

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า ทบทวน รวบรวมแนวคิดจากวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในการบริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม ซึ่งผู้วิจัยจะขอเสนอผลการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยดังกล่าวที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์กร
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
5. แนวคิดและทฤษฎีการประเมินอย่างสมดุลรอบด้าน
6. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการให้บริการ
7. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
8. ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลนครนครปฐม และวิวัฒนาการกิจการประปา
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายเป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบ การปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นเพื่อความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จำเป็นต้องกระจายทั้งทางด้านการบริหารจัดการ การเงิน การคลัง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

การกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ในเรื่องของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยาม กำจำกัดความและความหมายไว้มากมาย ดังเช่น

Barnard (1965) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ เป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจตามกิจการ คือ การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น

แนวทฤษฎีใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือการกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียว หรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียว เรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถึงอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์การจะเรียกองค์การเหล่านั้นว่า องค์การการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

เชาวนน์ ศ. เสนพงศ์ (2546 : 6) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญๆ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วยงานการบริหารจากส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง คณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเองนอกจากงบประมาณแบ่งออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพลังงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรงแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

ชำนาญ ชูบุรณ์ (อ้างถึงใน จุฬารักษ์ หวานน่วม, 2548 : 18) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมี 2 แนว คือ แนวทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทฤษฎีใหม่ กล่าวคือ

แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การรวบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในเขตแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และ (2) กระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น แนวทฤษฎีใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจควรพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถึงอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์กรจะเรียกองค์กรเหล่านั้นว่า องค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีใหม่เห็นด้วยที่จะแบกความหมายของการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการเพราะการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2549 : 301) การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) ให้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง

การปกครองภายใต้ระบบประชาธิปไตย ประกอบด้วย โครงสร้าง 2 ส่วน ได้แก่ โครงสร้างส่วนบน ซึ่งเป็นการปกครองระดับประเทศ และโครงสร้างส่วนล่างหรือ "รากแก้ว" ซึ่งได้แก่การปกครองท้องถิ่น รากแก้วเป็นรากฐานเสริมสำคัญในการพัฒนาระบบเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการมอบอำนาจในการปกครองตนเอง และเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการฝึกประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักในคุณค่าของระบบประชาธิปไตยอย่างดีที่สุดเพราะเป็นเรื่องใกล้ตัว ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องพิจารณาว่าอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารงานในการดำเนินกิจกรรมอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลมีงบประมาณในการดำเนินการของตนเองหรือไม่และในการดำเนินการต่าง เหล่านั้นประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่

โกวิท พวงงาม (2551 : 37-38) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองว่า หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็น ส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเคยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2551 : 43) ได้ให้คำนิยามคำว่า การกระจายอำนาจในศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไป เป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนสำนักงานใหญ่ การกระจายอำนาจ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การลดความแออัดของงานที่สำนักงานใหญ่ ซึ่งหมายถึง การที่สำนักงานใหญ่ มอบหมายให้หน่วยย่อยเป็นผู้ดำเนินงาน หรือตัดสินใจแทน แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่สำนักงานใหญ่

2. การที่การดำเนินงานหรือการตัดสินใจตกเป็นของหน่วยย่อย ซึ่งหมายถึง การที่หน่วยย่อยสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้เอง โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือถูกกำกับจากสำนักงานใหญ่

วัตถุประสงค์การกระจายอำนาจ

ปรัชญา เวสารัชช์ (อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2551 : 44-45) ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจต้องเป็นไป เพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1. ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน
2. ประสิทธิภาพของการทำงาน
3. ช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้หลักการต่อไปนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วย ซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น
4. การกระจายอำนาจต้องเป็นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม
5. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

สันติธี ชวลิตธารง (2546 : 43) มีมุมมองเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจปกครองว่ามีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคล เพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร ค่อยมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

รูปแบบของการกระจายอำนาจ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์ (2544 : 15) กล่าวว่ารูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ฉะนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน

2. การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่องค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการเมือง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 17-18) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับมิติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การกระจายภารกิจหน้าที่
2. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
3. การกระจายทรัพยากรการบริหาร
4. การกระจายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชน
5. การกระจายความรับผิดชอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

สรุปรูปแบบการกระจายอำนาจสามารถพิจารณาได้ ทั้งการกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางกิจการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติที่สำคัญคือ ภารกิจหน้าที่ การตัดสินใจ ทรัพยากรการบริหารการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการกระจายความรับผิดชอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

การปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นิยาม ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก กับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่คำนิยามเหล่านี้ต่างมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน จะต่างกัน บ้างใน เรื่องของรายละเอียดปลีกย่อยในบางส่วน

Daniel Wit (1967 อ้างถึงโน โกวิทช์ พวงงาม, 2551 : 28) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองและร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจ ในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Robson (1953 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2551 : 29) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ให้สัมฤทธิ์ผลของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จากนิยามต่างๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมิชอบเขตพหุควรเพื่อให้ เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคง ของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตาม ลักษณะความเจริญและความสามารถ ของประชาชน ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

4. มียุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

อุทัย หิรัญโต (อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2551 : 29) การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ ให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชน ดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนาและการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ ต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2551 : 14) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้
3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึง กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุปการปกครองท้องถิ่นจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเอง

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 30)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศได้กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้น มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาของสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียวหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไปรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

ประธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะ/สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็น ๑ นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้ โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้อยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง ประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงานในหน้าที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่ทั้งที่บังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้ง โดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีข้อบังคับที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจตามกิจการ โดยการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเน้นโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรม การปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้งมีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหลักธรรมรัฐ และบรรษัทภิบาล ฯลฯ ซึ่งเรารู้จักกันในนามหลักธรรมาภิบาล “Good Governance” ที่หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษยชาติเป็นพัน ๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุขสามารถประสานประโยชน์ และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้ง โดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

หลักธรรมาภิบาลได้เข้ามาเผยแพร่สู่สังคมไทยในช่วงปี พ.ศ. 2539–2540 ซึ่งเป็นช่วงของการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากการความบกพร่อง ความอ่อนแอ และการหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน

รวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกว่า “อรรถภิบาล (Bad Governance)”

ประเทศไทยได้นำหลักการธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในทุกหน่วยงานขององค์กรภาครัฐ จะเห็นถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยได้นำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ประชาชนมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการปกครองที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งจากการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปประยุกต์ใช้ในรัฐธรรมนูญ ยังส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจแก่องค์กรที่สามารถตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้ อีกด้วย ในระยะเวลาต่อมาหลักธรรมาภิบาลอันเป็นผลพลอยได้จากการขอรับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจยังส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ และระบบการเมืองอีกด้วย โดยการปฏิรูปทั้ง 2 ระบบ ดังกล่าวได้ส่งเสริมให้เกิดการดำเนินงานที่มีความโปร่งใส มีความเป็นธรรม และตรวจสอบได้ จึงส่งผลให้หลักธรรมาภิบาลนั้นถูกกำหนดขึ้นเป็นนโยบาย และเป็นแผนในการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ในด้านการปฏิรูประบบการเมืองในสมัยที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดการจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้ นั่นเอง สำหรับในด้านของการปฏิรูประบบราชการนั้น หลักธรรมาภิบาลได้ผลักดันให้เกิดแนวความคิดในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ในการบริหารงานภาครัฐที่ต้องยึดประชาชนผู้มาใช้บริการเป็นหลัก ซึ่งในการบริหารงานราชการนั้น จะต้องมีความโปร่งใส มีวิธีการทำงานที่รวดเร็ว และคล่องตัว และสามารถดำเนินงานได้ในลักษณะจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็เพื่อการดำเนินงานได้สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2547 : 2-8)

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล คือ กระบวนการปกครองบริหารประเทศโดยมีกฎเกณฑ์ความถูกต้อง เพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน ไม่ละเมิดกฎหมายและหลักนิติธรรม อธิบายความได้ว่า กลุ่มบุคคลที่บริหารประเทศ คือ รัฐบาล หรือ Government ส่วนกระบวนการปกครองบริหารประเทศ คือ Governance หลักธรรมาภิบาล คือ Good Governance ซึ่งใช้ได้ในระดับการบริหารประเทศสูงสุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รวมทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่ การบริหารโดยระบบราชการ จนถึงระดับการปกครองบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่า ธรรมาภิบาลนั้นจะมีหลักการใหญ่ 5 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1. ความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งได้แก่ การปกครองบริหาร การเสนอนโยบาย การใช้ทรัพยากรที่มีความชอบธรรม โดยต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบและกฎหมาย ผู้ซึ่งทำการดังกล่าวต้องมี

อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ขณะเดียวกันนอกจากจะต้องตามกฎหมายแล้ว จะต้องมิให้เกิดผลอันเป็นที่ยอมรับกับประชาชนอีกด้วย นโยบายบางอย่างอาจจะถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจจะขาดความชอบธรรม เป็นต้นว่า ในขณะที่หมู่บ้านหลายแห่งขาดสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนนหนทางที่ปราศจากฝุ่น ขาดการบริการสาธารณสุข ที่ทันสมัย แต่รัฐบาลกลับเอาเงินจำนวนมหาศาลไปก่อสร้างสิ่งซึ่งอำนวยความสะดวกกับคนกลุ่มเล็กๆ ในนครหลวง เช่น การสร้างสะพานแขวนที่มีความทันสมัยอย่างมาก แม้จะมีกระบวนการเสนองบประมาณผ่านสภาอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่เกิดคำถามเรื่องความชอบธรรมขึ้นมาได้ว่า ทำไมถึงให้น้ำหนักกับการสร้างสะพานแขวนมากกว่าการอำนวยความสะดวก และประโยชน์ให้กับหมู่บ้านที่ยากจนและห่างไกลความเจริญ คำถามดังกล่าวนี้ได้เคยตั้งขึ้นมาเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ส่งคนขึ้นไปดวงจันทร์ เพื่อนำก้อนหินกลับมาสู่โลกหนึ่งก่อน เหตุผลที่สำคัญคือ เพื่อจะเอาชนะคะคานาสภาพโซเวียต ซึ่งเป็นหัวหน้าค่ายคอมมิวนิสต์ในยุคที่เรียกว่า สงครามเย็น ที่มีการแข่งขันกันว่า ระหว่างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย-ทุนนิยม และระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์-สังคมนิยม ใครจะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเหนือกว่ากัน รัฐบาลสหรัฐฯ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อการดังกล่าวได้ แต่คนค้าอเมริกันซึ่งมองว่าตนยังอาศัยอยู่อย่างยากจนข้นแค้นในสลัมย่อมมีสิทธิตั้งคำถามถึงการใช้งบประมาณ อันเป็นประเด็นเรื่องความชอบธรรมนั่นเอง ดังนั้น ความชอบธรรมจะต้องเป็นเรื่องที่สอดคล้องตามกฎหมาย รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ เนื่องจากความมิเกิดผลและความเหมาะสมอีกด้วย

2. การมีส่วนร่วม (Participation) การปกครองบริหารที่คำนึงถึงธรรมาภิบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียภาษี หรือผู้ที่ถูกกระทบโดยตรงจากนโยบาย มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจ เช่น จะต้องให้ประชาชนทราบข้อมูลอย่างถ้วนถี่ถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ และจะต้องให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์ หรือแม้แต่การลงประชามติก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการสร้างความยอมรับและความชอบธรรมในกรณีที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวอย่างบริสุทธิ์ใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการลงประชามติที่ดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายจึงเป็นการสร้างความชอบธรรมหรือการมีคุณลักษณะในข้อ 1 ของหลักธรรมาภิบาล

3. ความโปร่งใส (Transparency) ในหลักการธรรมาภิบาลนั้น จะไม่มีการอ้างถึงความลับของทางราชการที่รัฐมีอาจจะเปิดเผยได้บ่อยนัก ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ข้อมูลและเหตุผลของนโยบายต่างๆ ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบโดยละเอียด การใช้จ่ายงบประมาณต้องมีการชี้แจงได้อย่างสมเหตุสมผล โครงการใหญ่ๆ ที่มีการประมูลต้องกระทำอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน มีการประกาศให้ผู้มีสิทธิทราบล่วงหน้า การเปิดซองประมูลที่ดี การตรวจงานที่เสร็จ

เป็นช่วงๆ ก็น่า การรับงานเมื่องานเสร็จสมบูรณ์ก็ดี ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวจะต้องเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน ตรวจสอบและตอบข้อสงสัยได้อย่างกระจ่าง ไม่มีการอ้างว่าเป็นความลับที่มีอาจจะเปิดเผยได้ ตัวอย่างที่เห็นชัด คือ กรณีการสอบเข้าโรงเรียนสาธิตแห่งหนึ่ง ผู้ปกครองทราบดีว่าบุตรของตนสามารถทำข้อสอบได้ แต่ผลออกมากลายเป็นสอบไม่ผ่าน จึงขอตรวจสอบโดยอ้างสิทธิรัฐธรรมนูญตามมาตรา 58 และ พรบ. ข่าวดารข้อมูล ผลสุดท้ายทนายฎีกาก็นำวินิจฉัยให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจนทราบข้อเท็จจริงว่าเป็นอย่างไร นี่ก็คือตัวอย่างของการที่ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลหรือมีความโปร่งใส การกระทำอันใดก็ตามที่มีการบิดเบือนกฎระเบียบ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรทราบ เช่น มีความไม่ชอบมาพากลในการจัดซื้อจัดจ้างโดยการกระทำอย่างลับๆ ล่อๆ ฯลฯ ย่อมจะขัดต่อหลัก ความโปร่งใสทั้งสิ้น การปกครองบริหารที่เน้นหลักธรรมาภิบาลจะต้องยึดหลักความโปร่งใสในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการใช้งบประมาณแผ่นดิน

4. การมีความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งหมายถึง การสามารถจะชี้แจงกับประชาชนได้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในลักษณะของการแจกแจงบัญชีเป็นเรื่องราว เช่น ถ้ามีการสัญญาในระหว่างการรณรงค์หาเสียงว่าจะทำโครงการอะไรบ้าง ก็เสมือนหนึ่งการบอกบัญชีเรื่องที่จะเสนอให้กับประชาชน งบประมาณแผ่นดินที่ใช้ก็ต้องสามารถชี้แจงได้อย่างกระจ่างถึงค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล กล่าวอีกนัยหนึ่ง นี่ก็คือหลักธรรมาภิบาลที่ผู้ใช้อำนาจหรือข้าราชการแผ่นดินในกระทรวง ทบวง กรม หรือระดับท้องถิ่น ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน อธิบายความได้โดยละเอียดถึงสิ่งที่ต้องกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับข้อสัญญาต่างๆ หรือในการใช้งบประมาณ

5. ประสิทธิภาพประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ประสิทธิภาพ ได้แก่ การทำโครงการให้สำเร็จด้วยการใช้งบประมาณ เวลา และทรัพยากร ทั้งในรูปของเงินตรา วัสดุ และทรัพยากรมนุษย์ให้น้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลออกมาดีที่สุด ตัวอย่างเช่น ถ้าบริษัทสองบริษัทแข่งขันกันในเรื่องดังกล่าว บริษัท ก. สามารถสร้างอาคารได้เสร็จได้ในช่วงเวลาสั้นกว่าใช้งบประมาณน้อยกว่าใช้ทรัพยากรน้อยกว่า โดยคุณภาพออกมาดีเท่ากับอีกบริษัทหนึ่งคือ บริษัท ข ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่าใช้งบประมาณมากกว่า ใช้ทรัพยากรมากกว่า บริษัท ก ย่อมมีประสิทธิภาพดีกว่าบริษัท ข ประสิทธิภาพ คือ การมีผลได้ (Output) ออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักธรรมาภิบาลจะต้องคำนึงถึงการให้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น

อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพอาจจะไม่นำไปสู่ประสิทธิผล ประสิทธิภาพได้แก่ผลได้ (Output) ประสิทธิผลได้แก่ผลลัพธ์ (Outcome) เป็นต้นว่า การสร้างสะพานลอยให้รถข้ามสี่แยกอาจจะมีการสร้างสะพานโดยมีผลได้ (Output) อย่างเหมาะสมกับงบประมาณและใช้เวลาอันสั้น แต่ผลลัพธ์ (Outcome) อาจจะล้มเหลว ผลลัพธ์ก็คือ ต้องการแก้ปัญหาการจราจรติดขัด แต่ถ้าไม่มีการศึกษาอย่างถี่ถ้วนหลังจากสร้างสะพานเสร็จแล้ว อาจจะมีรถจำนวนน้อยที่ใช้สะพานลอยดังกล่าว เพราะรถส่วนใหญ่จะวิ่งออกไปทางซ้ายเพื่อเลี้ยวขวาไปยังอีกทางหนึ่ง ทำให้เกิดการติดขัดเนื่องจากรถมาออกกันอยู่ข้างล่างเพื่อ

รอเลี้ยวขวา ถ้ามีการศึกษาล่วงหน้าก็จะมีการสร้างสะพานลอยเพื่อเลี้ยวขวา มากกว่าการสร้างสะพานลอยเพื่อวิ่งตรงข้ามสี่แยก ตัวอย่างที่กล่าวมานี้ก็คืออาจจะได้ผลได้ (Output) เช่น ได้สร้างสะพานหนึ่งสะพานอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้งบประมาณและเวลาการก่อสร้างอย่างสมเหตุสมผล แต่ผลลัพธ์ (Outcome) คือการไม่สามารถแก้ปัญหาการจราจรที่ติดขัดได้ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือสะพานลอยที่บางกะปิที่สร้างสะพานลอยผ่านไปนิด้า แต่รถกลับมามาอยู่ที่ได้สะพานเพื่อเลี้ยวไปยังสี่แยกลำสาลี ซึ่งเป็นตัวอย่างของการมีประสิทธิภาพแต่ขาดประสิทธิผล ธรรมนูญรัฐบาลต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุด

หลักธรรมนูญรัฐบาลจะได้รับการนำไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมการเมืองของผู้ใช้อำนาจ ถ้าวัฒนธรรมของผู้ใช้อำนาจการปกครองบริหารไม่คำนึงถึงความชอบธรรม มุ่งเน้นแต่การหาผลประโยชน์ ทำให้ขาดความโปร่งใส ละเลยต่อสัญญาที่ให้กับประชาชน มีแนวโน้มที่จะเสนอโครงการใหญ่ๆ เพื่อผลประโยชน์ที่ซ่อนเร้นต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นที่ย่อมไม่สามารถจะปกครองบริหารประเทศตามหลักธรรมนูญรัฐบาลได้ ความชอบธรรมก็ดี ความโปร่งใสก็ดี ความรับผิดชอบก็ดี การฟังเสียงของประชาชนก็ดี การคำนึงถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลก็ดี

นอกจากจะขึ้นอยู่กับระบบการควบคุมที่อาจจะมีการขึ้นตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องอาศัยตัวแปรที่สำคัญยิ่งอันได้แก่วัฒนธรรมทางการเมือง จริยธรรมของผู้ปกครองบริหาร อุทิศการณ์ของผู้ใช้อำนาจรัฐ ถ้าผู้อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจนโยบาย ขาดจริยธรรม ขาดอุทิศการณ์ ขาดจิตวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตย ธรรมนูญรัฐบาลย่อมปรากฏเป็นเพียงหลักการที่สวยหรูแต่บกพร่องในทางปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance)

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญ และนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การ

ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสู่ประชาชน โดยมุ่งให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงาน การลดการควบคุม ให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายสถาบันที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐ

นอกจากจะต้องกำหนดบทบาทของตนอย่างชัดเจนแล้ว มีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบต่อแนวทางการใช้อำนาจในการดำเนินงาน ส่วนในองค์การภาคเอกชนก็เช่นเดียวกันที่หันมาให้ความสนใจในเรื่องของบรรษัทภิบาล Corporate Good Governance

วิธีการและเป้าหมายของการปฏิรูประบบการบริหารของส่วนราชการ

จะใช้ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถ โดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชัน หรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

มีการใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลดกฎระเบียบที่มากเกินไป ที่เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาทในการบริหารงาน

ความหมายของธรรมาภิบาล

ในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐในปัจจุบัน ได้มีการกล่าวถึงการบริหารงานที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แบ่งองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล หรือหลักในการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็น 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า โดยความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะภาครัฐ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (วิระชัย คำล้าน, 2547 : 316)

ประเวศ วะสี (2541 : 4) ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Good Governance” ไว้ว่า “ธรรมรัฐ” คือรัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาครัฐกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
3. มีสังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ และภาครัฐกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 52-59) ให้ความหมายว่า Good Governance หมายถึงผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ดังนั้น “ธรรมรัฐ” จึงเป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ ร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ 1) ภาครัฐ ภาคสังคมและภาคเอกชน 2) สถาบันต่างๆ ของประเทศ และ 3) ระดับต่างๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติให้มีลักษณะเป็นรัฐที่มีพลัง

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) ได้ให้ความหมายของ ธรรมรัฐ ไว้ว่า กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและ

ฝ่ายสังคม เอกชน องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐโดยเน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย และการจัดการตนเอง ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

สรุป ธรรมนูญฉบับนี้ หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ

เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างธรรมนูญ

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมนูญนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม

บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้นคือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่างๆ การสร้างธรรมนูญของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมนูญของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผลและหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกกระดับความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น

ส่วนบทบาทขององค์การภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมนูญ คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการหามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงการทำความผิดจรรยาบรรณ เป็นต้น

หลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมนูญ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ระบุว่าธรรมนูญมีองค์ประกอบ 6 องค์ประกอบ คือ

1. **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของ ตัวบุคคล

2. **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับ ข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการ ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. **หลักการมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่างๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการร่วม ตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

4. **หลักความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้** ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้เป็นการสร้าง กลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหา สาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่ แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิด ประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

6. **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) มีความเห็นว่า หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ (พนัส ทัศนียานนท์, 2540 : 37)

1. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (Accountability)
2. การมีส่วนร่วม (Participation)
3. สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)
4. มีความโปร่งใส (Transparency)
5. มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน

องค์การเพื่อความร่วมมือระหว่างเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีความเห็นว่า มิติที่ สำคัญที่จะนำไปสู่ธรรมรัฐ คือ (อมรา พงศาพิชญ์, 2540 : 46)

1. ธรรมเนียม (Rule of Law) การมีระเบียบกฎหมายและระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการกระจายอำนาจ

2. การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้

3. การควบคุมคอร์รัปชัน ในความพยายามของรัฐที่จะควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน

4. ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารจะนำไปสู่สถานะของสันติภาพ และการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) มีความเห็นว่าหลักธรรมาภิบาลมี 2 ด้าน คือ (พนัส ทัศนียานนท์, 2540 : 37)

1. ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ โดยดูจากองค์การบริหาร และกลไกการทำงาน

2. รัฐมีความชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) และการมีสิทธิมนุษยชน โดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย

เจริญพงษ์ วิญญูรักษ์ (2543 : 5-6) ได้กล่าวไว้ว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทาง

ในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดง ประชามติหรืออื่น ๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้าง ความสามัคคี และความร่วมมือกันทำงานในเรื่องสำคัญของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกคนทุกฝ่ายตระหนักใน สิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน และการใส่ใจในปัญหาสาธารณะ รวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายาม หาทางออกที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้ ถ้าได้รับผลการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าของทรัพยากรของชาติ และบริหารงานด้วย ความประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการที่มีคุณภาพ แก่ประชาชน

การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร

การบริหารงานในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์การว่าสามารถปฏิบัติงาน ในองค์การได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้้องค์การมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากสังคม

ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก ในเรื่อง ของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ ก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือว่าปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์ปชั่นของหน่วยงาน ภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ ได้แก่

1. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้

ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กรและผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะเกี่ยวกับการกระทำกิจกรรมหรือการ ตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผย ข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใสและ ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. ความโปร่งใส

ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่างๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบ และมีความมั่นใจ ได้ว่า การดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของ นโยบาย

3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ

การที่องค์การภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัว เหล่านี้ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบทั้งต่อองค์การภาครัฐเองและองค์การในภาคเอกชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉล และเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4. การสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ และเรียกร้องในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี

5. การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง

ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎหมายที่เข้มแข็ง มีการระบุนการลงโทษที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาระบบการปกครอง เพื่อป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน การมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม

6. การตอบสนองที่ทันการ

ธรรมาภิบาล หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเวลาที่เหมาะสม

7. ความเห็นชอบร่วมกัน

สังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่าง ให้อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์การเป็นหลัก

8. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมาภิบาลนั้น ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

9. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง

หลักธรรมาภิบาลจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์การ รู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์การ บุคคลสามารถมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์การสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์การภายนอกมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การและจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี

ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างสรรค์การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี นับเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้แก่สังคม ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังเพื่อสร้างสรรค์การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ สังคมที่มีธรรมาภิบาล จะเป็นสังคมที่มีความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้กลไกบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนความเข้มแข็งของประชาสังคม ไม่เปิดโอกาสให้ความทุจริตฉ้อฉลเกิดขึ้นได้อย่างสะดวก

หลักธรรมาภิบาลกับการพัฒนาการบริหารราชการ

จากการศึกษาอาจกล่าวได้ว่า การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลกับราชการไทยนั้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกันกับรูปแบบการบริหารงานในปัจจุบัน หรือรูปแบบการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ซึ่งมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง และหากส่วนราชการมีความตั้งใจในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การภายใต้หลักธรรมาภิบาล ควรให้ความสำคัญต่อประเด็นหลักๆ ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 10-12)

1. ควรใช้หลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยการให้ความสำคัญต่อผู้ร่วมงานและรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน มุ่งเน้นการให้บริการแก่ผู้รับบริการหรือประชาชน การดำเนินงานต่างๆ ควรต้องมีความเป็นเหตุเป็นผล มีความโปร่งใส รักษากระบวนการดำเนินงานโดยเน้นผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นหลักในการดำเนินงาน

2. ดำเนินการจัดการองค์การให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยมุ่งเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ สะสมความรู้และสามารถแบ่งปันการเรียนรู้โดยมีการจัดการบริหารความรู้ภายในองค์กร รวมทั้งกระตุ้นให้คนมีความอยากเรียนรู้ตลอดเวลา สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์การให้มีความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

3. มีการประยุกต์ใช้เทคนิคการบริหารงานเพื่อพัฒนาหน่วยงาน เช่น นำรูปแบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหาร มีการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร กำหนดพันธกิจ เป้าประสงค์ รวมทั้งแผนกลยุทธ์ต่างๆ มุ่งเน้นการพัฒนาองค์กรไปสู่อนาคต โดยมีการศึกษาแนวโน้ม

ของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งนี้ด้วยหลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมโดยผู้นำเป็นผู้ที่มีความกล้าในการตัดสินใจ และมีความเป็นธรรมในการบริหารงาน

4. มีการพิจารณาผลได้ผลเสียของการใช้ทรัพยากรต่างๆ โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่า ความประหยัด การจัดทำแผนงานต่างๆ เพื่อเป็นคู่มือในการดำเนินการและป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นอย่างดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานภาครัฐ ยังคงมีการปฏิบัติการเป็นเพียงรูปแบบการดำเนินการ แต่ขาดการให้ความสำคัญต่อแนวความคิดร่วมของคนในองค์กร ซึ่งการพัฒนาองค์กรภายใต้หลักธรรมาภิบาลนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของคนภายในองค์กรทุกคนในการให้ความคิดเห็นและแชร์ค่านิยมร่วม ร่วมกันเพื่อสามารถกำหนดแนวทางดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการพัฒนาองค์กรราชการต่อไปถึงแม้ว่าต้องใช้เวลา

หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบคือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย เน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุดจิต นิमितกุล, 2543 : 13-24)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการให้ประชาชน

2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่หลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกละเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งจะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. ความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspective) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาคู่ร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

จากการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์ประกอบ ได้มีการปรับเปลี่ยนหลักการให้เข้ากับการบริหารงานราชการ โดยปรับเปลี่ยนและลดจำนวนหลักการลงเหลือเพียง 6 หลักการ และได้มีการบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารงานของราชการ การเมืองกับข้าราชการทุกคนในสังกัด ได้ทำหน้าที่เป็นแกนนำหลักที่สำคัญที่จะช่วยผลักดันแนวคิด และสร้างการยอมรับร่วมกันในทุกระดับด้วยแนวคิดที่ว่า การบริหารงานที่ดีของรัฐ เป็นรากฐานที่ดีของการพัฒนาคนให้ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข จากการบริหารงานที่ดี มีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถที่จะพัฒนาคนชุมชน ตลอดจนสังคมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องอาศัยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลักการ ที่ได้บัญญัติไว้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็น ที่ยอมรับของสังคมไม่เลือกปฏิบัติและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล

2. หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันท่วงที ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียมมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ในด้านต่างๆ เช่น การแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชนมติ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจ สอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

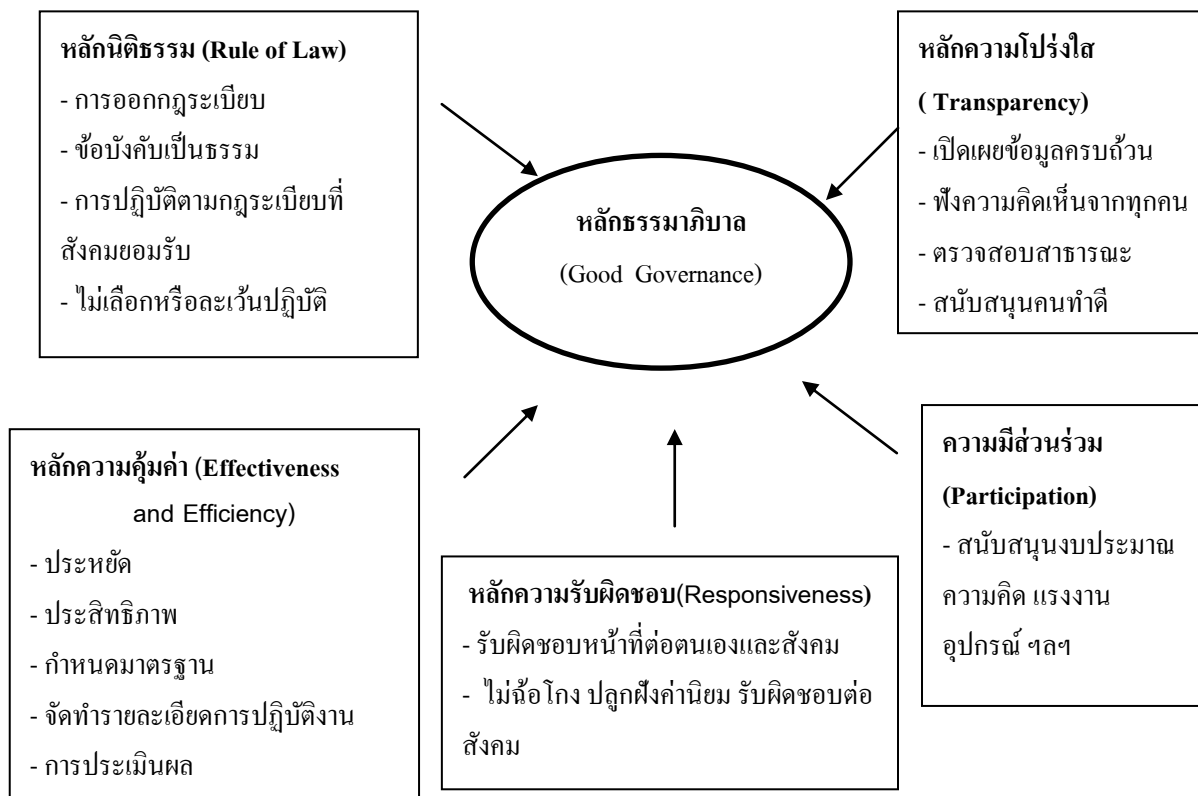
4. หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Responsiveness) ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness and Efficiency) ได้แก่ การบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

6. หลักคุณธรรม (Morality) ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นแนวคิดและแนวทางของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน บนพื้นฐานของความถูกต้อง ความชอบธรรมและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

ภาพที่ 2.1 แสดงหลักการของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)



การขับเคลื่อนหลักการธรรมาภิบาลก็ยังไม่ได้หยุดยั้งเพียงเท่านี้แต่ได้มีการพัฒนาการขับเคลื่อนไปเรื่อยๆ โดยในระยะเวลาต่อมาหลักธรรมาภิบาลนี้ทำให้เกิดกระแสในการตื่นตัวจากนักวิชาการ องค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหารงานเป็นอย่างมาก จนส่งผลให้เกิดการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ได้มีการพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ให้เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืน และพัฒนาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในเวลาต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอีกด้วย โดยได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และต่อเนื่องไปยังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และ 10 ที่เน้นสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประชาธิปไตยและการให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้ภาคประชาชนนั้น

สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพอีกทั้งยังสนับสนุนกลไกในการตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชนเพื่อเป็นการผลักดันให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นในการบริหารงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การบริหารงานภาครัฐอย่างเป็นธรรมและซื่อสัตย์ มีการกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติที่จะต้องทราบถึงหลักการในการบริหารงานด้วย เพื่อให้การบริหารงานตามหลักการดังกล่าวเป็นไปตามแบบแผนเดียวกัน ซึ่งอันที่จริงแล้วหลักการในการบริหารงานนั้น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเน้นทางด้านการบริหารการปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ มีเป้าหมาย 7 ประการ ดังนี้

1. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อเกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวมตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ กำหนดให้มีแนวทางบริหารราชการ ดังนี้

1.1 กำหนดภารกิจของส่วนราชการต้องทำไปเพื่อความผาสุกของประชาชนและสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และแนวนโยบายของรัฐบาล

1.2 ต้องปฏิบัติไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้

1.3 ก่อนเริ่มดำเนินการ ต้องศึกษาวิเคราะห์ผลดี และผลเสียให้ครบถ้วนด้วยความโปร่งใส การกิจใดมีผลกระทบต่อประชาชน ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ

1.4 เป็นหน้าที่ต้องรับฟังความคิดเห็น ความพึงพอใจของสังคม และประชาชนที่ได้รับบริการเพื่อนำมาปรับปรุงเสนอแนะผู้มีอำนาจปรับปรุงให้เหมาะสม

1.5 พบปัญหาอุปสรรคการดำเนินการ ให้รีบแก้ไขปัญหาอุปสรรคโดยเร็ว หากพบว่าปัญหาอุปสรรคเกิดจากส่วนราชการ ระเบียบ ข้อบังคับ รั้งแจ้งให้ส่วนราชการเกี่ยวข้องทราบเพื่อปรับปรุงโดยเร็ว และแจ้งให้ ก.พ.ร.ทราบด้วย

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการบูรณาการพร้อมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การพัฒนาความรู้ในส่วนราชการ ที่มีลักษณะเป็นองค์แห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำความรู้มาประยุกต์ใช้ได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว ส่งเสริมพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และเปลี่ยนทัศนคติ ให้มีการเรียนรู้ร่วมกันให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผน 4 ปี สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินแต่ละปีงบประมาณให้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี โดยระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้

รายจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐให้ส่วนราชการปฏิบัติดังนี้

- 2.1 ก่อนดำเนินการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า
- 2.2 ในแผนปฏิบัติราชการ ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่ต้องใช้เป้าหมายของภารกิจผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดความสำเร็จ
- 2.3 ต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ
- 2.4 การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชนต้องรีบแก้ไขหรือบรรเทาหรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบ การจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม พิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุต้องคำนึงถึงคุณภาพ การดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไปภารกิจใด หากจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติหรือเห็นชอบจากส่วนราชการอื่นให้ส่วนราชการนั้นแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาให้ตั้งคณะกรรมการ หากผู้แทนส่วนราชการนั้นมีความคิดเห็นแตกต่างกันให้บันทึกความเห็นของฝ่ายน้อยให้ปรากฏในเรื่องนั้น ห้ามมิให้ใช้บังคับการวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย การสั่งราชการให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาที่มีความจำเป็นไม่อาจ สั่งได้ ให้ผู้รับคำสั่งบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อปฏิบัติแล้วให้บันทึกรายงานอ้างคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้กระจายอำนาจการบริหารตัดสินใจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ โดยตรง ต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการบริการประชาชน ลดขั้นตอนกลั่นกรองงานหากใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคม จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย ให้ส่วนราชการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการเพื่อให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ ให้มีศูนย์บริการประชาชนรวมทั้งประจำจังหวัด อำเภอ

5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนมีความจำเป็นหรือสมควรดำเนินการต่อไป โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบาย คำสั่ง งบประมาณ ความคุ้มค่าของภารกิจ ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดหากมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ

หรือประกาศ ไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่เอื้อต่อการพัฒนาเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชนให้แนะนำส่วนราชการนั้นดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว

6. การอำนวยความสะดวกและการสนองความต้องการของประชาชน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไปให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้การปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามกำหนดไว้ เมื่อส่วนราชการได้รับติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือส่วนราชการด้วยกัน ต้องตอบคำถามหรือแจ้งดำเนินการให้ทราบภายใน 15 วัน หรือตามกำหนดไว้ในมาตรา 37 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น เมื่อได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ พบปัญหาอุปสรรค ปัญหาจากบุคคล เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นต้องพิจารณาดำเนินการปรับปรุง แล้วแจ้งให้บุคคลที่ร้องเรียนทราบด้วยหากสามารถติดต่อได้ หรือแจ้งผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศ ต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อ/จัดจ้าง และสัญญาใดที่มีการอนุมัติให้จัดซื้อ/จัดจ้าง ให้ประชาชนสามารถขอ/ตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการหรือระบบเครือข่ายสารสนเทศ ทั้งนี้ต้องไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่บุคคลเกี่ยวข้อง หรือกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อห้าม/ตกลงไว้ในสัญญาต้องได้รับความคุ้มครอง

7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ จัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงานในส่วนราชการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องกระทำด้วยความลับและเป็นประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลให้คำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้นในตำแหน่งที่ปฏิบัติ ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานผู้นั้นสังกัดปฏิบัติงาน ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมาย รวมทั้งความพึงพอใจแก่ประชาชนให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบ หรือนำไปใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงาน ส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าภารกิจ สามารถลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนดให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลผลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น

สรุป การบริหารงานของผู้บริหารระดับสูงในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) หรือยุคสังคมแห่งความรู้ (Knowledge Society) หากผู้บริหารใช้แนวทางการทำงานโดยยึดหลักกฎหมายอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี การนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

น่าจะทำให้เกิดผลสำเร็จและสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่าย การขาดหลักการใดหลักการหนึ่ง หรือ เน้นเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ย่อมนำมาซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ล้มเหลว เปรียบเสมือนบ้านที่ขาดเสาบางเสา ในที่สุดก็จะล้มไป เจกเช่นสังคมใดที่ประชาชนส่วนมากยึดหลักธรรมาภิบาล แต่มีคนส่วนน้อยที่มีได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ กลับกระทำ ในทางตรงข้ามจนเป็นที่เดือดร้อนของสังคม สังคมนั้นอาจถูกทำลายโดยคนส่วนน้อยที่มีอำนาจได้ ด้วยเหตุนี้ คนส่วนมากควร โน้มน้าวหรือจัดการให้คนส่วนน้อยนั้นเปลี่ยนกระบวนทัศน์ หันมายึดธรรมาภิบาล เพื่อไม่ให้สร้างความเดือดร้อนในสังคมอีกต่อไป

จากการศึกษาแนวคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารงานที่ดี โดยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และมียอดประกอบของหลักธรรมาภิบาลหรือหลักในการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า โดยความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะภาครัฐ ซึ่งหมายความว่า รวมถึงการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งถ้าสังคมใดที่ผู้นำขาดการยึดหลักธรรมาภิบาล สังคมนั้นก็เสี่ยงที่จะมีการปกครอง ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย และก่อให้เกิดความขัดแย้ง หากมิได้รับการแก้ไขหรือเยียวยา ก็จะทำให้เกิดความรุนแรงและแก้ไขได้ยาก นำมาซึ่งความเสียหายแก่ประเทศชาติในที่สุด

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์กร

การบริหารเริ่มมีความหมายชัดเจนในศตวรรษที่ 18 นักรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศเยอรมันและออสเตรีย การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administtrare” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง

ความหมายและคำจำกัดความ

คำว่า “การบริหาร” (Administration) ใช้ในความหมายกว้าง ๆ เช่น การบริหารราชการ อีกคำหนึ่งคือ “การจัดการ” (Management) ใช้แทนกันได้กับคำว่า การบริหาร ส่วนมากหมายถึง การจัดการทางธุรกิจมากกว่าโดยมีหลายท่านได้ระบุดังนี้

Barnard (1965 : 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้นๆ ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จ โดยบุคคลอื่น

Peter F. Drucker คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น (ภาวิดา ธาราศิริสุทธิ, 2542 : 2)

Herbert A.Simon กล่าวว่าคือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน (ภาวิดา ธาราศิริสุทธิ, 2542 : 2)

Harold Koontz (อ้างถึง ในสุรพรรณ น้อยสุวรรณ, (2551 : 5) ให้ความหมายว่า การบริหารคือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (อ้างถึงใน สุรพรรณ น้อยสุวรรณ, 2551 : 15) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารหรือการจัดการหรือการบริหารจัดการ โดยทั่วไปจะใช้กับการขับเคลื่อนองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในปัจจุบันสามารถใช้กับภาคประชาสังคมก็ได้ ความหมายโดยทั่วไปของการบริหาร หมายถึง การดำเนินการกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยผ่านกระบวนการต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ ดังนั้นจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นกระบวนการ

สุรพรรณ น้อยสุวรรณ (2551 : 5) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารคือ กระบวนการในการควบคุมสถานการณ์การดำเนินการขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้องค์การบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางเอาไว้

จากคำจำกัดความดังกล่าวอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารเป็นการจัดการให้ผู้ได้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ตลอดจนคนงาน ปฏิบัติงานหรือจัดสรรทรัพยากรต่าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ปัจจุบันความหมายของการบริหารอาจกว้างออกไปบ้าง เพราะเราได้นำวิธีการบริหารเข้ามาร่วมใช้กับการบริหารงานของรัฐ จึงมีคำกล่าวที่เป็นที่นิยมกันคือ “การบริหารจัดการ”

ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์กรให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่ละอย่างอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิด ทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารมาแสดงไว้เพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิงดังนี้

Taylor (อ้างถึงในชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551: 1-13) ท่านผู้นี้เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารที่เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงาน ไม่ใช่ผลงานแบบเดิม ๆ ที่ทำมา (Science not Rule of Thumb) และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The one Best Way) สิ่งที่เทเลอร์ให้ความสนใจมากที่สุดคือ การศึกษา

เรื่อง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทอร์เองไม่สนใจความรู้สึกของคนทำงาน ไม่มีการเสริมกำลังใจ ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร

Henri (1925) เป็นบิดาของทฤษฎีการจัดการการปฏิบัติการ (Operational Management Theory) หรือบางทางก็ถือกันว่าเป็นบิดาของการบริหารจัดการสมัยใหม่ การจัดการตามหลักบริหารทั้ง Fayol และ Taylor จะเน้นตัวบุคคลปฏิบัติงาน+วิธีการทำงานได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ก็ไม่มองด้าน “จิตวิทยา” (ภาวิดา ธาราศิริสุทธิ, 2542 : 17) Fayol ได้เสนอแนวคิดในเรื่อง หลักเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป 14 ประการ หน้าที่ในการบริหาร เป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน ดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำตามความสามารถ
2. อำนาจหน้าที่ลดหลั่นกัน
3. มีวินัย
4. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
5. ชีตหลักประโยชน์ส่วนรวม
6. ค่าตอบแทนต้องเป็นธรรม
7. หลักการรวมอำนาจ
8. หลักสายการบังคับบัญชา
9. ชีตระเบียบ กฎ คำสั่ง
10. ความเสมอภาค
11. เสถียรภาพในการทำงาน
12. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
13. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
14. ทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกัน

จากนั้นฟายอลยังเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เป็นหลักการสำคัญลักษณะที่สำคัญที่เป็นแนวปฏิบัติ 5 ประการ และนิยมเรียกย่อ ๆ ว่า OSCAR (อ่านว่า ออสการ์) มีดังนี้

1. ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) หน่วยงานจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดตำแหน่งงานต่าง โดยแต่ละตำแหน่งจะต้องกำหนดเป้าหมายภาระงานที่รับผิดชอบและพันธกิจให้สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่มีหน่วยงานนั้นขึ้นมา ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเมื่อบุคลากรในหน่วยงานแต่ละคนได้ปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบกระตือรือร้นจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้ว วัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานก็จะสำเร็จได้

2. ต้องแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialization) ภารกิจของงานในแต่ละตำแหน่งควรจัดขอบเขตให้ปฏิบัติบุคคลและตำแหน่งอย่าให้ต้องปฏิบัติงานหลายอย่างเกินไป ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง นอกจากนั้นกิจกรรมหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกันก็ต้องจัดไว้ในกลุ่มเดียวกันซึ่งถือว่าเป็นหลักการแบ่งตามความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง การแบ่งภารกิจออกเป็นฝ่ายจึงมีความจำเป็นและเป็นหลักการทำงานเฉพาะทาง (Specialization) คือการแบ่งงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะทาง

3. ต้องให้เกิดการประสานงาน (Coordination) เมื่อแบ่งงานกันรับผิดชอบเป็นฝ่ายจะส่งผลให้มีบุคลากรจำนวนมากในหน่วยงาน การประสานงานกันในแต่ละฝ่ายย่อมมีความจำเป็นเพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบได้อย่างราบรื่น โดยไม่ซ้ำซ้อนขัดแย้งกับฝ่ายอื่น ทำให้กิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงาน ไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ได้ง่ายหากไม่มีการประสานงานที่ดีแล้วการดำเนินงานอาจไม่ราบรื่น เกิดอุปสรรคต่อหน้าที่การงานที่รับผิดชอบได้ง่าย

4. ต้องให้มีอำนาจหน้าที่ (Authority) ในการปฏิบัติของหน่วยงานใดก็ตามจำเป็นต้องมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำหรือเป็นหัวหน้ารับผิดชอบสูงสุดในหน่วยงาน โดยรับภาระในการกำหนดนโยบายและสามารถตัดสินใจสั่งการได้ โดยใช้การจัดสายบังคับบัญชา ดังนั้นในหน่วยงานต้องมีสายบังคับบัญชาให้เหมาะสม เป็นหลักการแบ่งระดับการบังคับบัญชาให้น้อยที่สุด คือ ไม่ควรมีสายบังคับบัญชายาว

5. ต้องให้เกิดความรับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้กับบุคคลในหน่วยงาน จะต้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบ บุคคลใดที่ได้รับมอบหมายงานใดให้รับผิดชอบเพื่อความสำเร็จของหน่วยงานในระดับใดก็ควรจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้เพียงพอที่จะปฏิบัติที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จด้วยความรับผิดชอบ เป็นหลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสายบังคับบัญชาและสายเสนาธิการ (Line and Staff Division)

Max Weber (1920 อ้างถึงใน ชาอุษัย อาจินสมาจาร, 2551 : 31-41) เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้นำเสนอแนวคิดการจัดองค์กรที่เรียกว่า bureaucracy เขาเห็นว่าเป็นลักษณะองค์การที่เป็นอุดมคติที่องค์กรทั้งหลายควรจะเป็น หากได้รับการพัฒนาในระดับที่เหมาะสม โดยสรุปแล้วแนวคิดการจัดองค์กรของ มี 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. องค์กรต้องมีการจัดแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้แต่ละส่วนงานได้มีโอกาสทำงานในส่วนที่ง่ายพอ และมีการกำหนดงานนั้นๆ ให้ชัดเจนและไม่สับสน (Division of Labor)

2. องค์กรนั้นต้องมีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Authority Hierarchy) โดยสำนักงานหรือตำแหน่งต่าง ถูกจัดให้เป็นลำดับชั้นโดยสำนักงานและตำแหน่งงานที่อยู่ใต้หน่วยงานหรือตำแหน่งงานนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลในระดับสูงขึ้นไป

3. ระบบการคัดเลือกคนนั้นต้องกระทำอย่างเป็นทางการ (Formal Selection) ทุกคนที่เข้าร่วมในหน่วยงานนั้นจะถูกคัดเลือกมาตามความสามารถและคุณสมบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ด้วยการฝึกอบรม การศึกษาที่ได้รับและการจัดให้มีระบบการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกอย่างเป็นทางการ

4. องค์กรต้องมีระเบียบและกฎเกณฑ์ (Formal Rules and Regulations) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถประกันความเป็นเอกภาพในการดำเนินการและการกำกับการทำงานของพนักงาน ผู้ทำหน้าที่ด้านการจัดการจึงต้องมีกฎเกณฑ์เอาไว้เพื่อเป็นการกำกับพฤติกรรมของทั้งสองฝ่าย

5. ความไม่เลือกที่รักมักที่ชัง (Impersonality) ความจริงคำว่า Impersonality หมายถึงการไม่มีอะไรเป็นพิเศษเป็นการส่วนตัว ไม่มีการถือเอาสายสัมพันธ์ในครอบครัวเป็นใหญ่ ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ถ้าจะทำอะไรก็ต้องให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดเอาไว้

6. การแยกระบบการทำงานออกเป็นสายอาชีพ (Career Orientation) โดยฝ่ายบริหารเองก็ไม่ใช่ว่าเจ้าขององค์กร แต่เป็นนักบริหารหรือนักจัดการที่เข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถของตนโดยแยกความผูกพันและความเป็นเจ้าของออกจากกัน คนทำงานแต่ละระดับได้รับอัตราค่าตอบแทนอย่างเป็นระบบมีเลื่อนขั้นและการเติบโตภายในหน่วยงานได้ตามลำดับ

ลักษณะที่สำคัญขององค์กรแบบราชการของ Max Weber คือ

1. มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน
2. มีการระบุนายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน
3. บุคคลจะถูกคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งบนพื้นฐานของคุณสมบัติทางเทคนิค
4. การบริหารกับการเป็นเจ้าขององค์กรจะถูกแยกจากกัน

Weber (อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551 : 31-41) ระบบบริหารของท่านผู้นี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของระบบราชการอย่างยิ่งเพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบังคับบัญชาและความชัดเจนในสาระสำคัญของการบริหารงาน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป
3. มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
5. ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์กร
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์กรราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

Luther Gulick (1982 อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551 : 43-56) ได้ให้ความสำคัญของการควบคุม การสั่งการ การประสานงานจะต้องสร้างขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) ให้มีประสิทธิภาพ ต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ประกอบ เช่น จำนวนคนที่ป็นหัวหน้า จำนวนคนที่ป็น

ลูกน้อง ความสามารถเฉพาะตัวของหัวหน้าลักษณะเฉพาะของงานที่ทำ และสเถียรภาพขององค์กร อีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการองค์กร คือ เอกภาพการควบคุม (Unity of Command) องค์กรที่ดีต้อง สามารถสร้างโครงสร้างอำนาจภายในองค์กรในลักษณะที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารควบคุมและประสานงานต่าง แต่เพียงผู้เดียว องค์กรเกิดขึ้นมา เพราะมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันได้ช่วยกันแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคนซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานในการทำงานอย่างยิ่ง เมื่อสังคมขยายตัวขึ้นลักษณะการแบ่งงานกันทำจะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนในที่สุดจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือโครงสร้างบางประการเพื่อผูกโยงประสานหน่วยงานแต่ละหน่วย (Work Unit) เข้าด้วยกัน

ดังนั้น หัวใจทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรจึงเป็นเรื่องของความพยายามจัดโครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยให้มีประสิทธิภาพหลักในการประสานงานหน่วยงานย่อยมีอยู่สองวิธีที่ต้องใช้ควบคู่กันไปดังนี้ คือ

วิธีแรกเรียกว่า การประสานงานโดยการสร้างกลไกในความควบคุมภายในองค์กร หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจ (Structure of Authority) ซึ่งประกอบด้วยสายการบังคับบัญชา ระหว่างหัวหน้าและลูกน้องเป็นลำดับชั้น เชื่อมโยงจากยอดถึงฐานของโครงสร้างอำนาจ โดยให้คนในแต่ละชั้นของโครงสร้างดังกล่าวแบ่งงานกันทำเป็นหน่วยงาน

วิธีที่สอง เรียกว่า การประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ ทำให้คนที่มาร่วมกันทำงานมีพลังจิตตั้งใจประกอบการทำงานเต็มความสามารถและทำด้วยความกระตือรือร้น บรรยากาศในการทำงานดังกล่าวจะสร้างขึ้นมาได้ต้องอาศัยความสามารถของผู้นำ (Leadership)

Gulick & Urwick, (อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551 : 43-56) ทั้งสองท่านเป็นเจ้าสำนักบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบ โดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ “POSDCORB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน
2. Organizing หมายถึง การจัดองค์กรหรือการจัดโครงสร้างขององค์กร
3. Staggering หมายถึง การจัดคนเข้าทำงานโดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน
4. Directing หมายถึง การอำนวยการให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้
5. Co-Ordinating หมายถึง การประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว
6. Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้สนใจได้รับทราบ
7. Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

Peter F. Drucker (อ้างถึงใน ภาวดีดา ธาราศรีสุทธิ, 2542 : 2) คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น กระบวนการการบริหารจัดการ (Management Process) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งกระบวนการการบริหารจัดการนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันได้อย่างมี ปฏิสัมพันธ์สอดคล้องและต่อเนื่อง การบริหารจัดการสมัยใหม่ของ Drucker (2005) POLC มีหน้าที่ของการบริหารประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐาน 4 ประการ หรืออาจแบ่งในลักษณะที่เป็นขั้น การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การนำ/จูงใจ (Leading) การควบคุม (Control) มีลักษณะดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคต ซึ่งทำได้โดยการให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการการวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าพื้นฐานของการจัดการโดยทั่วไปเป็นงานของผู้บริหารการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ให้ประสบความสำเร็จและการประเมินกลยุทธ์เพราะว่าการจัดการองค์กร การจูงใจ การจัดบุคคลเข้าทำงานและ กิจกรรมควบคุม ขึ้นกับการวางแผน กระบวนการวางแผนจะต้องประกอบด้วยผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กร

การวางแผนจะช่วยให้องค์กร กำหนดข้อดีจากโอกาสภายนอกและทำให้เกิดผลกระทบจากอุปสรรคภายนอกต่ำสุด โดยต้องมองเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยการพัฒนาภารกิจ (Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคต และแนวโน้ม การกำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกกลยุทธ์ที่ใช้

การวางแผนจะช่วยให้ธุรกิจปรับตัวสู่การเปลี่ยนแปลงของตลาดและสามารถกำหนดเป้าหมายได้ การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์กรติดตามในลักษณะเชิงรุก (Proactive) มากกว่าที่จะเป็นเชิงรับ (Reactive) องค์กรที่ประสบความสำเร็จจะต้องควบคุมอนาคตขององค์กรมากกว่าที่จะรอรับผลจากอิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจและ คู่แข่งขันทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจ คือการวางแผนที่เหมาะสมเห็นผลได้จริงยืดหยุ่น มีประสิทธิผล และทรงประสิทธิภาพ

2. การจัดการองค์กร (Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณี โดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ การจัดการองค์กรหมายถึงการพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำและผู้ที่จะทำรายงานมีตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดี สามารถประสบความสำเร็จในการแข่งขันและสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ ธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถจูงใจผู้บริหารและพนักงานให้มองเห็นความสำคัญของความสำเร็จขององค์กร การกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน (Work Specialization) โดยการแบ่งงานประกอบด้วยงานที่

กำหนดออกมาเป็นแผนก การจัดแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating Authority) การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน (Job Description) และคุณสมบัติของงาน (Job Specification) เครื่องมือเหล่านี้มีความชัดเจนสำหรับผู้บริหารและพนักงาน ซึ่งต้องการทราบลักษณะของงาน

การกำหนดแผนกในโครงสร้างขององค์กร (Organization Structure) ขนาดของการควบคุม (Span of Control) และสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ ต้องการการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง เพราะตำแหน่งใหม่ๆ ที่สร้างขึ้นหรือลดลงหรือรวมกัน โครงสร้างองค์กรจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการซึ่งวัตถุประสงค์มีการกำหนดขึ้น ในธุรกิจการสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดวัตถุประสงค์ตามสภาพทางภูมิศาสตร์จะแตกต่างจากโครงสร้างด้านผลิตภัณฑ์ หรือ ลูกค้า

3. การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่าง เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจได้ยาก การนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือสั่งการนี้ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่นๆ เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้น แผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่ได้จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ ดังนั้น การสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้องค์กรประสบความสำเร็จตามต้องการ

4. การควบคุม (Controlling) การใช้ทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรในเวลาที่กำหนดไว้ องค์กรหรือธุรกิจที่ประสบความล้มเหลวอาจเกิดจากการขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพ และหลายแห่งเกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุม ละเลยเพิกเฉย หรือในทางกลับกัน คือมีการควบคุมมากเกินไปจนเกิดความผิดพลาดขององค์กรเอง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหาร

การควบคุมเป็นการตรวจตราและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน โดยได้เปรียบเทียบกับเป้าหมาย และดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่า จะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการ นอกจากนี้การควบคุมยังเป็นกระบวนการรวบรวมและแสดงถึงข้อมูลย้อนกลับ เรื่องของผลการดำเนินงานในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีกด้วย อาจกล่าวถึงบทบาทสำคัญของ

การควบคุมได้ว่า อยู่ที่คำ 4 คำ ได้แก่ มาตรฐาน (Standard) การวัดผล (Measurement) การเปรียบเทียบ (Comparison) และการปฏิบัติ (Take Action) โดยการควบคุมจะครอบคลุมดูแลพื้นที่ 4 พื้นที่ใหญ่ ๆ ของการบริหาร กล่าวคือ พฤติกรรมบุคคลในองค์กร การเงิน การปฏิบัติการ และข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร ประกอบด้วย มนุษย์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ตลอดจนทรัพยากรข้อมูลขององค์กร

สุพรรณ น้อยสุวรรณ (2551 : 6-7) ทรัพยากรการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่ง ที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวกไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจจำเป็นต้องใช้ ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทรัพยากรการบริหารพื้นฐาน อยู่ 4 ประการ

1. ทรัพยากรมนุษย์ หรือ คน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรทุกระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงระดับต่ำสุด
2. เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนา องค์กร
3. วัสดุสิ่งของใช้ในการทำงาน (Material) หมายถึง เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน
4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทรัพยากรการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการนี้ นับได้ว่าเป็นปัจจัยในการบริหารจัดการโดยแท้จริง เพราะทุก ปัจจัยต่างก็เป็นสิ่งที่กิจการต้องจัดหาทั้งสิ้นและเป็นปัจจัยที่เกื้อกูลกันให้การบริหารจัดการประสบ ผลสำเร็จเป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และแนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะ คล้ายคลึงกันเป็นส่วนมาก มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุความสำเร็จของงาน วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง เช่นทฤษฎีของเทเลอร์เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีของเวเบอร์เสนอแนวทางที่เป็น ระบบราชการ

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา รัฐบาลของประเทศต่าง ได้มีความพยายามที่จะ ทำการปฏิรูประบบราชการ โดยต้องการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารงานราชการให้มีความทันสมัย จัดความไม่คล่องตัวทางการบริหาร ตลอดจนได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารแบบเดิมที่ มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมาใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management; RBM) เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารรัฐกิจให้มีลักษณะเป็นอย่างภาคธุรกิจ เอกชน โดยมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร งานกำหนดยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร พร้อมทั้งต้องสร้างตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่ ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 145)

ความหมายการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มักจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective; MBO) การบริหารแบบเน้นผลสำเร็จ (Managing for Results) การบริหารที่เน้นผล (Results-oriented Management) หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ดังต่อไปนี้

Canadian International Development Agency; CIDA (1999) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549 : 146) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมนั้น ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay)

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2543 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ใช้ระบบการประเมินผ่านงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ (Results Based Management ; RBM) เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators; KPIs) รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย (Targets) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหารสมาชิกขององค์กร และตลอดจนถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานขององค์กร

การบริหารงานของภาครัฐในอดีตจะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ทรัพยากรต่าง ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง โดยเน้นการทำงานตามกฎระเบียบและความถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรฐาน แต่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กรให้

สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับการกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators) ไว้อย่างชัดเจน เป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์การ การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวบ่งชี้ การยืดหยุ่นทางการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (ResultS Based Management ; RBM) จึงเป็นการบริหารเพื่อการจัดหาให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (Economy) เน้นใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ (Effectiveness)

กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งองค์การจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าหมายสูงสุดที่ความต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การ (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่าง

2. การกำหนดรายละเอียดของผลดำเนินงาน ผู้บริหารขององค์การได้ทำการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ความต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

3. การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ความต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคล เพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

4. การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะ หรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ลักษณะขององค์การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

องค์การที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะต่างๆ ไปดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543 : 21-23)

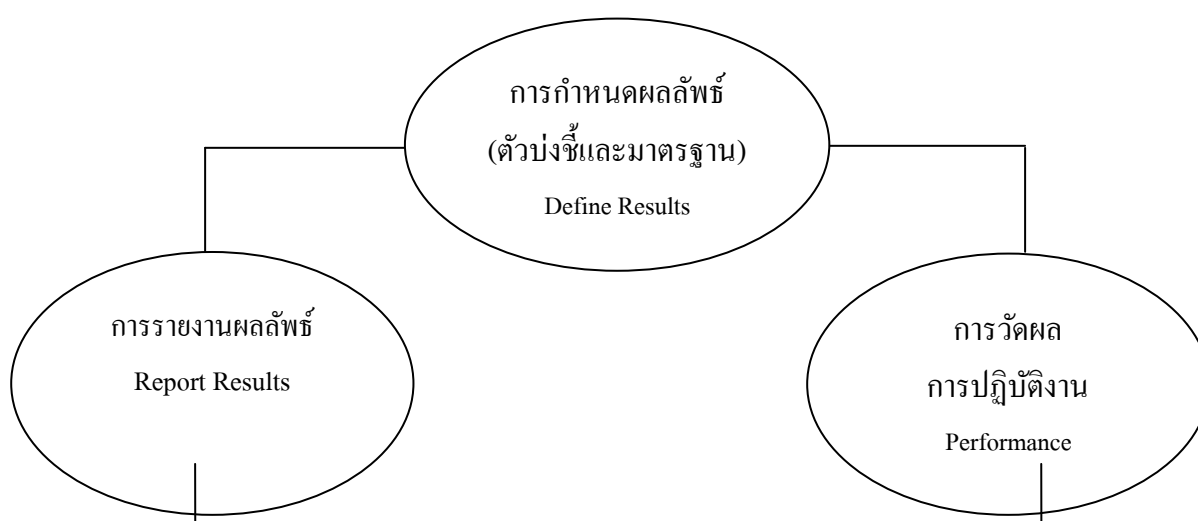
1. มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ
2. ผู้บริหารทุกระดับในองค์การต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจนและเป้าหมายเหล่านั้นสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์การนั้น
3. เป้าหมายจะวัดได้อย่างอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีตัวบ่งชี้ที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้
4. การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก
5. เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์กรคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์การจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้น เพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้งานบรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์การอย่างไร และทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน
6. มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคนสู่หน่วยงานระดับล่าง เพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้น และระดับกลางซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ปัญหาและสะสมประสบการณ์ เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไป ซึ่งนอกจากช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย
7. มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์การที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นองค์การเอื้อการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้ดี

8. เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี เนื่องจากได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้รับการตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวบ่งชี้วัดผลสำเร็จของกิจกรรม การจัดเก็บข้อมูลและเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การวัดผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้องค์กร/ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลและสารสนเทศย้อนกลับที่แสดงถึงผลสำเร็จของการดำเนินงาน ปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแสดงถึงการมีพันธะหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบาย แหล่งสนับสนุนงบประมาณ ฯลฯ การเริ่มสร้างการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรและองค์กร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการบริหาร การพัฒนาองค์กร การออกแบบ/ทบทวนโปรแกรม กระบวนการดำเนินงานขององค์กรหรือของทีมงานที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการที่พึงต้องดำเนินการคู่ขนานหรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการผลงาน มีกิจกรรม/กระบวนการที่สำคัญ สรุปได้ดังภาพต่อไปนี้

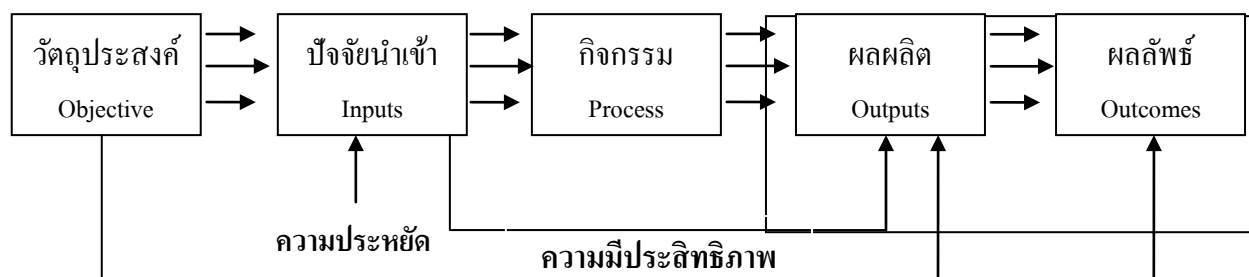
ภาพที่ 2.2 กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงาน



การกำหนดผลลัพธ์ (ตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐาน) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้ดำเนินการ/องค์กรจะต้องระบุหรือคัดเลือกกิจกรรมหลักที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ และพันธกิจขององค์กร พร้อมทั้งระบุหรือกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐานที่

ต้องการบรรลุถึงของแต่ละกิจกรรม การกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงาน เพื่อดำเนินวัดผลการปฏิบัติงานจะดำเนินการภายใต้กรอบของระบบการดำเนินงานทั่วไป โดยมีจุดเน้นในการดำเนินการสรุปได้ตามแผนภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.3 หลักการพื้นฐานของการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมจะมีจุดเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์การดำเนินงาน ซึ่งได้แก่ การระบุถึงรายละเอียดของผลงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) ที่คาดหวัง ที่ส่วนใหญ่จะต้องพัฒนามาจากวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งมีปัจจัยนำเข้าอัน ได้แก่ ทรัพยากรที่จะเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่จะเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและผลลัพธ์การวัดผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน อันได้แก่

1. ความประหยัด (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิตหรือการดำเนินกิจกรรม
2. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าน้อย แสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่า การเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรม/องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
3. ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ว่าได้ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด ในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่ การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีจึงควรเป็นระบบที่สามารถผลิตข้อมูลสารสนเทศแสดงถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานที่มีความครอบคลุม ครบถ้วน สมบูรณ์และทันกาล

กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบททางบริหารมากขึ้น โดยเปลี่ยนมาใช้แนวทางในการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance Approach) ที่เน้นการวัดผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม กล่าวคือ พิจารณาผลสำเร็จของการปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในและภายนอกองค์การในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน มีการคำนึงหรือให้ความสำคัญถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์การและพันธกิจในการทำงาน แต่ละระดับขององค์การ รวมทั้งให้ความสนใจในการตอบสนองความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกๆ ฝ่าย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัจจัยสำคัญสำคัญที่จะทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จอยู่ที่ความเข้าใจแนวคิด วิธีการและประโยชน์ของวิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ (ทิพาดี เมฆสวรรค์, 2543 : 40-44)

1. ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือ สนับสนุนใน การจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลผลการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจเป็นการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน

1.1 การกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน ผู้บริหารขององค์การจะต้องให้ความสำคัญและเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเพื่อให้เกิดผล

1.2 การใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในการบริหาร ผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่าการวัดผลไม่ได้ทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ข้อมูลจากการวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐาน ในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แก้ไขปัญหาได้ถูกต้องมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องเอาข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

2. การจัดระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานการจัดทำระบบข้อมูลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนั้นสามารถที่จะ แสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์การได้ ซึ่งจะต้องจัดทำเพิ่มเติมขึ้นจากระบบข้อมูลเดิม ที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรม เพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจได้ดีขึ้น

2.1 การพัฒนาตัวบ่งชี้ การเลือกตัวบ่งชี้ที่จำเป็นต่อการให้บริการและการตัดสินใจ นั้นจะต้องเลือกตัวบ่งชี้ให้ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องพัฒนาโดยผู้ที่มีประสบการณ์ในงานด้านนั้นๆ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับงานนั้นๆ ด้วย โดยตัวบ่งชี้จะมี ทั้งส่วนของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ รวมถึงตัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของผู้รับบริการ แต่ควรจะมีตัวบ่งชี้ในจำนวนเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการจัดทำและรักษาระบบข้อมูลนี้ด้วย

2.2 การวางระบบสารสนเทศเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผลข้อมูล ผู้พัฒนาระบบจะต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระของโครงการหรืองานที่จะวัดผลการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงการจัดทำรายงานผลถึงจะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่จะรายงานเป็นช่วงเวลาตามกำหนดทุกครึ่งปีหรือหนึ่งปี เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนหรือการจัดทำงบประมาณประจำปี และส่วนที่เป็นการรายงานเฉพาะกิจที่สามารถเรียกดูข้อมูลตัวบ่งชี้ได้ทันที ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งความสำเร็จในการจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ใช้ประโยชน์จึงอยู่ที่การจัดทำข้อมูลที่สะท้อนผลงานจริง ทันเวลา และมีปริมาณข้อมูลที่เหมาะสม โดยมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด

3. การพัฒนาบุคลากรและองค์การ ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานโครงการต่าง ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้าให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้สภาวะที่มีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชำนาญที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะสับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย

สรุป การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ประเทศต่างที่พัฒนาแล้วนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็กำลังจะใช้วิธีการบริหารรูปแบบใหม่นี้ ผสานกับเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ทำการปฏิรูปองค์การภาครัฐ ให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากขึ้น หัวใจสำคัญของสำเร็จในการใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นอยู่ที่การสร้างตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานที่มีความตรง เป็นที่ยอมรับ และสะดวกในการนำไปใช้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศสำหรับการกำกับติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานขององค์การดำเนินงานได้ในลักษณะจุดเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2547 : 2-8)

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการบริหารงานองค์กร สรุปได้ว่า การบริหารองค์กรมีความสำคัญ โดยผู้บริหารต้องคำนึงถึงการควบคุม การสั่งการ การประสานงานจะต้องสร้างขอบข่ายการควบคุม ให้มีประสิทธิภาพ ต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ประกอบ เช่น จำนวนบุคลากร ความสามารถของบุคลากร และลักษณะของงานที่ทำ รวมทั้งสเถียรภาพขององค์กร ที่ต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการองค์กร คือ เอกภาพการควบคุม ซึ่งองค์กรที่ดีต้องสามารถสร้างโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร ในลักษณะที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารควบคุมและประสานงานต่างๆ แต่เพียงผู้เดียว องค์กรเกิดขึ้นมา เพราะมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันได้ช่วยกันแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคนซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานในการทำงานอย่างยิ่ง เมื่อสังคมขยายตัวขึ้นลักษณะการแบ่งงานกันทำจะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนในที่สุดจำเป็นต้องสร้างกลไกประสานหน่วยงานแต่ละหน่วย เข้าด้วยกันดังนั้นหัวใจทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรจึงเป็นเรื่องของความพยายามจัดโครงสร้าง การประสานงานระหว่างหน่วยทำงานย่อยให้มีประสิทธิภาพหลักในการประสานงานหน่วยทำงานย่อยมีอยู่สองวิธีที่ต้องใช้ควบคู่กันไป

แนวคิดและทฤษฎีทางการบริหารจัดการ

ทฤษฎีทางการบริหารจัดการ (Management Theory) สามารถเรียงลำดับวิวัฒนาการแต่ละแนวคิดได้ดังนี้

1. การบริหารสมัยดั้งเดิม (The Classical organization theory) แบ่งย่อยเป็น 3 กลุ่มดังนี้

1.1 กลุ่มการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

การศึกษาการบริหารโดยทฤษฎีกลุ่มนี้ เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นองค์กรโดยรวมและวิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยมีบุคคลและทฤษฎีที่สำคัญ ดังนี้

2. ทฤษฎีการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

Taylor (1915) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ Taylor มองคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์กรได้ เจ้าของตำรับ “The one best way” คือ ประสิทธิภาพของการทำงานสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ต้องขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ 3 อย่างคือ

2.1 เลือกคนที่มีความสามารถสูงสุด (Selection)

2.2 ฝึกอบรมคนงานให้ถูกวิธี (Training)

2.3 หาสิ่งจูงใจให้เกิดกำลังใจในการทำงาน (Motivation)

เทเลอร์ก็คือผลผลิตของยุคอุตสาหกรรมในงานวิจัยเรื่อง “Time and Motion Studies” เวลาและการเคลื่อนไหว เชื่อว่ามีวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เพียงวิธีเดียวที่ดี

ที่สุด เขาเชื่อในวิธีแบ่งงานกันทำ ผู้ปฏิบัติระดับล่างต้องรับผิดชอบต่อระดับบน Taylor เสนอระบบการทำงาน (จ่ายเงิน) บนพื้นฐานการสร้างแรงจูงใจ สรุปหลักวิทยาศาสตร์ของ Taylor สรุปง่ายๆ ประกอบด้วย 3 หลักการ ดังนี้

1. การแบ่งงาน (Division of Labors)
2. การควบคุมดูแลบังคับบัญชาตามสายงาน (Hierarchy)
3. การจ่ายค่าจ้างเพื่อสร้างแรงจูงใจ (Incentive Payment)

3. การจัดการด้านวิทยาศาสตร์ (Henry L. Gantt)

Gantt (1919) ได้พัฒนาวิธีจ่ายค่าตอบแทนแบบใหม่ ไม่ได้ใช้วิธีจ่ายค่าจ้างแบบสองระดับเหมือน Taylor แต่ใช้วิธีให้สิ่งจูงใจ Gantt เป็นที่รู้จักกันดีที่สุดในฐานะเป็นผู้พัฒนาวิธีการอธิบายแผนโดยกราฟ (Gantt Chart) ซึ่งได้นำมาใช้ในการอธิบายถึงการวางแผน การจัดการ และการควบคุมองค์การที่มีความซับซ้อน โดยพัฒนามาเป็น Critical Path Method (CPM) ของบริษัท Du Pont และ Program Evaluation and Review Technique (PERT) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา หรือได้พัฒนาประยุกต์มาจนเป็นโปรแกรม Lotus 1-2-3

กลุ่มการบริหารจัดการ (Administration Management) หรือทฤษฎีบริหารองค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization Theory)

4. ทฤษฎีการจัดการปฏิบัติการ (Operational management theory)

Taylor (1925 อ้างถึงในภาวिका ธาราศรีสุทธิ, 2542 : 17) เป็นบิดาของทฤษฎีการจัดการปฏิบัติการ (Operational Management Theory) หรือบางทางก็ถือกันว่าเป็นบิดาของการบริหารจัดการสมัยใหม่ การจัดการตามหลักบริหารทั้ง Fayol และ Taylor จะเน้นตัวบุคคลปฏิบัติงาน + วิธีการทำงานได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ก็ไม่มองด้าน “จิตวิทยา” ฟาโยได้เสนอแนวคิดในเรื่องหลักเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป 14 ประการ แต่ลักษณะที่สำคัญที่เป็นแนวปฏิบัติ 5 ประการ และนิยมเรียกย่อ ๆ ว่า OSCAR (อ่านว่า ออสการ์) มีดังนี้

4.1 ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) หน่วยงานจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดตำแหน่งงานต่างๆ โดยแต่ละตำแหน่งจะต้องกำหนดเป้าหมายภาระงานที่รับผิดชอบและพันธกิจให้สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่มีหน่วยงานนั้นขึ้นมา ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเมื่อบุคลากรในหน่วยงานแต่ละคนได้ปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบกระตือรือร้นจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้ว วัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานก็จะสำเร็จได้

4.2 ต้องแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialization) ภารกิจของงานในแต่ละตำแหน่งควรจัดขอบเขตให้ปฏิบัติบุคคลและตำแหน่งอย่าให้ต้องปฏิบัติงานหลายอย่างเกินไปซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง นอกจากนั้นกิจกรรมหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกัน

ก็ต้องจัดไว้ในกลุ่มเดียวกันซึ่งถือว่าเป็นหลักการแบ่งตามความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง การแบ่งภารกิจออกเป็นฝ่ายจึงมีความจำเป็น

4.3 ต้องให้เกิดการประสานงาน (Coordination) เมื่อแบ่งงานกันรับผิดชอบเป็นฝ่ายจะส่งผลให้มีบุคลากรจำนวนมากในหน่วยงาน การประสานงานกันในแต่ละฝ่ายย่อมมีความจำเป็นเพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบได้อย่างราบรื่น โดยไม่ซ้ำซ้อนขัดแย้งกับฝ่ายอื่น ทำให้กิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงานไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ได้ง่ายหากไม่มีการประสานงานที่ดีแล้วการดำเนินงานอาจไม่ราบรื่นเกิดอุปสรรคต่อหน้าที่การงานที่รับผิดชอบได้ง่าย

4.4 ต้องให้มีอำนาจหน้าที่ (Authority) ในการปฏิบัติของหน่วยงานใดก็ตามจำเป็นต้องมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำหรือเป็นหัวหน้ารับผิดชอบสูงสุดในหน่วยงาน โดยรับภาระในการกำหนดนโยบายและสามารถตัดสินใจสั่งการได้โดยใช้การจัดสายบังคับบัญชา ดังนั้นในหน่วยงานต้องมีสายบังคับบัญชาให้เหมาะสม

4.5 ต้องให้เกิดความรับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้กับบุคคลในหน่วยงานจะต้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบบุคคลใดที่ได้รับมอบหมายงานใดให้รับผิดชอบเพื่อความสำเร็จของหน่วยงานในระดับใดก็ควรจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้เพียงพอที่จะปฏิบัติที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จด้วยความรับผิดชอบเป็นหลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสายบังคับบัญชาและสายเสนาธิการ (Line and Staff Division)

5. แนวคิดการจัดการและการบริหารของ Oliver Sheldon

เชลดอนชาวอังกฤษได้พัฒนาความคิดในเรื่อง การจัดการและการบริหาร โดย Sheldon แบ่งการจัดการ เป็น 3 ประการ ดังนี้

5.1 การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การวางแผน และประสานงานในหน้าที่ต่างๆ

5.2 การจัดการ (Management) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายและแผนมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้

5.3 หน้าที่ในการจัดองค์การ เป็นกระบวนการเพื่อประสานงานระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มบุคคลในองค์การ

6. แนวคิดหลักการจัดระเบียบองค์การของ Luther Gulick

Luther Gulick (1982) ได้นำมาปรับต่อยอดและให้ความสำคัญของการควบคุม การสั่งการ การประสานงาน จะต้องสร้างขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) ให้มีประสิทธิภาพ ต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ประกอบ เช่นจำนวนคนที่เป็นหัวหน้า จำนวนคนที่เป็นลูกน้อง ความสามารถเฉพาะตัวของหัวหน้า ลักษณะเฉพาะของงานที่ทำ และเสถียรภาพขององค์การ อีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการองค์การคือเอกภาพการควบคุม (Unity of Command) องค์การที่ดีต้องสามารถ

สร้างโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร ในลักษณะที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารควบคุมและประสานงานต่างๆ แต่เพียงผู้เดียว องค์การเกิดขึ้นมาเพราะมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันได้ช่วยกันแบ่งงานกัน ทำตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคน ซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานในการทำงานอย่างยิ่ง เมื่อสังคมขยายตัวขึ้น ลักษณะการแบ่งงานกันทำจะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือโครงสร้างบางประการเพื่อผูกโยงประสานหน่วยงานแต่ละหน่วย (Work Unit) เข้าด้วยกัน

ดังนั้น หัวใจทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การจึงเป็นเรื่องของความพยายามจัดโครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยทำงานย่อยให้มีประสิทธิภาพหลักในการประสานงาน หน่วยทำงานย่อยมีอยู่สองวิธีที่ต้องใช้ควบคู่กันไป คือ

วิธีแรก เรียกว่า การประสานงานโดยการสร้างกลไกในความควบคุมภายในองค์การ หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจ (Structure of Authority) ซึ่งประกอบด้วย สายการบังคับบัญชาระหว่างหัวหน้าและลูกน้องเป็นลำดับชั้น เชื่อมโยงจากยอดถึงฐานของโครงสร้างอำนาจ โดยให้คนในแต่ละชั้นของโครงสร้างดังกล่าวแบ่งงานกันทำเป็นหน่วยงาน

วิธีที่สอง เรียกว่า การประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ ทำให้คนที่มาร่วมกันทำงานมีพลังจิตตั้งใจประกอบงานเต็มความสามารถและทำด้วยความกระตือรือร้น บรรยากาศในการทำงานดังกล่าวจะสร้างขึ้นมาได้ต้องอาศัยความสามารถของผู้นำ (Leadership)

มีการนำรูปแบบการบริหารจัดการของ Luther Gulick ไปใช้ในการบริหารองค์การสมัยใหม่อย่างกว้างขวาง แนวความคิดที่นำเอามุมมองทั้ง 7 ด้านมาใช้นั้น สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารจัดการของ Henri Fayol, Frederick W. Taylor และ Max Weber หลักการบริหารที่เป็นที่รู้จักกันดีในตัวอักษรที่ว่า “POSDCORB” กลายเป็นคัมภีร์ของการจัดองค์การในต้นยุคของศาสตร์การบริหารซึ่งตัวย่อแต่ละตัวมีความหมาย ดังนี้

P คือ การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์การว่าควรทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไร และจะดำเนินการอย่างไร

O คือ การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์การเพื่อประสานงานหน่วยทำงานย่อยต่างๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้

D คือ การสั่งการ (Directing) หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลาโดยพยายามนำเอาการตัดสินใจดังกล่าวมาเปลี่ยนเป็นคำสั่งและคำแนะนำนอกจากนี้ยังหมายถึงการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำขององค์การ

S คือ การบรรจุ (Staffing) หมายถึง หน้าที่ด้านบริหารงานบุคคลเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และจัดเตรียมบรรยากาศในการทำงานที่ดีไว้

CO คือ การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง หน้าที่สำคัญต่างๆ ในการประสานส่วนต่างๆ ของงานให้เข้าด้วยกันอย่างดี

R คือ การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวต่างๆ ในองค์กรให้ทุกฝ่ายทราบ ทั้งนี้อาจใช้วิธีการต่างๆ เช่น การวิจัยและการตรวจสอบ

B คือ การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในรูปของการวางแผนและการควบคุมด้านการเงินการบัญชี

6. การบริหารองค์การในระบบราชการ (Bureaucratic Management)

ทฤษฎีระบบราชการ

Mar Weber (1920) เป็นนักสังคมวิทยา ชาวเยอรมัน ได้นำเสนอแนวคิดการจัดองค์การที่เรียกว่า Bureaucracy เขาเห็นว่าเป็นลักษณะองค์การที่เป็นอุดมคติที่องค์กรทั้งหลายควรจะเป็น หากได้รับการพัฒนาในระดับที่เหมาะสม โดยสรุปแล้วแนวคิดการจัดองค์การของ Weber มี 6 ประการมีดังนี้ คือ

1. องค์กรต้องมีการจัดแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ เพื่อให้แต่ละส่วนงานได้มีโอกาสทำงานในส่วนที่ง่ายพอ และมีการกำหนดงานนั้นๆ ให้ชัดเจนและไม่สับสน (Division of labor)

2. องค์กรนั้นต้องมีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Authority Hierarchy) โดยสำนักงานหรือตำแหน่งต่างๆ ถูกจัดให้เป็นลำดับชั้น โดยสำนักงานและตำแหน่งงานที่อยู่ใต้หน่วยงานหรือตำแหน่งงานนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลในระดับสูงขึ้นไป

3. ระบบการคัดเลือกคนนั้นต้องกระทำอย่างเป็นทางการ (Formal Selection) ทุกคนที่เข้าร่วมในหน่วยงานนั้น จะถูกคัดเลือกมาตามความสามารถและคุณสมบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ด้วยการฝึกอบรม การศึกษาที่ได้รับ และการจัดให้มีระบบการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกอย่างเป็นทางการ

4. องค์กรต้องมีระเบียบ และกฎเกณฑ์ (Formal Rules and Regulations) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถประกันความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ และการกำกับการทำงานของพนักงาน ผู้ทำหน้าที่ด้านการจัดการจึงต้องมีกฎเกณฑ์เอาไว้เพื่อเป็นการกำกับพฤติกรรมของทั้งสองฝ่าย

5. ความไม่เลือกที่รักมักที่ชัง (Impersonality) ความจริงคำว่า Impersonality หมายถึง การไม่มีอะไรเป็นพิเศษเป็นการส่วนตัว ไม่มีการถือเอาสายสัมพันธ์ในครอบครัวเป็นใหญ่ ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ถ้าจะทำอะไรก็ต้องให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดเอาไว้

6. การแยกระบบการทำงานออกเป็นสายอาชีพ (Career Orientation) โดยฝ่ายบริหารเองก็ไม่ใช่เจ้าขององค์การ แต่เป็นนักบริหารหรือนักจัดการที่เข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถของตน โดยแยกความผูกพันและความเป็นเจ้าของออกจากกัน คนทำงานแต่ละระดับก็ได้รับอัตราค่าตอบแทนอย่างเป็นระบบ มีเลื่อนขั้น และการเติบโตภายในหน่วยงานได้ตามลำดับ

ลักษณะที่สำคัญขององค์การแบบราชการของ Max Weber คือ

1. มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน
2. มีการระบุนายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน
3. บุคคลจะถูกคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งบนพื้นฐานของคุณสมบัติทางเทคนิค
4. การบริหารกับการเป็นเจ้าขององค์การจะถูกแยกจากกัน

ข้อดี “ระบบราชการ”

1. ลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการและความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน

2. ไม่สับสนในบทบาท เพราะแต่ละคนรู้ว่าทำอะไรและสามารถตรวจสอบได้
3. การมีกฎระเบียบทำให้รู้บทบาท ช่วยลดต้นทุนในการกำกับดูแล
4. การทำงานขององค์การมีความแน่นอน มีลักษณะเป็นหลักฐานอ้างอิงได้
5. มีการแบ่งแยกงานถือหลักความชำนาญเฉพาะด้าน
6. กระบวนการทำงานในองค์การทั้งระบบมีผู้รับผิดชอบ
7. ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทุกคนต้องทำตามกฎเกณฑ์และระเบียบที่กำหนดขึ้นในกระทรวง กรมหรือสำนักงานฯ

ข้อเสียของ “ระบบราชการ”

1. มีองค์การปฏิบัติงานกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางซับซ้อน จนไม่อาจจัดระบบควบคุม ตรวจสอบดุลพินิจในการใช้อำนาจของข้าราชการทุกคนเป็นการเฉพาะรายได้

2. ระเบียบข้อบังคับจำนวนมากนี้ได้สร้างความเคยชินกับข้าราชการว่าต้องเน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

3. มีมาตรฐานการทำงานเพียงมาตรฐานเดียวซึ่งทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับราคา

4. เป็นระบบที่ยากที่จะทำลายได้ การไม่กล้าเปลี่ยนแปลงนี้สืบเนื่องมาจากคนไม่กล้าทำลายกฎระเบียบที่มีอยู่ เพราะอาจทำให้องค์กรแตกสลาย หรือนำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวก

5. มีแนวโน้มที่จะผูกขาดข้อมูลข่าวสารต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและทำตัวเป็นเผด็จการ แต่ในปัจจุบันระบบราชการกำลังถูกแทรกแซงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทำให้เริ่มมีปัญหา

จากการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดการบริหารจัดการ สรุปได้ว่า การบริหารจัดการเป็นกิจกรรมโดยใช้ทรัพยากรด้านการเงิน และวัสดุเพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อเป้าหมายขององค์กร การบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของภาครัฐและเอกชนจะต้องประกอบด้วยบุคลากรอย่างน้อย 2 คนขึ้นไป ร่วมดำเนินกิจกรรมให้ได้ตามข้อกำหนดขององค์กรนั้นๆ ทั้งนี้

ผู้วิจัยได้นำแนวคิดการบริหารจัดการที่มีปรับใช้ในการสร้างเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้

แนวคิดและทฤษฎีการประเมินอย่างสมดุลรอบด้าน

ความเป็นมาการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard)

Balanced Scorecard มีจุดเริ่มต้นจากบุคคล 2 คน คือ Professor Robert Kaplan อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย Harvard และ Dr. David Norton ที่ปรึกษาด้านการจัดการ โดยทั้งสองคนได้มีการศึกษาและสำรวจถึงสาเหตุของการที่ตลาดหุ้นของอเมริกาประสบปัญหาในปี 1987 และพบว่าองค์กรส่วนใหญ่ในอเมริกานิยมใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินเป็นหลัก ทั้งสองจึงได้เสนอแนวคิดในเรื่องของการประเมินผลองค์กร โดยแทนที่จะพิจารณาเฉพาะตัวชี้วัดทางการเงิน (Financial Indicators) ทั้งสองเสนอว่าองค์กรควรพัฒนาตัวชี้วัดในสี่มุมมอง (Perspectives) ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ทั้งสองได้ตีผลงานของตนเองครั้งแรกในวารสาร Harvard Business Review ในปี 1992 จากจุดนั้นเป็นต้นมาทำให้แนวคิดทางการประเมินแห่งดุลยภาพเป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในองค์กรต่างๆ ทั่วโลก จนวนารสาร Harvard Business Review ได้ยกย่องให้เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการจัดการที่มีผลกระทบต่อองค์กรธุรกิจมากที่สุดเครื่องมือหนึ่ง

ในการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สามารถนำวิธีการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) มาใช้เพื่อกำหนดผลสำเร็จของการดำเนินงาน เครื่องมือนี้ได้รับการออกแบบขึ้นมาเพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร

การประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) มาใช้ประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานของเทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้ทราบคุณภาพของหน่วยงานในทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ไว้ โดยมีดัชนีวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานที่วัดผลในแง่มุมต่างๆ อย่างสมดุลของมุมมองด้านการเงินและด้านที่ไม่ใช่การเงินที่จะช่วยให้เทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์บริหารงาน และมีการดำเนินงานอย่างมั่นใจได้ว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในขณะเดียวกันก็จะใช้เป็นเครื่องพิสูจน์ถึงความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติภารกิจว่าเป็นไปอย่างมีคุณภาพและบรรลุความคาดหวังของสังคมของประชาชนได้ในระดับใดการประเมิน

แห่งดุลยภาพ น่าจะเป็นแนวทางการพัฒนาอีกแนวทางหนึ่งที่วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานของหน่วยงานได้ดียิ่งขึ้น

ทฤษฎีการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard)

ทฤษฎีการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเอาไว้ ดังนี้

Kaplan & Norton (2000 อ้างถึงในศรัยกร บุญยะมา, 2545 : 8) ได้คิดและพัฒนาวิธีการประเมินแห่งดุลยภาพมาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ.1990 เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาตัวชี้ขององค์กร ซึ่งตัวชี้วัดด้านการเงินเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้วิธีการแบบดุลยภาพเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผลขององค์กรที่ครอบคลุมมิติในการจัดการ 4 มุมมอง ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในและมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต อีกทั้งได้พัฒนาวิธีการแบบดุลยภาพต่อไปจนสามารถเป็นระบบในการบริหารจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยความเชื่อมโยงและการสื่อสารภายในองค์กรซึ่งช่วยให้องค์กรเกิดความสอดคล้อง และมุ่งมั่นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรในอนาคต

วรศักดิ์ ทุมมานนท์ (2542-44-46 อ้างถึงในสุดา เจริญชัย, 2548 : 19) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการประเมินแห่งดุลยภาพไว้ว่า จุดเริ่มต้นของการเกิดระบบการวัดผลการปฏิบัติงานดุลยภาพ (Balanced Scorecard) เนื่องจากเครื่องมือวัดผลที่เป็นตัวเงินอาจใช้ได้ผลดี ในยุคอุตสาหกรรม แต่สำหรับยุคโลกาภิวัตน์ดังเช่นที่เป็นอยู่ เครื่องมือวัดผลการปฏิบัติงานเหล่านี้แทบไม่มีความหมายใด ๆ ต่อการปรับปรุงความสามารถและทักษะความชำนาญของพนักงาน

อัจฉรา จันทร์ฉาย (2545 : 81 อ้างถึงใน สุดา เจริญชัย, 2548 : 20) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีไว้ว่า The Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือวัดผลที่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ขององค์กร พัฒนาโดย Robert S. Kaplan และ David Norton ซึ่งจะมีการวัดและประเมินองค์กร 4 ด้าน ได้แก่ การดำเนินงานด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายในและการเรียนรู้และการเติบโต

ศรีเพ็ญ ทรัพย์มันชัย (2541 : 37 อ้างถึงใน สุดา เจริญชัย, 2548 : 19) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินแห่งดุลยภาพไว้ว่า การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรโดยทั่วไป กิจการจะใช้เครื่องมือวัดทางการเงิน เช่น อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment) หรือกำไรต่อหุ้น (Earning Per Share) เป็นมาตรการสำคัญในการวัดผลโดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เครื่องมือเหล่านี้เป็นที่นิยมใช้เนื่องจากการวิเคราะห์งบการเงินเป็นการบันทึกข้อมูลที่เกิดขึ้นในกิจการอย่างมีหลักการและเป็นระบบ อย่างไรก็ตามผู้บริหารจะพบว่า การใช้เครื่องมือเหล่านี้มีขีดจำกัดหรืออาจจะสื่อสัญญาณที่ผิด ๆ เพราะไม่สามารถสะท้อนภาพในอนาคตของกิจการโดยเฉพาะในเรื่องนวัตกรรม (Innovation) การพัฒนาอย่างต่อเนื่องในองค์กรซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กิจการสามารถแข่งขันได้ในสภาวะปัจจุบัน

พสุ เศษรินทร์ (2546 : 61-95 อ้างถึงใน สุไพรินทร์ นันทะลัย, 2547 : 20) เนื่องจากในปัจจุบันเรามองว่าการประเมินแห่งดุลยภาพไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือในการประเมินเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ได้เห็นภาพที่ละเอียดและชัดเจนของกระบวนการในการทำ BSC โดยเริ่มต้นที่ BSC ในระดับองค์กรและระดับธุรกิจที่ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการนำหรือแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน โดยอาศัยการประเมินแห่งดุลยภาพ สิ่งแรกที่จะต้องกำหนดก็คือจำนวนมุมมองตามที่ แคปแลน และนอร์ตัน (Kaplan & Norton) ผู้คิดค้น BSC กำหนดขึ้นเพียงแต่สี่มุมมองมาตรฐาน (ได้แก่ ด้านการเงิน ลูกค้า กระบวนการภายใน การเรียนรู้และการพัฒนา) การกำหนดจำนวนมุมมองนั้นไม่ใช่สิ่งที่จะทำได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่องค์กรธุรกิจได้เริ่มให้ความสนใจและความสำคัญต่อปัจจัยทางด้านสังคมมากขึ้น ในการจัดทำ BSC ขององค์กรหลาย ๆ แห่งได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางถึงความสำคัญของมุมมองที่ห้า คือในด้านสังคม ซึ่งการที่องค์กรแต่ละองค์กรจะมีมุมมองที่ห้าขึ้นมานั้นก็จะต้องใช้เวลาถกเถียงในเรื่องของมุมมองที่ห้านี้ขึ้นมาแต่สรุปแล้วก็ต้องย้อนกลับมาอีคกลยุทธ์และทิศทางขององค์กรเป็นหลัก

การประเมินแห่งดุลยภาพเกิดขึ้นเนื่องผู้บริหารทำการประเมินผลองค์กรมักใช้เครื่องมือทางด้านบัญชีและการเงินเป็นหลัก เช่นอัตราส่วนทางการเงิน รายได้ ต้นทุน กำไร เป็นต้น แต่ภายใต้การแข่งขันในยุคปัจจุบันผู้บริหารเริ่มพบว่าสิ่งที่องค์กรจะประสบความสำเร็จและอยู่รอดภายใต้ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงนั้น ต้องอาศัยตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียวไม่น่าเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจาก

1. การไม่สามารถประเมินในสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขัน สำหรับองค์กรต่าง ในปัจจุบันมักจะเป็นทรัพยากรหรือความสามารถที่ไม่สามารถจับต้องได้ (Intangible Resources and Capabilities) อาทิ ความรู้ (Knowledge) ชื่อเสียง และภาพพจน์ขององค์กร ความพึงพอใจของลูกค้า ความพึงพอใจของพนักงาน ตราเยื่อของสินค้า หรือแม้กระทั่งความสามารถทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งปัจจัยที่ไม่สามารถจับต้องได้เหล่านี้ไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดทางการเงินหรือบัญชีมาประเมินได้ซึ่งโดยทั่วไปมักใช้ส่วนต่างของมูลค่าทางบัญชีกับมูลค่าการตลาดขององค์กรมาอธิบายปัจจัยที่จับต้องไม่ได้เหล่านี้ แต่ไม่สามารถบอกได้อย่างชัดเจนถึงลูกค้าที่แท้จริง ทำให้กลายเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

2. ตัวชี้วัดทางการเงินบอกให้ทราบถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต หรือบอกถึงสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้ว (Lagging Indicators) แต่ไม่ได้บอกให้รู้ถึงปัญหาและโอกาสที่เกิดขึ้นกับองค์กรในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในตัวชี้วัดทางการเงินเป็นตัวชี้วัดทางการเงินเป็นตัวเลขหรือข้อมูลที่ได้ออกเมื่อเหตุการณ์หรือระยะเวลาได้สิ้นสุดลง อัตราส่วนทางการเงินต่างๆ ไม่ว่า

จะเป็นอัตราส่วนที่แสดงสภาพคล่องขององค์กร ความสามารถในการทำกำไร หรือความสามารถในการชำระหนี้ ผู้บริหารหรือ องค์กรจะรู้ต่อเมื่อปีบัญชีแต่ละเดือนหรือรอบปี และข้อมูลที่ผู้บริหารรู้ก็จะเป็นข้อมูลในเดือนที่แล้วหรือปีที่แล้ว ซึ่งไม่สามารถบอกให้รู้ถึงสิ่งที่องค์กรจะต้องเผชิญในอนาคต ได้มีผู้เปรียบไว้ว่า การใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียวเปรียบเสมือนการขับรถโดยมองกระจกหลังเพียงอย่างเดียว คนขับจะรู้ว่าจะกำลังจะไปไหนต่อเมื่อผ่านสถานที่นั้นแล้ว หรือถ้าขับรถชนสิ่งใดก็จะรู้เพียงแต่ว่าขับรถชน แต่ไม่รู้ว่าขับรถชนอะไร ต่อเมื่อขับผ่านไปแล้วในขณะที่ตัวชี้วัดไม่ใช่ตัวชี้วัดด้านการเงิน จะบอกให้รู้ถึงโอกาสหรือปัญหาที่องค์กรจะต้องเผชิญในอนาคต เช่น ถ้าองค์กรมีตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่ารอบระยะเวลาในการให้บริการลูกค้านานขึ้น ผู้บริหารสามารถที่จะทราบได้ว่าความพึงพอใจของลูกค้าลดน้อยลง ส่งผลให้ยอดขายตกและนำไปสู่การลดลงของกำไร ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดทางการเงินเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงอดีต (Lagging Indicators) ในขณะที่ตัวชี้วัดด้านการบริหารอื่นๆ เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงโอกาสหรือปัญหาในอนาคต

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ระบบการบริหารจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีจะต้องมีความสมดุล กล่าวคือ

1. ความสมดุลระหว่างการวัดผลงานด้านการเงินและด้านที่ไม่ใช้การเงิน การที่บริษัทประสบความสำเร็จด้านการเงินแต่เพียงอย่างเดียวในวันนี้ ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าบริษัทจะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ระบบการจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีจึงควรมีความสมดุลระหว่างผลงานด้านการเงิน และผลงานด้านอื่นๆ อาทิเช่น ลูกค้า คุณภาพของกระบวนการ ผลผลิตภาพ ความรู้ความชำนาญของบุคลากร การศึกษาวิจัยและนวัตกรรมใหม่ๆ เป็นต้น

2. ความสมดุลระหว่างอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ระบบการจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบของการวัดผลที่มีสมดุลระหว่าง “อดีต” อันได้แก่ ตัวชี้วัดทางการเงิน ซึ่งเป็นผลลัพธ์สุดท้ายขององค์กร “ปัจจุบัน” อันได้แก่ ตัวชี้วัดที่แสดงผลงานของกระบวนการในการผลิตหรือให้บริการ ตลอดจนความพึงพอใจของลูกค้าและ” อนาคต” : ซึ่งได้แก่ ตัวชี้วัดที่แสดงการเรียนรู้ การวิจัยและการพัฒนา หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ขององค์กร ซึ่งจะออกดอกออกผลในอนาคต

3. ความสมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกและภายใน ระบบการจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีควรคำนึงถึงความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ภายนอกองค์กร อาทิ ลูกค้า ผู้ถือหุ้น หรือ ชุมชนภายในองค์กร ได้แก่ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงาน ไม่ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไปจนกระทั่งถึงอีกกลุ่มหนึ่ง

4. ความสมดุลระหว่างทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ ระบบการจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีควรมีสมดุลระหว่างการวัดผลที่แสดงให้เห็นทรัพย์สินที่จับต้องได้ อาทิ ด้านการเงิน ทรัพย์สินถาวร

(Fixed Asset) และทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ เช่น ทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา หรือนวัตกรรม ด้านผลงานที่เป็นคุณค่าให้แก่ลูกค้า ความจงรักภักดีของลูกค้าต่อผลิตภัณฑ์หรือบริการ เป็นต้น

ลักษณะ Balanced Scorecard

เพื่อให้เกิดความสมดุลในการบริหารจัดการและการวัดผลงาน แคปแลน และนอร์ตัน (Kaplan & Norton) เสนอให้มีการวัดผลงานโดยใช้มุมมอง 4 ด้าน (พสุ เตชะรินทร์, 2546 : 67-93)

1. มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) ถึงแม้มุมมองด้านการเงินจะมีข้อจำกัด แต่ยังคงเป็นมุมมองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อบอกผลงานและสถานภาพทางการเงินของบริษัทและที่สำคัญเป็นมุมมองที่สะท้อนความคาดหวังของผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ

วรศักดิ์ ทุมมานนท์ (2542 : 49 อ้างถึงใน สุดา เจริญชัย, 2548 : 21) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดด้านการเงินไว้ว่าการประเมินแห่งคุณภาพใช้ตัววัดทางการเงินในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเนื่องจากตัววัดผลที่เป็นตัวเงินเป็นประโยชน์ต่อการสรุปผลกระทบเชิงเศรษฐกิจที่สามารถวัดได้ง่ายของมาตรการต่างๆ ที่องค์กรได้ดำเนินไป ตัววัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นตัวเงินจะเป็นตัวบ่งบอกว่ากลยุทธ์ขององค์กร และการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ ตลอดจนการดำเนินกลยุทธ์ของกิจการกำลังก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นในผลกำไรตามมาหรือไม่ โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ทางการเงินเกี่ยวข้องกับความสามารถในการทำกำไรของกิจการ ซึ่งวัดได้ในรูปของกำไรจากการดำเนินงาน ผลตอบแทนจากการลงทุน มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ การเติบโตของยอดขาย และความสามารถในการก่อให้เกิดกระแสเงินสด

ดังนั้น มุมมองด้านการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หน่วยงานประสบความสำเร็จมากหรือน้อยโดยอาศัยเครื่องมือวิเคราะห์และอัตราส่วนทางการเงิน ซึ่งอัตราส่วนทางการเงินเป็นการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างรายการในงบการเงิน อย่างน้อยที่สุดตั้งแต่ 2 รายการ ซึ่งแบ่งได้ 4 ประเภท คือ

1. อัตราส่วนสภาพคล่อง (Liquidity Ration) เป็นอัตราส่วนวัดความสามารถในการจ่ายภาระผูกพันทางการเงินระยะสั้น ซึ่งวัดโดย อัตราเงินทุนหมุนเวียน (Current Ration) เป็นอัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์หมุนเวียนและหนี้สินหมุนเวียน อัตราส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นเครื่องวัดความคล่องตัวอย่างคร่าว ๆ

2. อัตราส่วนประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์ (Activity Ration) เป็นอัตราส่วนวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ของบริษัท ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท จัดในรูปอัตราการหมุน ถ้าสินทรัพย์หมุนเร็ว การใช้ประโยชน์จะมากโอกาสทำกำไรก็จะมีมาก ซึ่งวัดโดยอัตราการหมุนของสินทรัพย์ (Total Assets Turnover) เป็นอัตราส่วนขายสุทธิกับสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการวัดประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์รวมเพื่อให้เห็นภาพกว้าง

3. อัตราส่วนความสามารถในการก่อหนี้ (Leverage Ratio) อัตราส่วนนี้มักจะเน้นการก่อหนี้ระยะยาว วิเคราะห์สัดส่วนแห่งหนี้ที่มีอยู่ในขณะนั้นว่าจะสามารถก่อหนี้ที่มีอยู่ได้เพิ่มเติมได้อีกหรือไม่ในขณะเดียวกันก็จะวัดถึงความสามารถในการจ่ายดอกเบี้ยหรือรายจ่ายทางการเงินที่ผูกพันต้องจ่าย ซึ่งโดยอัตราส่วนแห่งนี้ (Debt Ratio) เป็นอัตราส่วนระหว่างหนี้สินรวมต่อสินทรัพย์รวมใช้วัดเงินทุนรวมของบริษัทที่จัดหามาในรูปของหนี้

4. อัตราส่วนความสามารถในการทำกำไร (Profitability Ratio) เป็นอัตราส่วนวัดประสิทธิภาพการบริหารงานฝ่ายบริหาร การวัดจึงเน้นที่ตัวกำไรซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ ผลที่จะเป็นผลตอบแทนจากสิ่งที่ต้องการวัด ซึ่งวัดโดย อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ เป็นอัตราส่วนระหว่างกำไรสุทธิกับสินทรัพย์รวม ผลลัพธ์ที่ได้จะบอกให้ทราบว่าในรอบระยะเวลาบัญชีที่ผ่านมาดำเนินการลงทุนในสินทรัพย์รวมสามารถทำกำไรในรอบปีได้เท่าไรทั้งนี้อาจจะวัดให้อยู่ในรูปของร้อยละ ผลตอบแทนสิทธิจากส่วนของผู้ถือหุ้น เป็นอัตราส่วนระหว่างกำไรสุทธิกับส่วนของผู้ถือหุ้นสามัญผลที่ได้มอบให้ทราบว่าในรอบระยะเวลาบัญชี ผู้ถือหุ้นสามัญได้รับผลตอบแทนจากบริษัทเท่าไร

2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) การที่องค์กรหรือบริษัทจะประสบความสำเร็จทางด้านการเงิน จะต้องมียุทธศาสตร์จากผลงานด้านลูกค้าที่ดี เช่น ลูกค้าเกิดความพึงพอใจ ลูกค้ามาใช้บริการเพิ่มขึ้น ลูกค้ารู้สึกประทับใจและกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี เป็นต้น มุมมองด้านลูกค้าและการวัดผลงานด้านลูกค้าและการตลาดจึงเป็นมุมมองที่สำคัญอีกมิติหนึ่ง

พสุ เทชะรินทร์ (2546 : 71) ได้กล่าวว่า มุมมองนี้จะนำไปในลักษณะของการที่องค์กรสามารถนำเสนอคุณค่าที่ลูกค้าต้องการ (Value Proposition) หรือการนำกลยุทธ์ในการสร้างความแตกต่างที่องค์กรได้กำหนดขึ้นมาบรรจุไว้ภายใต้มุมมองด้านลูกค้าดังนี้

1. ราคา ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ขององค์กรที่จะนำเสนอราคาในลักษณะใดที่สามารถแข่งขันได้ หรือเป็นราคาที่ลูกค้ายอมรับได้
2. คุณภาพของสินค้า ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรต้องเสนอให้กับลูกค้า
3. การบริการ การให้บริการเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ดังนั้นการบริการควรเป็นสิ่งที่ลูกค้าประทับใจ ซึ่งส่วนใหญ่จะวัดด้วยการสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าเป็นตัววัดซึ่งแท้จริงแล้วอาจจะไม่ได้ให้ค่าที่น่าเชื่อถือเสมอไป
4. ด้านเวลา ซึ่งเป็นเวลาในการให้บริการหรือเวลาในการจัดส่งสินค้า เพื่อพิจารณาเวลาที่ลูกค้าต้องการเวลาที่รวดเร็ว หรือเวลาที่เป็นไปตามมาตรฐานซึ่งแต่ละองค์กรมีความต้องการเวลาที่แตกต่างกันไป
5. ชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดี ในองค์กรธุรกิจที่มีชื่อเสียงต้องการมีภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากลูกค้าซื้อสินค้าและบริการเนื่องจากภาพลักษณ์และชื่อเสียงของตัวเององค์กรเองหรือสินค้าและบริการ

วรศักดิ์ ทูมมานนท์ (2542 : 49 อ้างถึงใน สุดา เจริญชัย, 2548 : 20) ได้ให้ความคิดเกี่ยวกับด้านความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการไว้ว่า ในส่วนของการให้บริการหรือด้านลูกค้านี้ ผู้บริหารจะต้องระบุนส่วนของตลาดลูกค้าที่หน่วยธุรกิจเข้าไปทำการแข่งขัน ตลอดจนตัววัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยธุรกิจที่สามารถช่วงชิงส่วนของตลาดและลูกค้าที่เป็นเป้าหมายเหล่านั้น โดยทั่วไปมุมมองนี้จะประกอบด้วยตัววัดหลักหรือตัววัดทั่วไปที่หลากหลาย ตัวสะท้อนถึงปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญกับการที่ลูกค้าจะมองว่าเป็นสิ่งสร้างคุณค่าให้กับพวกเขา ได้แก่ Lead-times การส่งมอบสินค้าหรือบริการที่ตรงต่อเวลาการออกผลิตภัณฑ์และบริการที่ผสมผสานนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง และการคาดคะเนความต้องการใหม่ของลูกค้าที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ

ดังนั้น มุมมองด้านลูกค้าเป็นปัจจัยสำคัญข้อหนึ่งที่จะนำองค์กรหรือหน่วยงานประสบความสำเร็จทางด้านการเงิน เพราะจะต้องมีรากฐานจากผลงานด้านลูกค้าที่ดี อาทิ ลูกค้าพึงพอใจ ลูกค้าเพิ่มมากขึ้น ลูกค้ารู้สึกประทับใจและกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี เป็นต้น

3. มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) การที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการจะบังเกิดความพึงพอใจและกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี มาจากการที่เราสามารถสร้างผลงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต กระบวนการให้บริการ หรือแม้แต่กระบวนการสนับสนุนที่สำคัญ ได้อย่างเป็นเลิศ มุมมองด้านผลงานของกระบวนการภายในขององค์กรเอง ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการให้บริการ กระบวนการบริหารทรัพยากร กระบวนการส่งมอบบริการ โดยอย่างยิ่งกระบวนการในหน่วยงานที่ถือกลยุทธ์สำคัญ จึงเป็นกุญแจดอกใหญ่ที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจของลูกค้าและความสำเร็จขององค์กรที่ต้องการวัดผลงานอย่างสม่ำเสมอ

Kaplan & Norton (1996 : 95-96 อ้างถึงใน ศรีจักร บุษยะมา, 2545 : 20) กล่าวว่า บริษัทจะต้องปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานภายในให้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในมุมมองการเงินและลูกค้าโดยกระบวนการที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย

1. กระบวนการส่งมอบคุณค่าให้แก่ลูกค้า โดยพิจารณาเชื่อมโยงคุณค่าของกระบวนการปฏิบัติงานภายในตั้งแต่ การผลิต การตลาดและการบริการหลังการขายโดยพิจารณาในด้านคุณภาพ ค่าใช้จ่าย เวลาและคุณลักษณะของผลงาน

2. กระบวนการในนวัตกรรม เป็นการศึกษาความต้องการและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อของลูกค้าเพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าในอนาคต ได้แก่ การวิจัย การออกแบบและกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (บริการ) ที่สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่บริการใหม่และตลาดใหม่

ดนัย เทียนพุฒ (2544 : 36 อ้างถึงใน ยุคลธร การุญ, 2548 : 27) ได้ชี้วัดผลด้านกระบวนการภายในมีผลกระทบสูงสุดต่อความพึงพอใจของลูกค้าและบรรลุผลสำเร็จต่อวัตถุประสงค์ทางการเงินขององค์กร โดยจะเน้นที่การพยายามติดตามและปรับปรุงกระบวนการธุรกิจที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม การที่ความสำเร็จของหน่วยงานจะอยู่รอดมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาสินค้าและบริการใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต กระบวนการด้านการเรียนรู้จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาองค์กรที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดผลในด้านการเงินในอนาคตได้และมุมมองการปฏิบัติงานภายในก่อให้เกิดประสิทธิผลของหน่วยงานที่ได้รับการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการเพื่อดำเนินงานและความรับผิดชอบต่อสังคม

4. มุมมองด้านการเรียนรู้ และนวัตกรรมในองค์กร (Learning and Growth Perspective)

การที่องค์กรจะสามารถสร้างผลงานด้านกระบวนการผลิตหรือให้บริการที่เป็นเลิศ ต้องการบุคลากรที่มีคุณภาพมีความรู้ความสามารถ ต้องการคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ต้องการเรียนรู้และวิจัยเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มุมมองด้านการวัดผลเกี่ยวกับการเรียนรู้และทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นอีกมุมมองที่มีความสำคัญ และเป็นรากฐานของความสำเร็จในระยะยาวและอย่างยั่งยืนขององค์กร

การเปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง และเป็นเครื่องกระตุ้นให้องค์กรต้องทำการเรียนรู้สินค้าและกระบวนการผลิตของตนตลอดจนคาดคะเนความต้องการของลูกค้าที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อนำไปปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้

พสุ เดชะรินทร์ (2546 : 92) มุมมองด้านการเรียนรู้ องค์กรต้องพิจารณาในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้มุมมองด้านการเงิน ด้านลูกค้าและด้านกระบวนการภายในองค์กรจะต้องเรียนรู้ พัฒนาและเตรียมตัววัตถุประสงค์ได้มุมมองด้านการเรียนรู้ 3 ด้าน ได้แก่

1. ด้านเกี่ยวกับทรัพยากรบุคลากรภายในองค์กร โดยพิจารณา

1.1 ทักษะ ความสามารถของพนักงาน ซึ่งมักวัดได้หลายลักษณะ เช่น จำนวนชั่วโมงที่พนักงานได้รับการอบรมต่อปีหรือการสำรวจทักษะที่มีความสำคัญต่อกลยุทธ์ขององค์กรและพิจารณาว่ามีพนักงานที่มีทักษะในด้านนั้นๆ เพียงพอหรือยัง

1.2 ทักษะคติและความพึงพอใจของพนักงาน ซึ่งโดยมากมักวัดด้วยการทำสำรวจทัศนคติของพนักงาน

1.3 อัตราการหมุนเวียน เข้าออกของพนักงาน ซึ่งมักจะวัดโดยพิจารณาจากอัตราการเข้า – ออกของพนักงาน

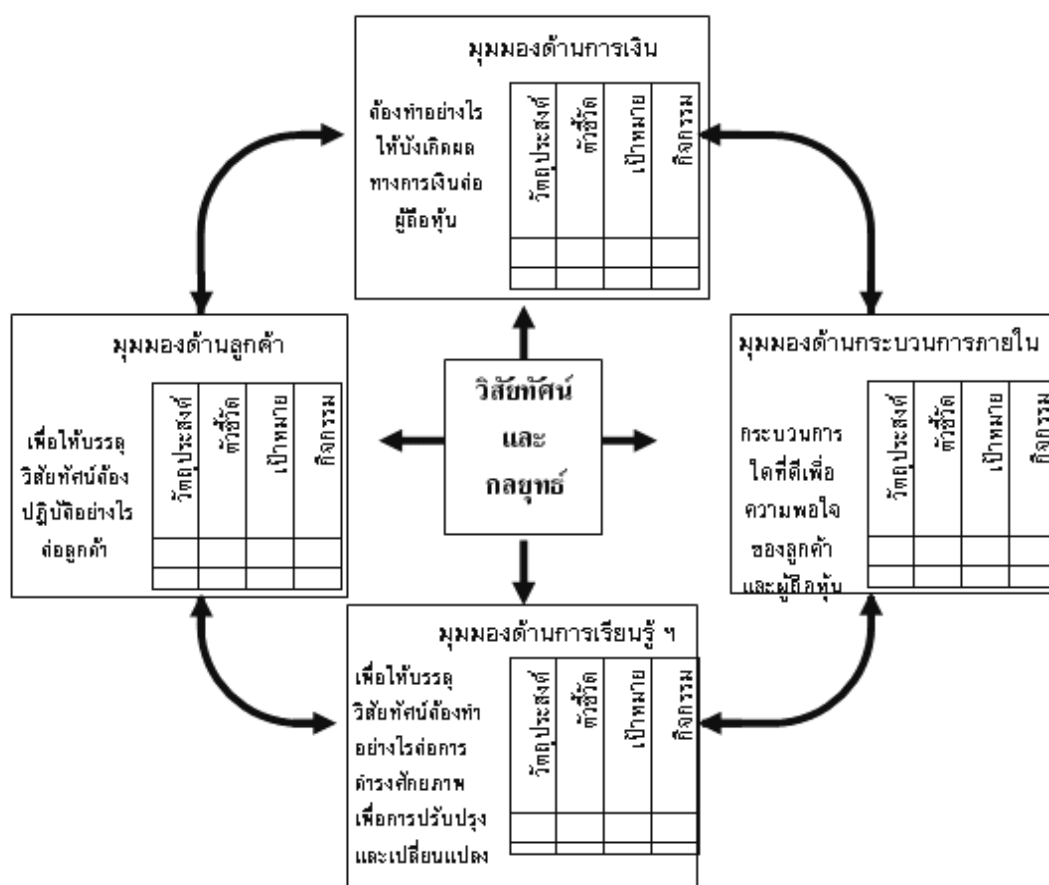
2. ด้านเกี่ยวกับระบบข้อมูลสารสนเทศ ดัชนีชี้วัดนิยมใช้ได้แก่ ความถูกต้องของข้อมูล อัตราที่ระบบไม่สามารถใช้ได้ ความทันสมัยของข้อมูล อัตราความครอบคลุมของข้อมูล

3. ด้านเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร ระบบงานและโครงสร้างองค์กร โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและระบบงานที่เอื้ออำนวยในการทำงานของพนักงานหรือจำนวนข้อเสนอที่พนักงานเสนอและมีการนำไปปฏิบัติ

วรศักดิ์ ทูมมานนท์ (2542 : 49 อ้างถึงใน ยุคลธร การุญ, 2548 : 28) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กรนี้ จะต้องมีการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานที่องค์กรจะต้องสร้างขึ้นเพื่อนำไปสู่การเติบโตและพัฒนากิจกรรมต่าง ในระยะยาว มุมมองทางด้านลูกค้าและกระบวนการปฏิบัติงานในองค์กรจะเน้นไปที่กระบวนการระบุปัจจัยต่าง ที่ถือว่ามีสำคัญสูงสุดต่อความสำเร็จขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคตเพราะหากธุรกิจจะยังคงใช้เทคโนโลยีและขีดความสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งด้านลูกค้าและทางด้านการปฏิบัติงานภายในระยะยาว การแข่งขันระดับโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จะเป็นตัวผลักดันให้กิจการจำเป็นจะต้องพัฒนาขีดความสามารถในด้านการหยิบยื่นคุณค่าให้กับลูกค้าและผู้ถือหุ้นให้มากขึ้น ซึ่งการแสวงหาเทคโนโลยีใหม่ๆ และการเรียนรู้ขององค์กรจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยปัจจัย 3 ประการ คือ คน (People) ระบบ (System) และวิธีการดำเนินงานการบริหารขององค์กร (Organizational Procedures)

ดังนั้น มุมมองด้านการเรียนรู้เป็นปัจจัยสำคัญอีกข้อหนึ่งที่จะส่งผลให้องค์การหรือหน่วยงานจะสามารถสร้างผลงานด้านกระบวนการผลิตหรือการให้บริการที่เป็นเลิศ ต้องการบุคลากรที่มีคุณภาพมีความรู้ ความสามารถ ต้องการความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ต้องการการเรียนรู้และการศึกษาเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มุมมองด้านการวัดผลเกี่ยวกับการเรียนรู้และทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นอีกมุมมองที่มีความสำคัญและเป็นรากฐานของความสำเร็จในระยะยาวและยั่งยืนขององค์กร

ภาพที่ 2.4 มุมมองทั้งสี่ด้านของการประเมินผลเชิงดุลยภาพ



(พสุ เตชะรินทร์, 2546 : 25)

การประเมินแห่งดุลยภาพในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลองค์กรไม่สามารถใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินได้เพียงอย่างเดียว ผู้บริหารต้องพิจารณามุมมองอื่นๆ ประกอบด้วย ซึ่งประเด็นนี้คือ จุดเริ่มต้นหรือที่มาของ BSC ที่แคปแลน และนอร์ตัน (Kaplan & Norton) พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กร โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงมุมมองทั้ง 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) โดยภายใต้แต่ละมุมมอง ประกอบด้วยช่อง 4 ช่อง ได้แก่ (พสุ เตชะรินทร์, 2546)

1. **วัตถุประสงค์ (Objective)** ความหมายของคำว่าวัตถุประสงค์ตามแนวความคิดของ (Balanced Scorecard) นั่นคือ สิ่งที่ต้องการมุ่งหวังหรือต้องการที่จะบรรลุในด้านต่างๆ ตัวอย่างเช่น

1.1 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านการเงิน ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดลงของต้นทุน การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านลูกค้า ได้แก่ ส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้น การรักษาลูกค้าเดิมขององค์กร การแสวงหาลูกค้าใหม่ การนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริหารที่รวดเร็ว หรือชื่อเสียงของกิจการที่ดี เป็นต้น

1.3 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การดำเนินงานที่รวดเร็วขึ้น กระบวนการจัดส่งที่รวดเร็วตรงเวลา หรือกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

1.4 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การพัฒนาทักษะของพนักงาน การรักษาพนักงานที่มีคุณภาพวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดโอกาสให้พนักงานได้แสดงความสามารถการมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี เป็นต้น

2. ตัวชี้วัด (Measures หรือ Key Performance Indicators) ได้แก่ ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านหรือไม่ ตัวอย่างเช่น

2.1 ภายใต้จุดประสงค์ในการเพิ่มขึ้นของรายได้ของมุมมองด้านการเงิน ตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ รายได้ที่เพิ่มขึ้นเทียบกับปีที่ผ่านมา

2.2 ภายใต้วัตถุประสงค์ในการรักษาลูกค้าเก่าของมุมมองด้านลูกค้า ตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ จำนวนลูกค้าทั้งหมดหรือจำนวนลูกค้าที่หายไป (Defection Rate)

2.3 ภายใต้วัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพของมุมมองด้านกระบวนการภายใน ตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ จำนวนของเสียที่เกิดขึ้นจากการผลิต หรือร้อยละของสินค้าที่ผ่านการตรวจคุณภาพ

2.4 ภายใต้วัตถุประสงค์การพัฒนาทักษะพนักงานของมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนาตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ จำนวนชั่วโมงในการอบรมต่อคนต่อปี หรือระดับความสามารถของพนักงานที่เพิ่มขึ้น (Competencies Level)

3. เป้าหมาย (Target) ได้แก่ เป้าหมายหรือตัวเลขที่องค์กรต้องการจะบรรลุของตัวชี้วัดแต่ละประการ ตัวอย่างเช่น

3.1 เป้าหมายของการเพิ่มขึ้นของรายได้เท่ากับร้อยละ 20 ต่อปี

3.2 เป้าหมายของจำนวนลูกค้าเก่าที่หายไปจะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี

3.3 เป้าหมายของจำนวนของเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตต้องไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี

3.4 เป้าหมายจำนวนชั่วโมงในการอบรมเท่ากับ 10 ต่อคนต่อปี

4. แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม (Initiatives) ที่องค์กรจะจัดทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยในขั้นนี้ยังไม่ใช้แผนปฏิบัติการ ที่จะทำเป็นเพียงแผนงานโครงการ หรือกิจกรรมเบื้องต้นที่ต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

นอกเหนือจากช่อง 4 ช่อง ตามมาตรฐานของ Balanced Scorecard แล้ว ในทางปฏิบัติจริงมักจะเพิ่มอีกช่องหนึ่ง ได้แก่ ข้อมูลในปัจจุบัน (Balanced Data) ซึ่งแสดงถึงข้อมูลในปัจจุบันของตัวชี้วัดแต่ละตัว ซึ่งการหาข้อมูลในปัจจุบันจะเป็นตัวช่วยในการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัวให้มีความชัดเจนมากขึ้น ความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ข้อมูลปัจจุบัน เป้าหมายและแผนงาน โครงการ กิจกรรมของแต่ละมุมมอง นอกเหนือจากช่องต่าง ตามมุมมองทั้ง 4 ด้านแล้วภายในรูปที่ยังมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่ถือเป็นจุดศูนย์กลางมุมมองทั้ง 4 ด้าน แสดงให้เห็นว่าในการจัดทำ การประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) วัตถุประสงค์ภายใต้มุมมองแต่ละมุมมองจะต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรทั้งนี้เนื่องจากการที่องค์กรจะทราบได้ว่าสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับองค์กร สิ่งนั้นจะต้องสนับสนุนและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร

การปรับใช้กับองค์กรของรัฐ

การประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) เป็นกรอบแนวคิดทางในการวิเคราะห์หาประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อพิจารณาองค์กรจากมุมมองด้านต่างๆ อย่างครบถ้วน โดยปกติหน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กรโดยมุ่งเน้นที่กระบวนการทำงาน และตัวหน่วยงานเองมากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประโยชน์และให้ความสำคัญกับเรื่องการเงินเฉพาะเวลาเสนอของบประมาณประจำปีเท่านั้น

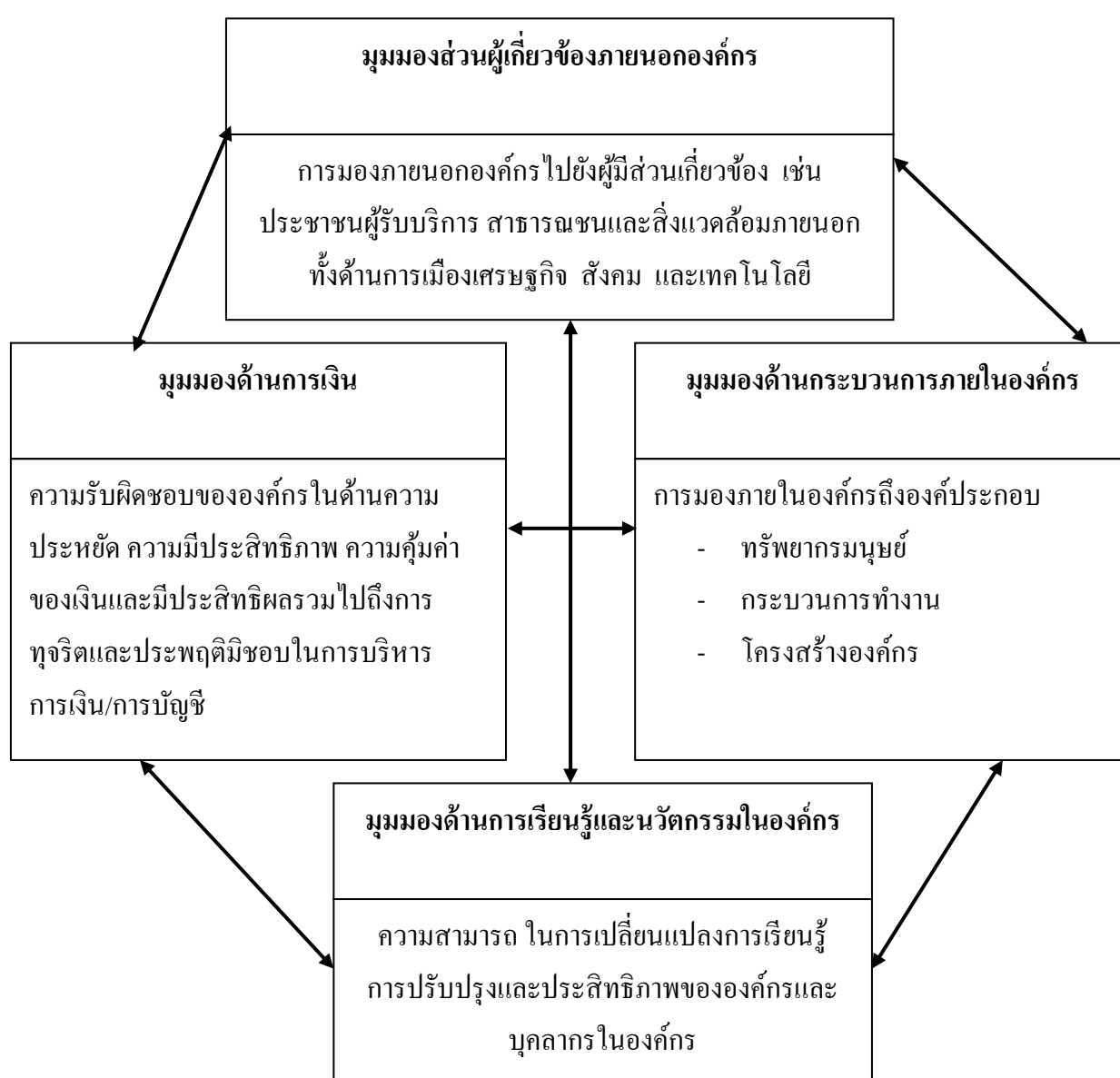
การประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) มีรูปแบบและวิธีการที่ช่วยให้การถ่ายทอดทิศทางขององค์กร กลยุทธ์ และเป้าหมาย ลงสู่การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ดีในการสื่อสารทั้งกลยุทธ์และผลงานสู่พนักงานทุกระดับในองค์กร อันนำไปสู่การพัฒนาผลงานอย่างต่อเนื่อง ในการสร้างเครื่องมือวัดประสิทธิภาพขององค์กรต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) การวัด (Measures) เป้าหมาย (Targets) และการริเริ่มดำเนินการ

การบริหารเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมี การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณโดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใส พร้อมทั้งให้มีการตรวจสอบทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน

การพัฒนาคุณภาพและการบริหารจัดการได้ดำเนินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ซึ่งได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับ ความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานให้อยู่ในระดับสูงเท่ามาตรฐาน โดยยึด

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายจำเป็นต้องมีเกณฑ์การประเมินกระบวนการบริหารและผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ปรับใช้มุมมองใน Balanced Scorecard ออกเป็น 4 มุมมอง คือ (พสุ เศษรินทร์, 2546 : 25)

ภาพที่ 2.5 ความสัมพันธ์ลักษณะความสมดุลทั้งสี่ด้านของการประเมินแห่งดุลยภาพ



(พสุ เศษรินทร์, 2546 : 25)

ตารางที่ 2.1 แสดงมุมมองการประเมินแห่งดุลยภาพ Balanced Scorecard องค์การของรัฐ

มุมมอง	การวัด/ตัวบ่งชี้
1. มุมมองส่วนผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร	- ความพึงพอใจของประชาชนในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน - ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานของรัฐ - หน่วยงานของรัฐ, รัฐวิสาหกิจ
2. มุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร	- กระบวนการทำงาน - บุคลากรในหน่วยงาน - โครงสร้างองค์กร - วัฒนธรรมขององค์กร - ทักษะ จริยธรรม
3. มุมมองด้านการเงิน	- ความประหยัด - ความคุ้มค่าของเงิน - ความด้านความถูกต้อง - การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ
4. มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร	- ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงองค์กร - การเรียนรู้และพัฒนาองค์กร - ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2541 : 9)

1. มุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร

มุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร องค์ประกอบภายในองค์กร ได้แก่ บุคลากร กระบวนการทำงาน โครงสร้างองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล สมรรถนะของบุคลากร พฤติกรรมองค์กร วัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม กระบวนการและแนวปฏิบัติ

เดิมซึ่งกระบวนการทำงานและแนวปฏิบัติเป็นความแข็งแกร่งของระบบราชการขนาดใหญ่ สมรรถนะของบุคลากรและค่านิยมเป็นแนวคิดที่ใหม่กว่าและสามารถสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นแก่องค์กร การปฏิรูประบบราชการมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับมุมมองด้านนี้ในขณะเดียวกันที่หน่วยงานราชการปรับตัวตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มุมมองด้านองค์ประกอบภายใน

องค์กรเน้นหนักที่รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่ใหม่และมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แนวทางการบริหารองค์กรต้องริเริ่มสร้างสรรค์เงื่อนไขการทำงานใหม่และการส่งเสริมค่านิยมและพฤติกรรมองค์กร

ดังนั้น มุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินทัศนคติของพนักงานความรู้สึกที่ดีต่อองค์กรรวมทั้งโครงสร้างของหน่วยงานในการปฏิบัติงานเพื่อสามารถตอบสนองแก่ประชาชนผู้รับบริการ หรือผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้

2. มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ได้แก่ รัฐบาล ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะและสิ่งแวดล้อมภายนอกอื่นๆ องค์กรที่ผลิตสินค้าและบริการต้องคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เป็นลูกค้าเป็นสำคัญ ในทำนองเดียวกันองค์กรที่กำหนดกฎระเบียบก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบของกฎระเบียบที่มีต่อประชาชนอย่างเป็นธรรม ไม่ใช่คำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายขององค์กรเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กรเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของหน่วยงานได้เป็นอย่างดีสำหรับองค์กรหน่วยงานของรัฐแล้วประชาชนผู้รับบริการสาธารณะเกิดความพึงพอใจในการบริหารงานตามนโยบาย รวมทั้งให้บริการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่มีต่อประชาชน

มุมมองนี้ช่วยขยายทัศนะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานราชการให้กว้างขึ้น หน่วยงานราชการทุกหน่วยจะต้องคำนึงถึงประเทศชาติในวงกว้าง ทั้งที่เป็นสาธารณะ สิ่งแวดล้อม สมบัติของชาติและสถาบันต่าง เช่น มีการตรวจสอบ การควบคุม ดูแลการบริหารอย่างเป็นธรรม โปร่งใส

3. มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร

การพิจารณาองค์กรด้านนวัตกรรมเป็นการมองไปข้างหน้าถึงความสามารถขององค์กรที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนา คิดค้น เรียนรู้ ปฏิบัติอย่างมีกลยุทธ์และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในอนาคตแรงผลักดันตลาดเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้บริษัทเอกชนต้องปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อความอยู่รอด มิฉะนั้นบริษัทอาจประสบปัญหาต้องล้มเลิกกิจการไปในที่สุด สำหรับหน่วยงานราชการแม้อาจปราศจากปัญหาการยุบเลิกหน่วย แต่การที่ประชาชนมีความรู้สึกเพิ่มขึ้นว่าการบริการของหน่วยไม่สามารถสนองตอบความต้องการของตนและมีความอดทนต่อบริการที่ไม่มีคุณภาพน้อยลง ทำให้หน่วยงานราชการจำต้องปรับตัวเชิงรุกให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับแนวคิดเกี่ยวกับการแข่งขันกันให้บริการกำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น การจ้างเหมาและการแปรรูปเป็นสิ่งที่ท้าทายกรอบแนวคิดที่ว่า “หน่วยงานราชการปราศจากปัญหาการยุบเลิกหน่วย” มุมมองด้านนวัตกรรมเน้นย้ำให้เห็นว่าการบริหารที่ดีที่สุดคือวิธีการเผชิญหน้ากับความท้าทายเหล่านี้ เช่น มีแผนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและให้บริการการพาณิชย์

มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร เป็นปัจจัยสำคัญอีกมุมมองหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรให้สามารถสร้างผลงานด้าน มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร การให้บริการประชาชนและส่งเสริมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี อีกทั้งมุมมองด้านองค์กร □ ประกอบภายในองค์กร □ กรสามารถพัฒนาให้มีคุณภาพ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีความคิดสร้างสรรค์แนวทาง และการเรียนรู้ใหม่ๆ ซึ่งเป็นรากฐานและความมั่นคงของหน่วยงานในระยะยาว

4. มุมมองด้านการเงิน

เป็นมุมมองเกี่ยวกับพันธะรับผิดชอบขององค์กร ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของเงิน ผลผลิตภาพ การถือผลหลอกลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ มุมมองนี้มีความสำคัญต่อราชการ และแตกต่างกับมุมมองด้านการเงินของเอกชน เพราะเอกชนให้ความสำคัญกับกำไร ส่วนแบ่งตลาด และอัตราผลตอบแทนการลงทุน แต่ราชการให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและพันธะรับผิดชอบ

การทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพหรือการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่รอบคอบเป็นสัญญาณของการบริหารที่ไม่ดีและเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การถือผลหลอกลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบสร้างความเสื่อมเสียทำให้ราชการสูญเสียความศรัทธาและเชื่อมั่นจากสาธารณชน

มุมมองด้านการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จมากหรือน้อย โดยอาศัยเครื่องมือวิเคราะห์และอัตราส่วนทางการเงินวิเคราะห์การพัฒนารายได้ที่มีประสิทธิภาพเต็มเม็ดเต็มหน่วยของหน่วยงานความสามารถที่พัฒนาการเรียนรู้และนวัตกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารและผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่เป็นที่ยอมรับรับโดยทั่วไปและสามารถปรับใช้ได้กับทุกขนาดขององค์กร คือ การประเมินแห่งดุลยภาพทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ด้านกระบวนการภายในองค์กร ด้านการเงิน และด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร โดยองค์กรนั้นๆ จะสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์และตรงตามวัตถุประสงค์เพียงใด

จากการศึกษาการประเมินอย่างสมดุลรอบด้าน สรุปได้ว่า การประเมินสมดุลรอบด้านเป็นการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ และในการศึกษครั้งนี้สามารถนำวิธีการประเมินแห่งดุลยภาพมาใช้เพื่อกำหนดผลสำเร็จของการดำเนินงาน เครื่องมือนี้ได้รับการออกแบบขึ้นมาเพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งการประเมินแห่งดุลยภาพ มาใช้ประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานของเทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้ทราบคุณภาพของหน่วยงานในการทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ไว้ โดยมีดัชนีวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานที่วัดผลในแง่มุมต่างๆ อย่างสมดุลของมุมมอง

ด้านการเงินและด้านที่ไม่ใช่การเงินที่จะช่วยให้เทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บริหารงาน และมีการดำเนินงานอย่างมั่นใจได้ว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในขณะเดียวกันก็จะใช้เป็นเครื่องพิสูจน์ถึงความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติภารกิจว่าเป็นไปอย่างมีคุณภาพและบรรลุความคาดหวังของสังคมของประชาชนได้ในระดับใดการประเมินแห่งคุณภาพ น่าจะเป็นแนวทางการพัฒนาอีกแนวทางหนึ่งที่วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานของหน่วยงานได้ดียิ่งขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการให้บริการ

ความหมายของการบริการ (Servicer) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน แตกต่างกันไปออกไปตามแนวคิดของแต่ละบุคคล ดังนี้

บุญเกียรติ ชิวตระกูลกิจ (2544 : 196 - 197) กล่าวว่า การบริการ หมายถึง การกระทำ หรือผลงานที่ผู้ประกอบการมอบให้ผู้บริโภค โดยเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ผู้บริโภคเมื่อจ่ายเงินซื้อบริการแล้วก็ได้มีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินใดๆ นอกจากสิทธิในการรับบริการตามที่ตกลงกันไว้เท่านั้น

ชัยสมพล ชาวประเสริฐ (2546 : 18) ให้ความหมายของการบริการ ไว้ว่าหมายถึง กิจกรรมของกระบวนการส่งมอบสินค้าที่ไม่มีตัวตน (Intangible Good) ของธุรกิจกับผู้บริการ โดยสินค้าที่ไม่มีตัวตนนั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการจนจำไปสู่ความพึงพอใจ

Kotler (2000 : 428) ได้ให้ความหมายของการบริการไว้ว่า เป็นกิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ ที่กลุ่มบุคคลหนึ่งสามารถนำเสนอให้อีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถจับต้องได้ และไม่ได้ส่งผลการเป็นเจ้าของสิ่งใด ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวอาจจะรวม หรือไม่รวมอยู่กับสินค้าที่มีตัวตนได้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2541 : 142) ได้กล่าวความหมายที่คล้ายคลึงกันว่าการบริการ เป็นกิจกรรมผลประโยชน์ หรือความพึงพอใจที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้า ตัวอย่างเช่น โรงเรียน โรงภาพยนตร์ โรงพยาบาล เป็นต้น

จากความหมายที่เสนอมานี้ สรุปได้ว่า การบริการหมายถึง การประกอบกิจกรรมการกระทำหรือกระบวนการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ผู้บริการจัดให้มีขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ ความพึงพอใจ และการอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับผู้ใช้บริการ

ความหมายการให้บริการสาธารณะ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะไว้ ดังนี้

เจษฎา จันทบุรณันท์ (2546 : 7 อ้างถึงใน ดิยาภรณ์ อ่อนมั่นคง, 2551: 18) การให้บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

กุลชน ธนาพงศ์ (2547 : 32) ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า “เป็นการบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจ กระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจจากความหมายนี้เป็นการพิจารณาการให้บริการว่าประกอบด้วยผู้ให้บริการ (Provider) และผู้รับบริการ (Recipients)”

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์ (2544 : 161) การให้บริการสาธารณะ หมายถึง “องค์การที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์การรถไฟ องค์การแก๊ส ฯลฯ โดยมุ่งเน้นถึงภารกิจของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และการให้บริการมักจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์การนั้นรับผิดชอบ โดยมรกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์ของมหาชน

ประยูร กาญจนกุล (2541 : 10) การให้บริการสาธารณะ หมายถึง “กิจการที่อยู่ในความอำนาจ หรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน”

สุชาติ จันทรน้อย (2540 : 9 - 10) การให้บริการสาธารณะ หมายถึง “การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นของรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

จากการทบทวนความหมายของการให้บริการสาธารณะดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าการให้บริการสาธารณะ หมายถึง การกระทำที่ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ทำให้เกิดความสบายในการอยู่ร่วมกัน

หลักการของการให้บริการสาธารณะ

กุลชน ธนาพงศ์ (2547 : 20) ได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการของการให้บริการที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และบริการที่องค์การจัดให้นั้น จะต้องตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิใช่บางคนหรือบางกลุ่ม มิฉะนั้นจะไม่ได้ประโยชน์สูงสุดในการอำนาจประโยชน์และบริการแล้วไม่คุ้มค่ากับการดำเนินงานนั้นๆ ด้วย
2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการต้องต่อเนื่องสม่ำเสมอมิใช่ทำๆ หยุดๆ ตามความพอใจของผู้ให้บริการหรือปฏิบัติงาน
3. หลักการความเสมอภาค กล่าวคือการบริการที่จัดนั้นจะต้องให้ผู้รับบริการอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกันไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคล หรือกลุ่มใดในลักษณะต่างจากกลุ่มคนอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

4. หลักความประหยัด กล่าวคือค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการให้บริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ

5. หลักความสะดวก กล่าวคือการบริการที่จัดทำแก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะปฏิบัติงานง่ายสะดวก สบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากใจให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการมากจนเกินไป

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, (2536 : 35) เห็นว่าการให้บริการสาธารณะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่ให้บริการ (Service - Delivery Agency) บริการ (The Service) ซึ่งเป็นประโยชน์ที่หน่วยงานที่ให้บริการได้ส่งมอบให้แก่ผู้รับบริการ (The Service Recipient) โดยประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจจากการพิจารณาดังกล่าวจะเห็นว่าไม่ได้มีการพิจารณาในองค์ประกอบของช่องทางการให้บริการ และยังไม่ได้มีการพิจารณาในเชิงระบบ อย่างไรก็ตามนัยสำคัญประเด็นหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความสามารถในการวัดคือการมองว่าผู้รับบริการจะมีการตระหนักถึงประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับอยู่ในจิตใจ ซึ่งอาจจะสามารถจัดออกมาในรูปของทัศนคติก็ได้

กาบแก้ว เปี่ยมมหลกุล, (2550 : 27) ได้กล่าวถึงการให้บริการและการให้บริการสาธารณะว่าควรมีหลักการในการให้บริการที่ดี ดังนี้

1. ให้บริการสอดคล้องกับความต้องการผู้มารับบริการ
2. ให้บริการได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ
3. ให้บริการอย่างเสมอภาค ยุติธรรม
4. ให้บริการด้วยความประหยัด
5. ให้บริการอย่างสะดวก

Milllett, (1947 อ้างถึงใน ดิยาภรณ์ อ่อนมั่นคง, 2551 : 21) กล่าวว่า การกำหนดเป้าหมายของการบริการสาธารณะเป็นคำนิยามแรกที่ยึดถือไว้เสมอพร้อมกับต้องมีหลักการให้บริการสาธารณะอีก 5 ประการ ได้แก่

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการตรงต่อเวลา หมายถึง ในการบริการจะต้องมองว่า การให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยภาครัฐถือว่าไม่มีสิทธิผลเลยถ้าไม่มีการตรงเวลา ซึ่งจะสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะมีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยมีวัตถุประสงค์ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ยึดตามความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน

จากการทบทวนหลักการให้บริการสาธารณะ ผู้วิจัยพอที่จะสรุปได้ว่า การให้บริการที่ดีนั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ไม่ใช่บางคน บางกลุ่ม และได้ประโยชน์สูงสุด

คุณลักษณะของการให้บริการ

การบริการที่ดีนั้นจะมีปัจจัยหลายด้านที่จะส่งผลให้เกิดการบริการที่ดี แต่ผู้รับบริการจะได้รับการบริการที่ดีนั้น ผู้ให้บริการก็ต้องคำนึงถึงคุณลักษณะการให้บริการที่มีความแตกต่างกันหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริการนั้นเป็นการให้บริการที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุก็ตาม ผู้ให้บริการต้องทราบถึงธรรมชาติของการให้บริการเพื่อให้เกิดการบริการเกิดความประทับใจแก่ผู้รับบริการ โดยคำนึงถึงคุณลักษณะของการให้บริการดังนี้ (วิฑูรย์ สิมะโชติ, 2541 : 250)

1. คุณลักษณะการบริการประกอบด้วยส่วนที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ส่วนใหญ่การบริการจะประกอบด้วยส่วนหลักๆ คือ ส่วนที่เป็นวัตถุและส่วนที่ไม่ใช่วัตถุ ส่วนที่เป็นวัตถุนี้ผู้รับและผู้ให้บริการสัมผัสกับสิ่งเหล่านี้ อีกส่วนหนึ่งของการให้บริการ คือ ส่วนที่ไม่ใช่วัตถุ ส่วนนี้เป็นส่วนที่ไม่มีตัวตน และไม่สามารถจับต้องได้ด้วยประสาทสัมผัสที่ 5 ดังนั้น ผู้รับบริการไม่อาจทราบได้ว่าบริการที่ได้รับเป็นอย่างไร และจะมีประสิทธิภาพดีแค่ไหนจนกว่าจะได้รับบริการนั้นๆ แล้ว ดังนั้นการบริการจึงเป็นสิ่งที่ผู้รับบริการหวังความพึงพอใจจากการใช้บริการเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะความพึงพอใจนี้จะมีผลต่อการให้บริการในครั้งต่อไปด้วย

2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ การบริการไม่สามารถแยกผู้ให้และผู้รับบริการออกจากกันได้ เพราะบริการนั้นผู้ให้และผู้รับบริการจะต้องดำเนินการร่วมกันไปจึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน จากลักษณะการให้บริการที่ไม่สามารถแยกผู้ให้และผู้รับบริการออกจากกันได้ ผู้ให้บริการจึงมีวงจำกัดในการให้บริการแก่ผู้รับบริการแต่ละราย

3. มาตรฐานของการบริการ การให้บริการเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดมาตรฐานให้แน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับผู้รับบริการจะใช้บริการอะไร ที่ไหน และอย่างไร ผู้ให้บริการแต่ละคนจะมีแบบและวิธีการในการให้บริการที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะเป็นบริการจากคนๆ เดียวกันแต่ถ้าต่างวาระกันก็จะให้บริการไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสภาพอารมณ์และจิตใจของผู้ให้บริการจากการให้บริการแต่ละครั้งมีลักษณะแตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการพิจารณาภาพของการรับบริการนั้นได้

4. การกักเก็บบริการ การบริการไม่สามารถกักเก็บหรือรักษาสภาพของการบริการให้คงทนได้ ประมาณความต้องการด้านบริการมีความไม่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าความต้องการ ด้านการบริการมีน้อย ความสามารถในการให้บริการที่เหลือก็จะไม่อาจเก็บไว้ใช้คราวต่อไปได้ หรือความต้องการด้านการบริการมีมากในบางครั้ง ไม่อาจให้การบริการที่รวดเร็วเท่ากับครั้งที่มีความต้องการน้อยเนื่องจากจำนวนและส่วนประกอบอันมีจำกัด

จากการทบทวนแนวคิดของการให้บริการ ผู้วิจัยพอที่จะสรุปได้ว่า ผู้ให้บริการจะต้องคำนึงถึงประโยชน์หลายๆ ด้าน ผู้รับบริการเกิดความประทับใจ

องค์ประกอบของการให้บริการสาธารณะ

สุชาติ จันทรน้อย, (2540 : 9 -10) การบริการสาธารณะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ

1. สถานที่ และบุคคลที่ให้บริการ
2. ปัจจัยที่นำเข้าหรือทรัพยากร
3. กระบวนการและกิจกรรม
4. ผลผลิต หรือตัวบริการ
5. ช่องทางการให้บริการ
6. ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2539 : 10 - 11) ได้สรุปองค์ประกอบของการบริการสาธารณะไว้ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือคอยควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะสำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นคือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจัยภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่มีความพร้อมที่จะทำ จึงต้องมอบให้บุคคลอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรืออำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด และเดือดร้อนน้อยที่สุด

2. การบริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ความต้องการรวมของประชาชน อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชน ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต้องการอยู่อย่างปลอดภัย หรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐจะต้องเข้าจัดทำกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ในการจัดบริการ

สาธารณรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาแนวคิดประสิทธิภาพในการบริการ กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริการเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลหรือองค์กร ในอันที่จะทำให้ผู้อื่นได้รับความสุข ความสะดวกหรือความสบายและสิ่งที่ผู้บริโภคจะได้คือ ความพึงพอใจในการบริการ คุณภาพบริการจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก จะต้องตอบสนองต่อเงื่อนไขอย่างไม่จำกัดของผู้ใช้บริการด้วย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำมาปรับใช้ในการสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความหมายความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีความต้องการมีความคาดหวัง มีบุคลิกลักษณะและมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา พฤติกรรมหรือการแสดงออกใดๆของมนุษย์จะไม่เกิดขึ้นอย่างเลื่อนลอยโดยไม่มีสาเหตุ การปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานจะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของประชาชน ดังนั้นนักวิชาการได้ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจไว้หลายท่านดังจะกล่าวดังต่อไปนี้

Good (1973 อ้างถึงใน อุบล สีสมา, 2542 : 10) ได้สรุปว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานหมายถึง คุณภาพ สภาพ หรือระดับความพึงพอใจของบุคคลที่มีผลมาจากความสนใจและเจตคติของเขาที่มีต่อการปฏิบัติงานนั้น

McComick & Tiffin (1974 อ้างถึงใน อุบล สีสมา, 2542 : 13) ได้กล่าวถึง สภาพความพึงพอใจในการทำงานว่า เป็นความต้องการต่างๆที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่การงานแล้วได้รับการตอบสนอง

Davis & Newstrom (1981 อ้างถึงใน ขงยุทธ สิมพา, 2542 : 12) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรมีผลต่อความสำเร็จของงานและองค์กร รวมทั้งความสุขของผู้ทำงานด้วย องค์กรใดก็ตามหากบุคคลในหน่วยงานไม่มีความพึงพอใจในการทำงานก็จะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลงานและการปฏิบัติงานต่ำ คุณภาพของงานลดลงมีการขาดงาน การลาออกจากงานหรือก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาทางวินัยได้อีกด้วย แต่ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรมีบุคคลที่มีความพึงพอใจในการทำงานสูง จะมีผลทางบวกต่อการปฏิบัติงานและการแสดงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานอีกด้วย

Oskamps (อ้างถึงใน กิตติพัฒน์ อินทนิโลดม, 2544 : 34) พบว่าความพึงพอใจ มีความหมายอยู่ 3 นัย

1. ความพึงพอใจ หมายถึง สภาพการณ์ที่ผลการปฏิบัติงานจริงได้เป็นไปตามที่บุคคลคาดหวังไว้

2. ความพึงพอใจ หมายถึง ระดับของความสำเร็จที่เป็นไปตามความต้องการ

3. ความพึงพอใจ หมายถึง การทำงานได้เป็นไปตามหรือตอบสนองต่อคุณค่าของบุคคล

Morse (1955 : 27 อ้างถึงใน นริ นันตติกุล, 2544 : 22) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจว่า หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่สามารถลดความตึงเครียดของมนุษย์ให้น้อยลง และความตึงเครียดนี้เป็นผลมาจากความต้องการของมนุษย์ เมื่อมนุษย์มีความต้องการมากจะเกิดปฏิกิริยาเรียกร้อง เมื่อใดความต้องการได้รับการตอบสนอง ความตึงเครียดจะน้อยลงหรือหมดไปทำให้มนุษย์เกิดความพึงพอใจ

Amoid & Feldman (1986 อ้างถึงใน ศิริกาญญา อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2545 : 8) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไว้ว่า เป็นความรู้สึกที่บุคคลมีต่อลักษณะงานของตนเอง หากบุคคลมีความพึงพอใจสูงหมายความว่ามีความรู้สึกต่องานในทางบวกหรือมีความชอบและค่านิยมที่ดีต่องานค่อนข้างสูง

Dalton (1969 อ้างถึงใน นิพนธ์ อำพัน, 2546 : 45) กล่าวว่า ทศนคติหมายถึง ความรู้สึกของคนใดคนหนึ่งว่าชอบหรือไม่ชอบบุคคล สิ่งของหรือสภาพแวดล้อมที่เขาเข้าไปเกี่ยวข้อง

Vroom (1964 อ้างถึงใน สุภสิทธิ์ โตสกุลวรรณ, 2547 : 12) กล่าวว่า ทศนคติและความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งสามารถใช้แทนกันได้เพราะทั้งสองคำนี้จะหมายถึง ผลที่ได้จากการที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งนั้น ทศนคติด้านบวกจะแสดงให้เห็นสภาพความพึงพอใจในสิ่งนั้นและทศนคติด้านลบจะแสดงให้เห็นสภาพความไม่พึงพอใจนั่นเอง

สมยศ นาวิการ (2540 : 530) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไว้ว่า เป็นทัศนคติอย่างหนึ่ง ความพึงพอใจในงานนั้นเป็นทัศนคติในทางบวกที่บุคคลมีต่องานที่ทำอยู่

จิตตินันท์ เฉชะคุปต์ (2544 : 19) ได้ให้ความหมายความพึงพอใจว่าเป็นความรู้สึกนึกคิดและทัศนคติของบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ หรือสภาพแวดล้อม

กานดา จันทร์แย้ม (2546 : 79) ได้ให้ความหมายความพึงพอใจโดยสรุปว่าเป็นความรู้สึกรวมของบุคคลที่มีต่องานในทางบวก

กล่าวโดยสรุป ความพึงพอใจเป็นการประเมินค่าความรู้สึกที่ได้รับจากพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยมีพื้นฐานมาจากการรับรู้ความรู้สึกนี้จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละคนได้รับที่แต่ละคนตั้งไว้รวมทั้งการตัดสินใจของบุคคลนั้นด้วย

ทักษะเกี่ยวกับความพึงพอใจ

Rebeause & Poppleton (1978 อ้างถึงใน ศิริกาญจนา อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2545 : 10) กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจมี 2 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน ได้แก่

1.1 ระดับการทำงาน ผู้มีตำแหน่งงานอยู่ในระดับสูงเท่าใดยังมีความพึงพอใจในการทำงานมากเท่านั้น โดยมีโอกาสที่จะบรรลุความต้องการที่ดีกว่าและมีศักดิ์ศรีสูงกว่า

1.2 เนื้อหาของงาน บุคคลจะมีความพึงพอใจในการทำงานที่ไม่ซ้ำซากมากกว่างานที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย

1.3 พฤติกรรมการบริหาร ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อการบริหารที่ยึดคนเป็นหลักมีการพิจารณาไตร่ตรองที่ดี และเป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้บริหารที่ยึดงานเป็นหลัก

2. ลักษณะที่เกี่ยวกับบุคลากร ได้แก่

2.1 อายุ ผลการวิจัยพบว่า อายุกับความพึงพอใจในการทำงานมีความสัมพันธ์ต่อกัน คือ เมื่อวัยสูงขึ้นความพึงพอใจในการทำงานจะมีมากขึ้นด้วย จนกระทั่งวัยก่อนเกษียณอายุจะมีความสัมพันธ์ลดลง

2.2 ระดับการศึกษา แม้ว่าระดับการศึกษาจะมีความสัมพันธ์กับ ความพึงพอใจในการทำงาน แต่บุคคลจะไม่เกิดความพึงพอใจในการทำงาน เมื่อตำแหน่งหรือระดับการทำงานไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลยอาจเป็นเพราะว่าเมื่อการศึกษาที่ได้รับสูงขึ้น ความคาดหวังของบุคคลมีสูงขึ้นด้วย

2.3 สุขภาพจิต เช่น การแสดงความกระตือรือร้นในการทำงานความเครียดทางอารมณ์ ความรู้สึกต่างๆและการยอมรับนับถือของบุคคลอื่นเป็นต้น

John D. Millet (1954 : 397-400 อ้างถึงใน ศุภสิทธิ์ โตศุกลวรรณ, 2547 : 12) ได้ให้ทัศนะว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานรัฐนั้นควรพิจารณาจากสิ่งต่างๆ เหล่านี้ คือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่า คนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ในแง่ของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการให้บริการประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการอย่างทันเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ จะถือว่าไม่มีประสิทธิภาพเลย ถ้าไม่มีการตรงเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ ประชาชน

3. การให้บริการอย่างพอเพียง (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีลักษณะ มีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (The Right Quantity at the

Right Geographical Location) มีเลทเห็นว่า ความเสมอภาคหรือการตรงเวลา จะไม่มีความหมายเลย ถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอ และสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้ บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพ และผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยคือ การเพิ่มประสิทธิภาพ หรือสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

สมิต ธีษณุกร (2545 : 83-85) กล่าวว่า ผู้มาติดต่อทุกคนจะคำนึงถึงความต้องการคล้ายกัน กล่าวคือมีความต้องการในด้าน

1. สถานที่ไปมาสะดวก ทำเลที่ตั้งของหน่วยงานร้านค้า และบริษัทตลอดจนสถานที่ทำการของราชการ จะต้องคำนึงถึงสถานที่ตั้งว่ามีความสะดวกเหมาะสมต่อการติดต่อมากน้อยเพียงใด

2. มีการกล่าวต้อนรับทักทายใครไปซื้อสินค้า เซเว่น อีเลฟเว่น จะพบการกล่าวต้อนรับสวัสดิ์ค๊ะ เป็นการสนองตอบความคาดหวังของลูกค้าและบริษัทห้างร้าน ตลอดจนหน่วยงานราชการหลายแห่งก็ได้ปฏิบัติเช่นกัน การทักทายที่มีคำพูดไพเราะและมีน้ำเสียงชวนฟังด้วยความจริงใจ ไม่ใช่ทักทายแบบนกแก้วนกขุนทองจะทำให้ผู้มาติดต่อรู้สึกอบอุ่นและชุ่มฉ่ำไม่ใช่คำทักทายต้อนรับที่ทอเป็นตัวหนังสือ บนผืนพรหมที่ปูพื้นไว้เท่านั้น

3. มีความเอาใจใส่ผู้มาติดต่อ ทุกคนต้องการมีความสำคัญ มีผู้เอาใจใส่ดูแลทั้งด้วยการพูดและการกระทำ ถ้าผู้มาติดต่อพบกับการต้อนรับอย่างเย็นชา ไม่กระตือรือร้นย่อมจะผิดหวังตั้งแต่ต้น ความรู้สึกยินดีที่มาติดต่อย่อมจะเลือนหายไป ผู้ให้การต้อนรับจึงไม่ควรทำร้ายจิตใจด้วยการทำลายความคาดหวังของผู้มาติดต่อ

4. สนใจตอบคำถาม ผู้มาติดต่อโดยทั่วไปจะต้องการทราบข้อมูลต่างๆ จึงมักจะมีคำถามมากมาย ผู้ให้การต้อนรับซึ่งเหน็ดเหนื่อยจากการทำงานมาตลอดวัน มักจะเบื่อหน่ายการตอบคำถามซึ่งอาจจะเป็นคำถามซ้ำกัน แต่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ให้การต้อนรับจึงควรสนใจฟังคำถามเพื่อรับรู้ความต้องการและให้คำตอบที่ถูกต้องสมบูรณ์

5. มีที่ท่าแสดงออกที่สุภาพ ผู้มาติดต่อทุกคนของกริยาที่สุภาพนุ่มนวล เพราะเป็นคุณลักษณะของคนไทยโดยทั่วไปไม่ชอบการแสดงท่าทางถึงลิดหรือส่งเสียงอะอะดีใจ ซึ่งมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรมของคนบางกลุ่มที่นิยมปฏิบัติกันเฉพาะถิ่น และกริยามารยาทที่สุภาพนุ่มนวลนี้เองทำให้ต่างชาติชื่นชมอย่างมาก

6. พุดด้วยน้ำเสียงชัดเจนไพเราะ ผู้มาติดต่อต้องการทราบเรื่องจึงควรพุดให้ชัดเจน ฉะนั้นด้วยน้ำเสียงไพเราะชวนฟัง ไม่ควรพุดคัดเสียง หรือตั้งใจที่จะให้มีน้ำเสียงหวานจับใจแบบนักร้อง ควรพุดในลักษณะทั่วๆไปของการสนทนาไม่ต้องจิบปากจิบคอ

7. มีความเป็นกันเอง ผู้มาติดต่อชอบความเป็นกันเอง แต่ไม่ใช่ถ้อยคำที่โอ้อวดเห็นเป็นเพื่อนเล่น ลูกค้าประจำชอบให้จำเขาได้และจำเรื่องราวที่ติดต่อไว้ครั้งก่อนๆ ได้ ถ้าเป็น ห้องอาหาร โรงแรม หรือภัตตาคาร ผู้ต้อนรับรู้ว่าลูกค้าชอบห้องอาหารไทย จีน ฝรั่งเศสหรือญี่ปุ่น และนำไปถูกต้องรวมทั้งช่วยสั่งอาหารจานโปรดให้ด้วยจะพอใจมาก

8. ถ้ามความประสงค์และให้คำแนะนำผู้มาติดต่อซึ่งเพิ่งมาเป็นครั้งแรกจะต้องระมัดระวังไม่โอ้อวดหรือเดาว่าจะติดต่อเรื่องอะไร ควรจะถามความประสงค์ และตั้งใจรับฟังด้วยความสงบ ถ้าได้ยินไม่ถนัดจะต้องกล่าวทวนและขอให้ลูกค้ายืนยันความต้องการด้วยคำพุดที่เหมาะสมและถ้ามีความสะดวกหรือเหมาะสมใดๆ อาจพุดเสนอให้พิจารณา แต่ถ้าลูกค้าไม่ต้องการก็อย่าคะยั้นคะยอ

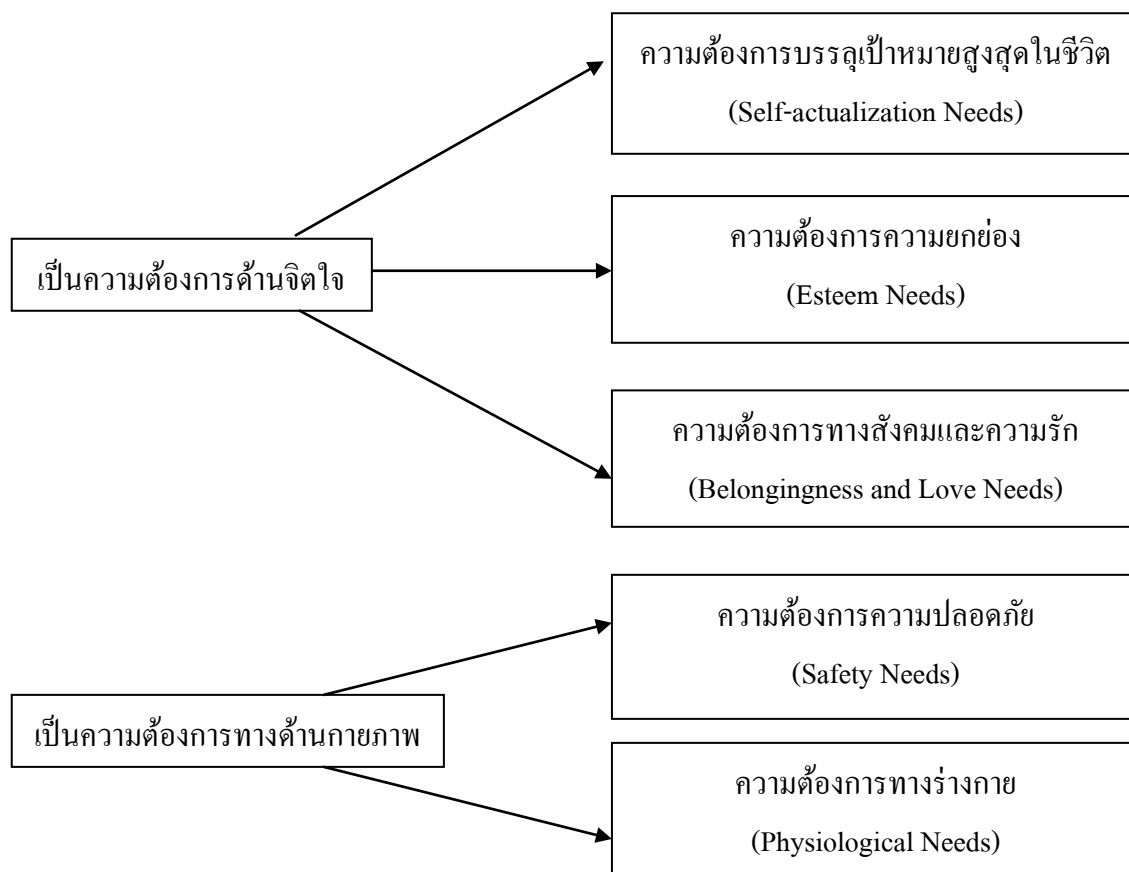
กล่าวโดยสรุปความพึงพอใจนั้นมีทั้งสองฝ่ายทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการหากผู้ให้บริการมีวิธีการในการให้บริการอย่างถูกต้องเป็นธรรมชาติ อาจทำให้ผู้รับบริการพึงพอใจมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับประสิทธิผลของการให้บริการ

ทฤษฎีสำหรับการสร้างความพึงพอใจ

ทฤษฎีสำหรับการสร้างความพึงพอใจมีหลายทฤษฎี แต่ทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับและมีชื่อเสียงที่ผู้รายงานจะนำเสนอ คือ ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of Needs) ที่กล่าวว่า มนุษย์ทุกคนมีความต้องการเหมือนกัน แต่ความต้องการนั้นเป็นลำดับขั้น เขาได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ไว้ดังนี้ (Maslow, 1970 อ้างถึงในสุชาติ โนนสืบเถา, 2542 : 53)

1. มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอ และไม่มีที่สิ้นสุด ขณะที่ความต้องการสิ่งใดได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นก็จะเกิดขึ้นอีกไม่มีวันจบสิ้น
2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นสิ่งจูงใจสำหรับพฤติกรรมอื่นต่อไปความต้องการที่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม
3. ความต้องการของมนุษย์จะเรียงเป็นลำดับขั้นตามลำดับความสำคัญ กล่าวคือเมื่อความต้องการในระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนอง

ภาพที่ 2.6 ลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของมาสโลว์



ซึ่งลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์มี 5 ขั้นตอน ตามลำดับขั้นจากต่ำไปสูง ดังนี้

1. ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการเบื้องต้นเพื่อความอยู่รอดของชีวิต เช่น ความต้องการในเรื่องของอาหาร น้ำ อากาศ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย และความต้องการทางเพศ ความต้องการทางด้านร่างกายจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนก็ต่อเมื่อความต้องการทั้งหมดของคนยังไม่ได้รับการตอบสนอง
2. ความต้องการด้านความปลอดภัยหรือความมั่นคง (Security of Safety Needs) ถ้าความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองตามสมควรแล้วมนุษย์จะต้องการในขั้นสูงต่อไป คือเป็นความรู้สึกที่ต้องการความปลอดภัยหรือความมั่นคงในปัจจุบันและอนาคตซึ่งรวมถึงความก้าวหน้าและความอบอุ่นใจ
3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Belonging Needs) หลังจากที่มนุษย์ได้รับการตอบสนองในสองขั้นดังกล่าวแล้วก็จะมีความสูงขึ้นอีก คือ ความต้องการทางสังคม เป็นความต้องการที่จะเข้าร่วมและได้รับการยอมรับในสังคม ความเป็นมิตรและความรักจากเพื่อน

4. ความต้องการที่จะได้รับการยอมรับนับถือ (Esteem Needs) เป็นความต้องการให้คนอื่นยกย่อง ให้เกียรติ และเห็นความสำคัญของตนเอง อยากเด่นในสังคม รวมถึงความสำเร็จ ความรู้ความสามารถ ความเป็นอิสระ และเสรีภาพ

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self Actualization) เป็นความต้องการระดับสูงสุดของมนุษย์ ส่วนมากจะเป็นการอยากจะเป็นอยากจะได้ตามความคิดของตน หรือต้องการจะเป็นมากกว่าที่ตัวเองเป็นอยู่ในขณะนั้น

จากการศึกษาแนวคิดความพึงพอใจ กล่าวโดยสรุป ความพึงพอใจเป็นต้องการและรู้สึกพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยเฉพาะ สำหรับประชาชนผู้มารับบริการจากหน่วยงานของรัฐยังต้องการให้ผู้บริการปฏิบัติกับตนอย่างเป็นมิตรและต้องการการยอมรับในสังคมเพราะประชาชนประสงค์จะได้รับความเป็นธรรมและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันผู้บริการต้องให้ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันในการให้บริการแก่ประชาชนทุกระดับชั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดความพึงพอใจมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้

ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลนครนครปฐม และวิวัฒนาการกิจการประปา

สภาพทั่วไปของเทศบาลนครนครปฐม

ประวัติความเป็นมาและที่ตั้ง

เทศบาลนครนครปฐม เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาล จัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง รัตนโกสินทร์ศก 127 เมื่อปี พ.ศ. 2453 ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 แล้ว จึงมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครปฐม พ.ศ.2478 ประกาศเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2478 (ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 หน้าที่ 1666 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2478) มีพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบในขณะจัดตั้งประมาณ 5.28 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ในตำบลพระนครเจดีย์ทั้งตำบล ปัจจุบันมีพื้นที่ 19.85 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 12,406.25 ไร่ (ตามพระราชบัญญัติกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองนครปฐม พ.ศ.2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 211 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2534) ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของหมู่บ้านและตำบลต่างๆ ในเขตอำเภอเมืองนครปฐม คือ

1. ตำบลพระปฐมเจดีย์ (ทั้งตำบล พื้นที่เขตเทศบาลเดิม 5.28 ตารางกิโลเมตร)
2. ตำบลนครปฐม หมู่ที่ 5 7 8 9
3. ตำบลบ่อพลับ หมู่ 1 3 4 5 8 9
4. ตำบลพระประโทน หมู่ที่ 1 2 4 6 7 8 9

5. ค่ำบลห้วยจรเข้ หมู่ที่ 1 2 6 7
 6. ค่ำบลสนามจันทร์ หมู่ที่ 1 2 3 6
 7. ค่ำบลบางแรม หมู่ที่ 9
 8. ค่ำบลลำพญา หมู่ที่ 1 2 3
 9. ค่ำบลหนองปากโลง หมู่ที่ 5
- (หมู่บ้านที่ขีดเส้นใต้ คือ หมู่บ้านที่เข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลทั้งหม)

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ค่ำบลนครปฐม และค่ำบลบ่อพลับ

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ค่ำบลพระประโทน

ทิศใต้ ติดต่อกับ ค่ำบลห้วยจรเข้ และค่ำบลสนามจันทร์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ค่ำบลลำพญา ค่ำบลสนามจันทร์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ค่ำบลลำพญา ค่ำบลสนามจันทร์ และค่ำบลหนองปากโลง

วิวัฒนาการกิจการประปา

นับเป็นเวลาหลายพันปีมาแล้ว ที่มนุษย์ได้เริ่มมีระบบวิธีการนำน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ อันได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง และแหล่งน้ำที่มนุษย์พัฒนาสร้างขึ้น เช่น อ่างเก็บน้ำ มาใช้โดยการส่งน้ำทางคลองส่งน้ำ อุโมงค์ ท่อน้ำ และอุปกรณ์ต่างๆ เข้าสู่ชุมชนตามสภาพสิ่งแวดล้อม ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ที่ตั้งของชุมชน เช่น ริมแม่น้ำ ไร่นา และในพื้นที่ราบเป็นต้น แหล่งอารยธรรม ในสมัยโบราณ เช่น ดินแดนเมโสโปเตเมีย อียิปต์ ประเทศจีน กรีก อาณาจักรโรมันและชุมชนที่สำคัญๆ ทั่วโลก ล้วนมีซากของท่อส่งน้ำของยุคต่างๆ ปรากฏอยู่ กิจการประปาได้รับการพัฒนาตลอดมาตามพื้นฐานของค่านิยม และความเจริญทางวิทยาการในแต่ละสมัย จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ มนุษย์ได้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำทั้งแหล่งน้ำบนดินและแหล่งน้ำบาดาล สำหรับกิจการประปา การส่งและแจกจ่ายน้ำก็ได้รับการพัฒนาโดยใช้อุปกรณ์ต่างๆ และนำพลังงานไฟฟ้ามาใช้สูบน้ำและเพิ่มแรงดันของน้ำ สารเคมีต่างๆ ถูกนำมาใช้เพื่อทำน้ำสะอาดและมีคุณภาพดีขึ้น ในประเทศไทยจากหลักฐานทางโบราณคดี ในสมัยสุโขทัยได้มีการเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเมือง โดยมีท่อน้ำดินเผาเคลือบขนาดปากกว้าง 45 เซนติเมตร และตอนปลายท่อนวมเข้าเหลือเพียง 18 เซนติเมตร ความยาวของท่อ ท่อนละประมาณ 1.10 เมตร จากลักษณะของท่อสันนิษฐานได้ว่าใช้สำหรับกรองน้ำให้สะอาดโดยผ่านเส้นท่อ นับได้ว่าในสมัยแรก เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงสร้างกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวง ทรงห่วงใยในการใช้น้ำเพื่อบริโภคเป็นอย่างมาก เนื่องจากก่อนหน้าการสร้างกรุงได้เกิดอหิวาตกโรคระบาด จึงทรงโปรดให้ขุดคลองเป็นจำนวนมากเพื่อให้เกิดการไหลเวียนของน้ำ สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ก่อนที่พระองค์จะมีพระบรมราชโองการให้สร้างเมืองลพบุรี พระองค์ทรงได้พิจารณาเรื่องน้ำบริโภคสำหรับประชาชนเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรก จึงได้ทำการขุดทำนบกั้นน้ำ

ในทะเลชุมพรสร้างเขื่อนเพื่อเก็บกักน้ำฝนที่ตกลงมาให้มีน้ำอยู่ตลอดปี นอกจากนี้ได้มีการสร้างท่อซึ่งเป็นดินเผาจากห้องถึงหลักสู่ตัวเมืองลพบุรี

ในปี พ.ศ.2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาล และประกาศตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นอยู่กับการทรวงนครบาล มีหน้าที่ในการจัดหาน้ำกินน้ำใช้สะอาดและปลอดภัย แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และให้เรียกกิจการนี้ว่า “การประปา” โดยขุดคลองมาจากเชียงรากรับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลมาตามคลองประปาสู่โรงกรองน้ำที่สามเสน และกรองน้ำให้สะอาดและจำหน่ายตลอดทั่วพระนคร ในปัจจุบันกิจการประปาก็ได้ขยายการดำเนินการไปตามชุมชนต่างๆ ทั่วไปในราชอาณาจักร โดยมีองค์กรต่างๆ หรือการประสานนครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ

ขบวนการผลิตน้ำประปา

น้ำประปา เป็นน้ำที่ผ่านขบวนการต่างๆ มากมายกว่าจะเป็นน้ำประปาให้บริการแก่ประชาชนได้นั้น มีขั้นตอนการผลิตหลายขั้นตอน และต้องมีการลงทุนที่สูงมาก ดังขบวนการผลิตดังต่อไปนี้

1. การสูบน้ำ

การผลิตน้ำประปาเริ่มมาก โรงสูบน้ำแรงต่ำ ทำการสูบน้ำดิบจากแหล่งเก็บน้ำเพื่อลำเลียงเข้าสู่ระบบผลิต ซึ่งน้ำดิบที่สามารถนำมาผลิตน้ำประปาได้นั้นต้องเป็นน้ำที่ไม่มีสี ไม่มีรส ไม่มีสิ่งสกปรกโสโครกปนเปื้อนเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งได้ผ่านการวิเคราะห์ตรวจสอบจากนักวิทยาศาสตร์แล้วว่า สามารถนำมาใช้ผลิตน้ำประปาได้ และต้องมีปริมาณมากเพียงพอที่จะนำมาผลิตน้ำประปาได้อย่างต่อเนื่อง

2. การปรับปรุงคุณภาพน้ำดิบ

น้ำดิบที่สูบน้ำเข้ามาแล้วจะผสมด้วยสารเคมี เช่น สารส้ม เพื่อทำการปรับปรุงคุณภาพน้ำดิบ สารละลายสารส้มจะช่วยให้มีการตกตะกอนได้ดียิ่งขึ้น

3. การตกตะกอน

ขั้นตอนนี้จะปล่อยน้ำที่ผสมสารส้ม ที่ทำให้เกิดการหมุนเวียนเพื่อให้น้ำกับสารเคมีรวมตัวกันจะช่วยให้มีการจับตัวของตะกอนได้ดียิ่งขึ้น และจะนำน้ำเหล่านี้ให้เข้าสู่ถังตกตะกอนที่มีขนาดใหญ่ เพื่อทำให้เกิดน้ำนิ่ง ตะกอนที่มีขนาดใหญ่ น้ำหนักมากจะตกลงสู่ก้นถัง และถูกดูดทิ้งน้ำใสด้านบนจะไหลตามรางรับน้ำเข้าสู่ขั้นตอนต่อไป

4. การกรอง

ในการกรองจะใช้ทรายหยาบ และทรายละเอียด เพื่อการกรองตะกอนขนาดเล็กมากในน้ำ และให้มีความใสสะอาดมากขึ้น ซึ่งในขั้นตอนนี้น้ำที่ผ่านการกรองจะมีความใสมาก แต่จะมีความขุ่น

หลงเหลืออยู่ประมาณ 0.2–2.0 หน่วย ความขุ่นและทรายกรองจะมีการล้างทำความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การกรองมีประสิทธิภาพ

5. การฆ่าเชื้อโรค

น้ำที่ผ่านการกรองมาแล้วจะมีความใส แต่อาจจะมีเชื้อโรคเจือปนมากับน้ำ ฉะนั้นจึงจะต้องทำการฆ่าเชื้อโรคโดยใช้คลอรีน ซึ่งคลอรีนจะฆ่าเชื้อโรคได้เป็นอย่างดี น้ำที่ได้รับการผสมคลอรีนแล้ว เรียกว่า “น้ำประปา” สามารถนำมาอุปโภคบริโภคได้ และจะนำมาเก็บไว้ในถังขนาดใหญ่ เรียกว่า ถังน้ำใส เพื่อจัดการบริการต่อไป น้ำประปาที่ทำการผลิตมาแล้วนั้นจะต้องวิเคราะห์ ตรวจสอบ อีกครั้งหนึ่ง นักวิทยาศาสตร์และการตรวจสอบนี้จะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ได้ น้ำประปาที่สะอาด ปลอดภัย สำหรับการอุปโภคและบริโภค

6. การสูบน้ำประปาที่ผลิตมาแล้วนั้น จะต้องให้บริการถึงบ้านเรือนประชาชนผู้ใช้น้ำ โดยส่งผ่านไปตามเส้นท่อ ดังนั้น การสูบน้ำจึงมีความจำเป็นด้านการส่งจากหอดึงสูงที่สามารถบริการได้ในพื้นที่ใกล้เคียง และพื้นที่ห่างไกลออกไปหรือมีความสูงมาก จำเป็นต้องใช้เครื่องอัดแรงดันน้ำเพื่อให้ น้ำประปาสามารถบริการได้อย่างทั่วถึง

จากการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครจังหวัดนครปฐมและวิวัฒนาการกิจการประปา ทำให้ทราบข้อมูลพื้นฐานและกระบวนการผลิตน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม ว่าน้ำประปาเป็นน้ำที่ผ่านขบวนการต่างๆ มากมายกว่าจะเป็นน้ำประปาให้บริการแก่ประชาชนได้นั้น มีขั้นตอนการผลิตหลายขั้นตอน และต้องมีการลงทุนที่สูงมาก ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลจำนวนประชาชนมากำหนดเป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ในการบริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึง พ.ศ. 2544 รวม 16 เรื่อง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กัลยา เนติประวดี (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การยอมรับรูปแบบการจัดองค์การทางสังคมแบบใหม่ ตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในองค์การภาครัฐ : กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข” ผลการศึกษาพบว่า อายุ ตำแหน่งงาน ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และความรู้ความเข้าใจในหลักบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นมีความสัมพันธ์กับการยอมรับรูปแบบการจัดองค์การทางสังคมแบบใหม่

สุชาติ น้ำประสานไท (2542 : 102-106) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาวิจัยวิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดกาญจนบุรี” ผลการศึกษาพบว่า วิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการศึกษา จังหวัดกาญจนบุรี อยู่ในระดับปานกลาง และผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีสถานภาพด้านส่วนตัวแตกต่างกัน จะมีวิสัยทัศน์ด้านคุณธรรม และจริยธรรมอยู่ในระดับต่างกันเพียงบางสถานภาพเท่านั้น ได้แก่ เพศ และอำเภอที่ตั้งของโรงเรียน ส่วนตัวแปรอื่นๆ ไม่ต่างกัน

ธราภรณ์ กิจประเสริฐ (2543 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “การตรวจสอบบัญชีการเงิน องค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า 1) ความไม่เข้าใจและการขาดความรู้ในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การปฏิบัติงานการเงินและบัญชีเป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดข้อบกพร่องผิดพลาดในการปฏิบัติงานการเงินและบัญชี 2) การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีการเงินองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นข้าราชการที่มีงานประจำต้องปฏิบัติมากอยู่แล้ว เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการตรวจสอบบัญชีการเงินทำให้ไม่มีเวลาที่จะตรวจสอบการเงิน และบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยไม่ได้มีการป้องกัน และความปลอดภัยของผู้ตรวจสอบในเรื่องของอัตราค่าจ้าง งบประมาณ และความไม่สะดวกในการเดินทางไปตรวจสอบงานการเงิน และบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามแผน และเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องผิดพลาดทางการเงินและบัญชี

นิพนธ์ นราพิทักษ์กุล (2542 : 95-96) ศึกษาเรื่อง “บทบาทและความตระหนักในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดยะลา” ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับบทบาทในการควบคุม ติดตามและประเมินผลอยู่ในระดับสูง มีความตระหนักเกี่ยวกับความสำคัญของการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผลอยู่ในระดับสูง ปัจจัยลักษณะทั่วไปของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ สถานภาพสมรส มีความสัมพันธ์กับบทบาทในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับความตระหนักเกี่ยวกับความสำคัญของการควบคุม ตรวจสอบและประเมินผล และปัจจัยลักษณะทั่วไปของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม และการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไม่มีความสัมพันธ์กับความตระหนักเกี่ยวกับความสำคัญของการควบคุม ตรวจสอบและประเมินผล

วิศรา รัตนสมัย (2543 : 119-133) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การรับข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสงขลา” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความสนใจและความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบ

การใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับปานกลาง ขณะที่ความรู้และความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับสูง ซึ่งผลการวิจัยชี้ว่า ความสนใจมีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก ความตระหนักสำนึกอีกด้วย

ปรัชญา ศรีภา (2542 : 56 - 57) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น” พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน มี 5 ปัจจัย คือ ระดับการศึกษา อุดมการณ์ประชาธิปไตย การติดต่อสื่อสาร ความคาดหวังผลประโยชน์และบุคลิกภาพความเป็นผู้นำในอุดมคติ

นภดล จริยะกุล (2542) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา” ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ไม่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมรสแล้วมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพโสด และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพธุรกิจส่วนตัวมีส่วนร่วมในการพัฒนา ชุมชนสูงกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพเกษตรกรรม ค้าขาย และรับจ้าง

นุกูล วัฒนากร (2542 : 77 - 80) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา หรือประชุม คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับต่ำ และพบว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรม ในการมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชนที่เข้าร่วมประชุม รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

บรรเจิด อนุเวช (2523 : 116 - 121) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมและความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกกิจกรรม โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ชักชวนให้ผู้อื่นไปเลือกตั้ง ร่วมกิจกรรมที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น แจ้งความต้องการและให้ข้อคิดเห็น

ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ถูกต้อง ภูมิหลังของประชาชนด้าน เพศ การศึกษารายได้ ภูมิฐานะ และการรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นในเรื่องอายุ

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2543 : 87 - 88) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ” ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น อยู่ใน ระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือ การชักชวนให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุด คือ การร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนขับไล่สมาชิก สภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปู คือ การผ่านสังคมประเพณีทางการเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมือง การมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง

สมบูรณ์ กนกหงส์ (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ” ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรในชุมชน โดยรวมและจำแนกตามสถานภาพเห็นว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านลักษณะความเป็นผู้นำด้านการให้ ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อการพึ่งตนเอง ด้านโอกาสพบปะแลกเปลี่ยน เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชน และด้านความสามัคคีและ ความร่วมมือในชุมชน และพบว่าบุคลากรในชุมชนที่มีสถานภาพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

ยินดี ศรีศักดิ์หิรัญ (2543 : 75 - 82) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง สิ่งแวดล้อมทางสังคม การบรรลุนานตามขั้นพัฒนาการและพฤติกรรมความรับผิดชอบของวัยรุ่น ในกรุงเทพมหานคร” ผลการศึกษาพบว่า

1. นักเรียนวัยรุ่นได้รับสิ่งแวดล้อมทางสังคมทั้งทางครอบครัวและโรงเรียนในระดับ ปานกลาง
2. นักเรียนวัยรุ่นบรรลุนานตามขั้นพัฒนาการระดับมาก
3. นักเรียนวัยรุ่น มีพฤติกรรมความรับผิดชอบระดับปานกลาง
4. นักเรียนวัยรุ่นที่ได้รับสิ่งแวดล้อมทางสังคมต่างกัน จะบรรลุนานตามขั้นพัฒนาการ แตกต่างกัน
5. นักเรียนวัยรุ่นที่บรรลุนานตามขั้นพัฒนาการต่างกันจะมีพฤติกรรม ความรับผิดชอบ แตกต่างกัน

6. การบรรลุลงานตามขั้นพัฒนาการของนักเรียนวัยรุ่นมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความรับผิดชอบ

วรรณิ รัชธรรม (อ้างถึงในจิริรัตน์ นันทยทวิกุล, 2538 : 6-7) ได้ศึกษาเปรียบเทียบความวิตกกังวล ความต้องการผลสัมฤทธิ์ และความรู้สึกรับผิดชอบของเด็กไทยเชื้อสายไทย และเด็กไทยเชื้อสายจีน ผลการศึกษาพบว่า ความรู้สึกรับผิดชอบมีความสัมพันธ์ทางลบกับความวิตกกังวล แต่ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ และพบว่าไม่มีความแตกต่างระหว่างเด็กไทยเชื้อสายไทย และเด็กไทยเชื้อสายจีน ในความรู้สึกรับผิดชอบ และในกลุ่มเด็กไทยเชื้อสายไทยหญิงมีความรับผิดชอบมากกว่าชาย

สรไร ปัญญาทอง (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ผลของการให้คำปรึกษาแบบกลุ่มเพื่อพัฒนาความรับผิดชอบในการทำงานของพนักงานบริษัท ซีพียู พื้นที่สำเร็จรูป จังหวัดอุดรธานี” ผลการศึกษาพบว่า พนักงานบริษัท ซีพียู พื้นที่สำเร็จรูป มีความรับผิดชอบในการทำงานโดยภาพรวมหลังจากได้รับคำปรึกษาสูงกว่าก่อนการได้รับคำปรึกษา และพนักงานบริษัท ซีพียู พื้นที่สำเร็จรูปที่ได้รับคำปรึกษาแบบกลุ่ม มีความรับผิดชอบในการทำงานสูงกว่าพนักงานบริษัท ซีพียู พื้นที่สำเร็จรูปที่ไม่ได้รับคำปรึกษาแบบกลุ่ม

อิสริยา อนุมาศเมธา (2542 : 64 - 68) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี” พบว่า ทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ งบประมาณ ขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ ผลตอบแทนและสวัสดิการและคุณลักษณะของกรรมการบริหาร ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ การเสียสละ เอกภาพในการบริหารมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุทธิชัย จรูญเนตร (2542 : 77 - 80) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีอำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี” พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมมีประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนา อยู่ในระดับมาก และปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาตำบลของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือการได้รับข้อมูลข่าวสาร การได้รับการฝึกอบรม ประสบการณ์ทางด้านการเมือง การประสานงานภายใน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การประสานงานกับหน่วยงานอื่น และความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และการวางแผน ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาตำบลของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

วนิดา ชุมชน (2544 : 65 - 69) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา” ผลการศึกษา พบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี มีประสิทธิผลในการดำเนินงานมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา
2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถจังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา ก็คือคุณภาพของบุคลากร และความเพียงพอของงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล บึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานีมีมากกว่า
3. องค์การบริหารส่วนตำบล บึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา มีความเพียงพอเรื่องบุคลากรระดับน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งยังมีความต้องการในเรื่องของบุคลากร
4. สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งมีความเพียงพอในเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าทั้งสององค์การยังมีความต้องการในเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้
5. องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง มีทัศนคติที่ดีต่อผู้บังคับบัญชา
6. องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา มีความร่วมมือจากประชาชนมากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล บึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี

จากทฤษฎีแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดดังกล่าวมาแล้ว สามารถสรุปได้ถึงการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ และนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าต่อไปได้อีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำข้อมูลงานวิจัยดังกล่าวมาปรับใช้ในการศึกษารุ่นนี้

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้ยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพราะหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีภารกิจสำคัญ

ในการพัฒนาท้องถิ่น และให้บริการประชาชน ผู้วิจัยได้มีความสนใจในเรื่องนี้ จึงได้ทำการศึกษา การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในการบริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม โดยศึกษา ตามจำแนกประเภทของผู้ใช้น้ำประปา ทั้ง 5 ประเภท คือ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ประเภท สถานที่ราชการ ประเภทบ้านพักอาศัย ประเภทธุรกิจโรงแรม และประเภทหอพัก ศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความโปร่งใส และประสิทธิภาพการให้บริการ น้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นในการพัฒนาปรับปรุงการให้บริการ น้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม

ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทาง จากแนวคิดตาม งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการตามหลักธรรมาภิบาล ในการบริการน้ำประปาของเทศบาลนคร นครปฐม สรุปได้ว่า

1. ตัวแปรด้านประเภทผู้ใช้น้ำประปา

ผู้ใช้น้ำประปาหลัก ๆ 5 ประเภท คือ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ประเภท สถานที่ราชการ ประเภทบ้านพักอาศัย ประเภทธุรกิจโรงแรม ประเภทหอพัก จะมีอัตราการใช้น้ำประปา ต่างกัน แต่จะมีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาไม่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับ วรลักษณ์ รอดริเชช (2550) ส่วนผู้ใช้น้ำประปาที่มีเพศต่างกัน มีความต้องการไม่แตกต่างกัน ส่วนอายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ มีความต้องการทางด้านบริการของการประปาเทศบาลนคร นครปฐมต่างกัน

2. ตัวแปรด้านการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของการประปาเทศบาลนครนครปฐม จากการศึกษาค้นคว้าของผู้วิจัย พบว่า เป็นการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง บรรลุเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เหมาะสมกับพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการเปลี่ยนแปลง โดยสอดคล้องกับรูปแบบของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ หลักการธรรมาภิบาล 6 ด้าน ที่สำคัญตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ประกาศเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ที่เปรียบเสมือนเครื่องมือในการบริหารจัดการหน่วยงานให้มี ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐ เพราะจะช่วยป้องกันการทุจริต การทำงานมีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอนได้ส่งผลให้การบริหารจัดการ เกิดผลสัมฤทธิ์ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ส่งผลให้การบริหารจัดการเกิดผลสัมฤทธิ์ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ สอดคล้องกับผลงานวิจัยที่เด่นชัดและหยิบยกมาบางส่วน

ได้แก่ ถนัด เดชทรัพย์ (2550 : 56-58) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึก อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารจัดการส่วนตำบลไทยชนะศึก อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทั้ง 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และงานวิจัยของเจนสรวง เจนสวรรค์ (2550 : 161-165) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ อำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี” ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการยึดหลักนิติธรรม

3. ตัวแปรด้านประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาความคิดเห็นด้านประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปา ด้านคุณภาพน้ำประปา ด้านพฤติกรรมการให้บริการของพนักงาน ด้านความพึงพอใจของประชาชน และด้านความสะดวกทั่วถึงและเสมอภาคอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของจรศักดิ์ สุขเกษม (2551) ได้มีการศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนของเทศบาลตำบลหนองเบน ผลการศึกษา พบว่า คุณภาพการให้บริการโดยรอบทุกด้าน ทั้งกรณีภารกิจในสถานที่และภายนอกที่มีประสิทธิภาพให้บริการที่ดีมาก สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ

จากการสรุปการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในการบริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม เป็นสิ่งสำคัญและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้น้ำประปา ทั้งประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทบ้านพักอาศัย ประเภทส่วนราชการ ประเภทธุรกิจ โรงแรม ประเภทหอพัก ที่ใช้น้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม ให้เกิดผลสัมฤทธิ์จากการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และอาจนำมาซึ่งหนทางในการที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องตรงตามหลักความเป็นจริง เกิดความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ตามภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดความคุ้มค่า และเพื่อประโยชน์สุข เพื่อให้ประชาชนที่ใช้น้ำประปาเทศบาลนครนครปฐมได้รับบริการอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกันต่อไป และเทศบาลนครนครปฐมจะมีความเจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการบริการ ผลประโยชน์สูงสุดก็จะตกแก่ประชาชนนั่นเอง โดยผู้วิจัยได้บูรณาการแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิด กำหนดตัวแปรต้น ตัวแปรตาม และเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้