง องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเกิดผล ภายใต้ยุคสมัยที่สังคม ต่างเรียกร้องความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ ปรับปรุงมาเป็นการบริหารจัดการ ที่พัฒนาการมาจากกระบวนทัศน์แบบรวบอำนาจ (centralization) มาสู่กระบวนทัศน์ แบบมอบอำนาจ (deconcentration) และในยุคปัจจุบันได้พัฒนามาสู่กระบวนทัศน์ แบบกระจายอำนาจ (decentralization)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยในประเทศ

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (2545) ศึกษาเรื่อง *ธรรมาภิบาลในความหมายของ* *ภาครัฐ เอกชน และประชาชน: กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน* “หินกรูด” ผลของการวิจัยที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการโรงไฟฟ้า “หินกรูด” วิเคราะห์ได้ว่า หลักนิติธรรมคือศูนย์กลางของหลักต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ จะเห็นได้ว่า ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ ประเด็นในการอ้างอิงและชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกพันกับคู่สัญญา และการดำเนินการ โครงการที่ชอบธรรมตามกระบวนการของรัฐธรรมนุญเดิม ในส่วนของภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่น ๆ คือ หลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่าประชาชนควรได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณาตลอดจนขั้นตอนของดำเนินการโครงการ จากแบบจำลองที่ได้จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์กรณีหินกรูด ในทัศนะของภาคประชาชนแล้ว หลักอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล เป็นแค่ส่วนประกอบที่อยู่รอบหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น

สุวกิจ ศรีปีดดา (2545) ศึกษาเรื่อง *การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของ* *สถาบันอุดมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณี สถาบันราชภัฏมหาสารคาม* ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกัน มีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงาน โดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย  
ดังต่อไปนี้ (1) ความเป็นธรรม (2) ความโปร่งใส (3) ความมีอิสระ (4) การมีส่วนร่วม  
(5) ความมีประสิทธิภาพ และ (6) ความคล่องตัว

ทวีศิลป์ ภูณภค (2547) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี  
สำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ ผลของการวิจัยพบว่า องค์ประกอบ 5 ประการ คือ  
ความเป็นอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และ  
ความโปร่งใสในการบริหารกิจการ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกิจการที่ดี  
สำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยองค์ประกอบที่มีค่าน้ำหนักสูงสุด คือ  
องค์ประกอบทางด้านความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในการบริหารกิจการ และผลการวิจัย  
ทำให้ได้ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 95 ตัว  
บ่งชี้ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ด้านความเป็นอิสระ 21 ตัวบ่งชี้ เสรีภาพทางวิชาการ 18 ตัว  
บ่งชี้ การมีส่วนร่วม 19 ตัวบ่งชี้ ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ 16 ตัวบ่งชี้ และ  
ความโปร่งใสในการบริหารกิจการ 19 ตัวบ่งชี้

ชัชภูมิ สีสมน (2548) ศึกษาเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา  
ตามหลักธรรมาภิบาล ผลของการวิจัย พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการ  
การบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากทุกด้าน รูปแบบ  
การบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ตามความคิดเห็นของ  
ผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ  
บริหารจัดการ ด้านปัจจัยนำเข้าจำแนกเป็นภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษา และภาวะผู้นำของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ด้านกระบวนการบริหาร-  
จัดการ จำแนกเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ  
การบริหารตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การบริหารตามแผนการ  
ส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษา การวางระบบวางแผนปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ  
และตรวจสอบถ่วงดุล และรายงานผลการจัดการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบ  
การบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้

วุฒิพงษ์ บัวซ้อย (2550) ศึกษาเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการวิจัยพบว่า (1) องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์มีการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยภาพรวมน้อย ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่ระบุว่า ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารของ อบต. และมีส่วนร่วมในการเสนอแนะในการบริหารงานของ อบต. ในระดับน้อย และมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นทีมในระดับต่ำที่สุด (2) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแบบมีส่วนร่วม พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์มีปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่ระบุว่า คณะผู้บริหารเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วม และพบว่า ตำแหน่งต่าง ๆ และอาชีพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแบบมีส่วนร่วมด้วย (3) การพัฒนาการบริหารแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์ที่จะประสบผลสำเร็จ นายก อบต. “อย่าทำตัวเป็นนาย” และต้อง “ฟังเสียงของบุคคลรอบข้าง หรือเสียงของประชาชน ฟังปัญหาของชุมชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด . . . เอาปัญหาของประชาชนเป็นตัวตั้ง” นอกจากนี้ นายก อบต. ต้อง “ลงพื้นที่” เพื่อ “ฟังปัญหาของประชาชน” และทำ “ประชาคมจริง ๆ” ตลอดจน “ให้คนอื่นเข้ามาร่วมคิดด้วย” ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการทั้งหมด หรือลูกจ้าง และบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ได้แสดงความคิดเห็น และนำเสนอปัญหาความต้องการของตน เพื่อจะได้มีทางเลือกในการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของบุคคล ขององค์การและของชุมชน นอกจากนี้ อบต. ควรมีการประเมินบุคคลภายในองค์การ เพื่อกระตุ้นให้บุคลากรให้องค์การขยันทำงานและให้บริการที่ดีต่อประชาชน และในกรณีที่มีความขัดแย้งเรื่องงบประมาณที่จัดสรรให้แต่ละหมู่บ้านไม่ลงตัว นายกฯ ควรแก้ไข โดยนายกฯ ลงพื้นที่ไปกับสมาชิก อบต. รวมทั้งประชาชน เพื่อไปดูปัญหาว่าหมู่บ้านใดประสบปัญหา มากกว่ากัน ถ้าพบว่าหมู่บ้านใดประสบปัญหา มากกว่า ก็ต้องจัดสรรให้หมู่บ้านนั้นก่อน นอกจากนี้ นายก อบต. ไม่ควรละเลยระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานหรือการตัดสินใจ เพราะจะส่งผลให้การปฏิบัติงานหรือการตัดสินใจของตนเองผิดต่อกฎระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ และนำมาซึ่งความไม่ชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่

นอกจากนี้การบริหารงานในสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นายค อบต. ควรมอบหมายให้ปลัด อบต. ดูแลในสำนักงาน เพราะจะเป็นการให้เกียรติปลัด อบต. การปฏิบัติของนายก อบต. ตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้นจะเป็นการส่งเสริมให้บุคลากรในองค์การ ทั้งข้าราชการ และลูกจ้างทั้งหมด ตลอดจนประชาชน หรือบุคลากรจากหน่วยงานอื่นให้พื้นที่การปกครองของ อบต. ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารแบบมีส่วนร่วม (4) ผลของการทดสอบสมมติฐาน สรุปได้ว่า ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล มีผลทำให้บุคลากรฝ่ายบริหาร ตัวแทนประชาชน และบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน และยังพบว่า ระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีผลทำให้บุคลากร ฝ่ายบริหาร ตัวแทนประชาชน และบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกันด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า ระดับของรายได้ที่แตกต่างกันของบุคลากรฝ่ายบริหาร ตัวแทนประชาชน และบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ ไม่มีผลหรือไม่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

อภิญา แก้วชื่น (2550) ศึกษาเรื่อง *รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน* ผลของการวิจัยพบว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภาระงาน 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร บริหารทั่วไป โดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน 4 ประการ ได้แก่ การสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างรอบด้าน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การสร้างองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง และการมีวัฒนธรรมองค์การเพื่อการพัฒนา

ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551) ศึกษาเรื่อง *การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา* ผลการวิจัยพบว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ คือ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรมและความเสมอภาค หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความมั่นคง หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม และหลักการใช้อำนาจหน้าที่

บรรจง เจริญสุข (2552) ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ผลการวิจัย พบว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีสภาพการบริหารสถานศึกษา ที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตามขอบข่ายภารกิจการบริหาร สถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการ บริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป แต่ละด้านประกอบด้วย ภารกิจการบริหารตาม หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการ มีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยรูปแบบการบริหารด้านวิชาการ ประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ มีการจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้าน วิชาการของสถานศึกษาและเผยแพร่สู่ผู้เกี่ยวข้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมีการ ประเมินผลงานทางวิชาการของครูอย่างชัดเจน ทุกคนเข้าใจตรงกัน ด้านการบริหาร งบประมาณ ประกอบด้วย การเปิดเผยงบประมาณที่ได้รับและการใช้จ่ายงบประมาณ แต่ละปีโดยการเปิดเผยต่อสาธารณชน มีการสร้างวัฒนธรรมการทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และยึดประโยชน์ส่วนรวม มีการเปิดเผยรายได้ของสถานศึกษาทุกประเภท มีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใสตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนตลอดเวลา ด้านการบริหารบุคคล ประกอบด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาความดีความชอบ อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม มีการเปิดเผยผลการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากร ทุกขั้นตอน เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารบุคคล และด้านการบริหาร ทั่วไป ประกอบด้วย การรับนักเรียนเข้าเรียนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เปิดเผยขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติในการรับนักเรียนทุกขั้นตอนอย่างตรงไปตรงมา และมีการปรับปรุง งานสารบรรณให้เหมาะสมกับภารกิจสถานศึกษา ส่วนผลการประเมินความเหมาะสม ของรูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีความเห็นว่า รูปแบบมีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมากที่สุดทุกด้าน

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552) ศึกษาเรื่อง การเมืองในองค์การปกครองท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ผลการศึกษาพบว่า อปท. ที่ได้รับรางวัลในการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดีนั้น มีแนวโน้มที่มีสภาพทางด้านการเมือง เช่น การมีผู้บริหาร อปท.

ที่มีระดับความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานด้านท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งบริหารมีน้อย กลุ่มการเมืองของผู้บริหาร อปท. หรือตัวผู้บริหาร อปท. มีความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองในระดับชาติหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยสภาพการเมืองบางประการเหล่านี้บางครั้งก็พบอยู่ใน อปท. ที่ไม่ได้รับรางวัลด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจและความเอาใจใส่ของผู้บริหาร อปท. ในการให้ความสำคัญกับรางวัลเหล่านี้เพียงใด โดยส่วนใหญ่ พบว่า อปท. ที่ให้ความสำคัญกับรางวัลจะสนใจหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องมีการวางแผน และการจัดเตรียมทีมงานและการแบ่งงานให้กับเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ให้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง โดยผู้บริหาร อปท. ต้องเอาใจใส่ในการตรวจสอบในกฎเกณฑ์การประเมินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งนี้เพื่อให้ อปท. ได้รับรางวัลต่าง ๆ โดยผู้บริหาร อปท. ก็จะได้รับค่านิยม ความเชื่อมั่น ความศรัทธาจากประชาชน ซึ่งในที่สุดก็จะมีผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

เบญจ์ พรพลธรรม (2553) ศึกษาเรื่อง *การจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น* ผลการวิจัยพบว่า (1) การจัดการความโปร่งใสภายในองค์การและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อเป้าหมายการให้บริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่มีแนวปฏิบัติและทฤษฎีรองรับในปัจจุบัน 6 ประการดังนี้ (2.1) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมายการบริหารงานให้ชัดเจน (2.2) การจัดระเบียบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความคล่องตัวด้านข้อมูลข่าวสาร (2.3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (2.4) การส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใส และกำหนดกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรง (2.5) การจัดการด้านการบริหารของผู้นำองค์การที่มีความยุติธรรม โปร่งใส และเข้าถึงความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน และ (2.6) การมีระบบบริหารจัดการความโปร่งใสที่เป็นรูปธรรมและมีกลไก และ (3) กลไกรูปแบบตัวชี้วัดการจัดการ

ความโปร่งใส ประกอบด้วย ความโปร่งใสในนโยบายฝ่ายบริหาร 9 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 5 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการสร้างจิตสำนึก คุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม 5 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ 5 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการตรวจสอบ 6 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในระบบการให้บริการและผู้รับบริการ 4 ตัวชี้วัด และความโปร่งใสในระบบโครงสร้าง 5 ตัวชี้วัด ส่วนตัวชี้วัดการจัดการการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย มิติสังคม 6 ตัวชี้วัด มิติทางเศรษฐกิจหรือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 6 ตัวชี้วัด และมิติทางการเมือง 2 ตัวชี้วัด

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ และคนอื่น ๆ (2553) ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอยู่ในระดับสูง และผลของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอยู่ในระดับสูง ปัจจัยด้านสถานภาพส่วนบุคคล สถานภาพสมรสและ โสด มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านการจัดการมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับปานกลางกับการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านการพัฒนาองค์การมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับต่ำกับการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หลักนิติธรรมมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับปานกลางกับการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หลักคุณธรรมมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับปานกลางกับการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หลักความโปร่งใสมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับปานกลางกับการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หลักการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับปานกลางกับการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หลักความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับมากพอสมควรกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลักความคุ้มค่ามีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและมีระดับปานกลางกับการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกและระดับมากพอสมควรกับการนำนโยบายการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

### งานวิจัยในต่างประเทศ

Kaufman (1981) ศึกษาเรื่อง *Participation in Planned Development Influenced by Government of Developing Countries at Local Level in Rural Areas* ผลการศึกษาพบว่า อายุ เพศ ระดับการศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอยู่อาศัยในชุมชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

Bellver and Kaufmann (2005) ศึกษาเรื่อง *Transparenting Transparency Initial Empirics and Policy Applications* โดยแบ่งความโปร่งใส เป็น 2 ลักษณะคือ ความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจ/สถาบัน (economic/institutional transparency) และความโปร่งใสด้านการเมือง (political transparency) จากการวิจัยพบว่า มีความแตกต่างระหว่างความโปร่งใสทางด้านเศรษฐกิจ/สถาบัน และความโปร่งใสทางการเมืองอย่างสูง

Maass (2007) ศึกษาเรื่อง “Establishing Corporate Social Responsibility (CSR): an Added Competency for Organization Development (OD)” ผู้พัฒนาองค์กร พนักงาน ผู้ลงทุนและผู้บริโภคจะต้องตระหนักถึงผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งเชิงบวกและลบจากบริษัทผู้ผลิต ผู้บริโภคจำนวนมากเริ่มตระหนักถึงการปฏิบัติตนอย่างถูกต้อง การเป็นผู้นำทางด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม และของธุรกิจ อันจะส่งผลให้ได้รับผลกำไรและความภักดีต่อผลิตภัณฑ์ การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะเกิดขึ้นเมื่อมีการประสานงานร่วมกับผู้บริโภค เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

Huque (2011) ศึกษาเรื่อง “Accountability and Governance: Strengthening Extra-Bureaucratic Mechanisms in Bangladesh” โดยใช้วิธีการศึกษาความคิดเห็นและการวิเคราะห์เอกสารเผยแพร่และข้อมูลและที่รับจากหน้าเว็บไซต์ ผลการวิจัยพบว่า ระบบการบริหารจัดการในบังกลาเทศถูกขับเคลื่อนโดยกฎระเบียบที่ซับซ้อนและการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอ กลไกด้านความรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองไม่บรรลุผลเนื่องจากเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นกลไกทางด้านสังคมต้องมี

ความเข้มแข็งในการเรียกร้องความรับผิดชอบของข้าราชการ ระบบความรับผิดชอบต่อที่ไม่เข้มแข็งส่งผลให้การจัดการสาธารณะเป็นไปอย่างยากลำบากและการกำกับดูแลที่ดีไม่สามารถบรรลุผลได้ ดังนั้นการปรับปรุงสภาพสังคมอาจสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อให้เข้มแข็ง

Suchitra Punyaratabandhu (2011) ศึกษาเรื่อง *Good Governance Attitudes in a Clientelistic Polity: Thailand as a Case Study* ซึ่งลักษณะทางพฤติกรรมในสังคมที่มีระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ของประเทศไทยนั้นมีลักษณะตรงข้ามกับหลักการธรรมาภิบาล ที่มีแนวคิดสนับสนุนต่อหลักการประชาธิปไตย หลักความเสมอภาค หลักเสียงข้างมาก และหลักการมีส่วนร่วม บทความฉบับนี้ได้นำเสนอผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อหลักธรรมาภิบาลใน 4 มิติ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักการมีส่วนร่วม โดยวิธีสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 3,033 คน จาก 19 จังหวัดในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล) และภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติสนับสนุนต่อหลักการธรรมาภิบาลโดยรวม ทั้งนี้ เมื่อจำแนกรายมิติพบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติสนับสนุนต่อหลักความโปร่งใสมากที่สุด รองลงมาได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในแต่ละภาคยังมีระดับทัศนคติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทัศนคติที่สนับสนุนต่อหลักการธรรมาภิบาลโดยรวมและจำแนกรายมิติทั้ง 4 มิติ ในระดับต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ จากผลการศึกษาดังกล่าวจึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะใน 2 ประเด็นที่สำคัญได้แก่ การเพิ่มความสำคัญของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และการสร้างความตระหนักของสังคมโดยรวมต่อธรรมาภิบาลให้เพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่าเป็นคุณสมบัติโดยรวมขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะมุ่งการพัฒนาไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองและ

สังคมที่ดี ซึ่งจะเป็นการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมตลอดจนวิสัยทัศน์การบริหารงาน  
องค์การบริหารส่วนตำบล และหลักความรับผิดชอบเป็นการสร้างหลักการปฏิบัติงาน  
ให้มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว โดยสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน สำหรับงาน  
ที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ล่าช้าในการยื่นคำร้องขอดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจน  
การอนุมัติ และอนุญาต ซึ่งจะนำไปสู่การอำนวยความสะดวกและการตอบสนอง  
ความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่  
ประชาชน การมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญต่อปัญหา  
ในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการร่วมมือกัน  
ทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใด  
อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกันขององค์การ