บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา คุณภาพการบริหารงานตำรวจ ตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้เป็นพื้นฐานกรอบแนวคิดของการศึกษา โดยแบ่งเนื้อหาสาระดังนี้

1. แนวคิดการพัฒนาระบบราชการ
2. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
3. แนวคิดการบริหารงานตำรวจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ
6. แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการและการให้บริการสาธารณะ
7. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล
8. ข้อมูลพื้นฐานสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการพัฒนาระบบราชการ

ระบบราชการไทยเป็นกลไกของรัฐที่มีความสำคัญอย่างสูงต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน รวมถึงการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อันมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของชาติ การขับเคลื่อนระบบราชการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต้องอาศัยความร่วมมือของข้าราชการทุกระดับ ระบบราชการไทยที่พึงประสงค์จะต้องให้คุณค่าความสำคัญและยึดมั่นในปรัชญา หลักการและแนวทางดังต่อไปนี้

1. ต้องให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงาน โดยต้องรับฟังความคิดเห็น ตอบสนองความต้องการและอำนวยประโยชน์ ลดขั้นตอนและภาระในการติดต่อของประชาชน มีระบบการแก้ไขปัญหาและรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนเป็นที่พึ่งของประชาชนในยามมีปัญหาและความเดือดร้อน

2. ปรับเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่เป็นผู้ดำเนินการเสียเอง หรือคงมีอำนาจมากจนเกินไป รวมทั้งต้องมีขนาดกำลังคนและใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ไม่พยายามเข้าแทรกแซงและขยายตัวเกินไปจนเป็นภาระของประเทศ หรือมีผลกระทบต่อภาคส่วนอื่นและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. ประสานการทำงานกับผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ สามารถให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอย่างมีเหตุผล ตั้งมั่นอยู่ในความถูกต้อง เป็นกลาง ปราศจากอคติ และอยู่บนพื้นฐานของหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ นอกจากนี้ยังควรต้องให้การยอมรับและไม่เข้าไปแทรกแซงบทบาทและอำนาจซึ่งกันและกัน

4. มีความพร้อมและทัศนคติในการทำงานเป็นทีม สามารถสร้างเครือข่ายร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม รวมทั้งยังต้องสามารถบูรณาการและเชื่อมโยงการทำงานภายในระบบราชการเองในทุกระดับเข้าด้วยกัน

5. มีขีดความสามารถในการรับรู้ เรียนรู้ มองไปข้างหน้าและคาดการณ์ล่วงหน้า มีความยืดหยุ่น คล่องตัว รวดเร็ว สามารถคิดริเริ่มและสร้างนวัตกรรม (Agility) รวมถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อขับเคลื่อนและปรับตัวได้อย่างราบรื่นเหมาะสม ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อม

6. สร้างระบบธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลตนเองที่ดี เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นศรัทธา เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ลดการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ รวมทั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นแบบอย่างของการประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ใช่เป็นผู้สร้างปัญหาหรือภาระแก่สังคมเสียเอง

7. มีความเป็นเลิศในการปฏิบัติงานและสร้างคุณค่าต่อสังคม ในการทำงานและการตัดสินใจต้องอาศัยข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้อง แน่นอนและทันกาล โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงาน รวมทั้งต้องมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบวัดผลสัมฤทธิ์ได้

8. แสวงหา พัฒนาและธำรงรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ค่านิยมและกระบวนทัศน์อันเหมาะสมและเอื้อต่อการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ตลอดจนทำให้บุคลากรในระบบ

ราชการตั้งมั่นอยู่ในศักดิ์ศรีและจรรยา สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนจากหน้าที่การงาน ไม่แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นในทางมิชอบ

จากแนวคิดดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2551 – 2555 คือ ระบบราชการไทยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 : 26 - 28)

แนวคิดร่วมสมัยในการพัฒนาระบบราชการไทย

1. Networked Government: Moving Beyond Silos ได้แก่

1.1 ปรับรูปแบบการบริหารจัดการจากเดิมที่มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ยึดวิธีการควบคุมสั่งการ และไม่ตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการที่ซับซ้อน มาเป็นการประสานการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยมุ่งเน้นที่การบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชน (Public Value) ให้ได้มากยิ่งกว่าเดิม

1.2 เปลี่ยนจากการบริหารจัดการแบบแนวดิ่ง (Vertical Governance) มาเป็นแบบเครือข่าย (Networked Governance) เพื่อตอบสนองความต้องการงานบริการในรูปแบบที่เป็นการบูรณาการและเฉพาะตัวที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีปัญหาที่ซับซ้อนที่ต้องการความช่วยเหลือร่วมมือกันแก้ไขระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

1.3 Public Private Partnership (PPP) หรือหุ้นส่วนความร่วมมือภาครัฐ – ภาคเอกชน เกิดขึ้นในหลายประเทศ เพื่อใช้ตอบสนองความต้องการที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยอาจจัดตั้งให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการนโยบายที่ดูแลความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ระหว่างภาครัฐและเอกชน ตัวอย่างเช่นในประเทศอังกฤษมีองค์กรที่เกิดจากหุ้นส่วนความร่วมมือภาครัฐ – ภาคเอกชน คือ The Private Finance Initiative ได้มีการสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล ถนนขึ้นหลายแห่งหลายสาย

1.4 สิ่งท้าทายต่อความสำเร็จ คือโครงสร้างองค์กร รูปแบบการบริหารจัดการ และระบบการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันยังออกแบบเพื่อการบริหารแบบมีสายการบังคับบัญชาแบบเดิม ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายจึงต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงาน ระบบโครงสร้างองค์กร และทักษะต่าง ๆ ที่จำเป็นในการทำงานในรูปแบบใหม่

2. Flexible Government : Revamping Workforce Systems

2.1 การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานภาครัฐใหม่ให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เพื่อขจัดแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม ที่มีลักษณะเป็นแบบควบคุม สั่งการ และมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น

2.2 ปรับระบบการบริหารงานบุคคลที่ล้าสมัย ระบบที่อิงกับการจำแนกตำแหน่ง (Job Classifications) ที่ไม่ยืดหยุ่น มีขั้นตอนการทำงานมากมาย และจำกัดอำนาจการตัดสินใจของคนที่ทำงานระดับปฏิบัติการ (Front Lines) ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และเพื่อเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ ที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐรูปแบบใหม่

2.3 ต้องรื้อปรับอุปสรรคที่ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในระบบการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ ระบบพัสดุ เทคโนโลยีสารสนเทศ

2.4 ฝึกอบรมที่เน้นทักษะความรู้ใหม่ ๆ ในเรื่องการทำงานแบบเครือข่าย เช่น การบริหารจัดการสัญญาจ้าง การทำงานในลักษณะภาคี/หุ้นส่วน การเป็นผู้ฉลาดซื้อ และการบริหารธุรกิจ รวมทั้งทักษะต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่นการสร้างทีมงาน การบริหารจัดการโครงการ การวิเคราะห์ความเสี่ยง และการเจรจาต่อรอง

3. Choice – Based Government : Letting Citizens Choose

3.1 การบริการภาครัฐจะต้องขับเคลื่อนโดยผู้รับบริการ ไม่ใช้ผู้บริหารหน่วยงาน

3.2 การสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการให้บริการแก่ประชาชน มีการริเริ่มการแข่งขันกันเองระหว่างผู้ให้บริการ เพื่อออกแบบการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการแต่ละคนที่อาจจะแตกต่างกันออกไป เช่น การให้บริการทางเลือกโดยผ่านอินเทอร์เน็ต ทางเว็บไซต์ ประโยชน์ที่ได้รับการปรับปรุงดังกล่าว ได้แก่

3.2.1 ทำให้ผู้ให้บริการสร้างความหลากหลายของสินค้าและบริการที่ตอบสนองและตรงความต้องการของประชาชน

3.2.2 ปรับปรุงคุณภาพงานบริการ ให้มีมาตรฐาน มีการใส่ใจดูแลลูกค้าผู้รับบริการ

3.2.3 ประชาชนผู้รับบริการทางเลือกได้รับการบริการจนเป็นที่พอใจ

3.3 ภาครัฐอาจมีการแนะแนว หรือให้คำปรึกษา (Choice Advisors) แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดการให้บริการอย่างเหมาะสม และตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการในงานบริการ ที่มีจำนวนมากและซับซ้อน เช่นด้านสังคม ด้านสุขภาพ และด้านการศึกษา

4. Multi-channel Government : Improving Access

4.1 การสร้างช่องทางให้บริการหลายรูปแบบ เป็นการบริหารโดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยเสนอช่องทางที่หลากหลายให้ประชาชนได้เข้าถึงการบริการของภาครัฐในหลาย ๆ ด้าน เช่น อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ เคาน์เตอร์บริการ ไปรษณีย์ เป็นต้น

4.2 มีการร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชน

4.3 ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เป็นการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ณ จุดเดียว แต่การให้บริการได้หลายเรื่อง

5. Personalized Government : Catering to Individual Needs

5.1 เป็นความพยายามในการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการ และจัดการปัญหาเฉพาะตัวบุคคลให้ได้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น

5.2 การให้ประชาชนผู้รับบริการเป็นผู้เลือกรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเอง (Government you design) ซึ่งอาจทำได้แบบไม่ต้องใช้ต้นทุนมาก โดยการให้บริการผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

5.3 การให้บริการแบบตัวต่อตัว (One –to-one Service) เป็นการใช้หลักการบริหารความสัมพันธ์กับลูกค้าผู้รับบริการ (Customer Relationship Management) โดยยึดลูกค้าเป็นศูนย์กลาง เพื่อปรับปรุงงานบริการให้ตอบสนองความต้องการของลูกค้า เช่น การใช้บริการ และร้องทุกข์ผ่านระบบโทรฟรี (Call Center) และการแจ้งข้อมูลข่าวสารและการตอบกลับผ่านอีเมล์ หรือ SMS

5.4 การส่งมอบการบริการแบบบูรณาการ (Integrated Service Delivery) เป็นการบูรณาการงานบริการจากหน่วยงานให้บริการต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงกับความต้องการและปัญหาของตัวผู้รับบริการ ซึ่งผลที่ได้ก็คือ ประชาชนผู้รับบริการจะได้รับการตอบสนองและแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

6. Outcomes-based Government : Focusing on Results

6.1 ปัจจุบันความสำเร็จของการใช้งบประมาณวัดได้จากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่จากเม็ดเงินที่ใช้ไปกับโครงการต่าง ๆ

6.2 ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายภาษีของรัฐและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานของรัฐว่าเป็นไปตามเป้าหรือไม่

6.3 การบริหารจัดการและจัดสรรงบประมาณต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของผลลัพธ์ที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง โดยอาจสอบถาม/สำรวจความต้องการของประชาชนในประเทศ โดยผลสำรวจที่ได้จะเป็นสิ่งที่ประชาชนเห็นว่ามีคุณค่า และรัฐจะนำไปใช้กำหนดงบประมาณสนับสนุนโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ต่อไป

6.4 บางกรณีอาจใช้วิธีการมีส่วนร่วมของหลาย ๆ องค์กรภาครัฐ เชื่อมโยงการทำงานร่วมกันในหลาย ๆ ระดับ รวมทั้งขอความร่วมมือจากภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรต่าง ๆ เพื่อร่วมแก้ปัญหา โดยกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จร่วมกัน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่าย (Shared Outcomes)

7. Participatory Government : Getting Citizens Involved

7.1 เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบรูปแบบการบริการภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 : 56 - 62)

การปรับเปลี่ยนระบบราชการเข้าสู่การบริหารงานตามแนวทางราชการยุคใหม่ ที่มีสมรรถนะสูงขึ้น สามารถแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่องและมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และต้องระมัดระวังขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างรอบคอบ ซึ่งทุกส่วนราชการที่รับผิดชอบคาดหวังว่าจะตอบสนองความต้องการของประชาชน อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ต่อไป

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ในการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2546 เป็นต้นไป โดยพระราชกฤษฎีกานี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 3/1 และมาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ซึ่งสามารถสรุปในสาระสำคัญในการบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการ คือ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546 : 1)

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาระบบราชการไทยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อความสงบสุขของประเทศ

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ทุกองค์การ ไม่ว่าจะมีขนาด ประเภทหรือสถานที่ตั้งอย่างไร การจัดการที่ดีเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานขององค์การ การเติบโตและการดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การในยุคศตวรรษที่ 21 ซึ่งต้องเผชิญกับปัจจัยแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ทำให้องค์การต้องมีแนวทางในการจัดการที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และในปัจจุบันภาครัฐได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาหน่วยงานเพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) หรือ HPO ทันต่อโลกของการเปลี่ยนแปลง โดยมีการประยุกต์เครื่องมีการบริหารจัดการสมัยใหม่ต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการบริหาร การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่ต้องการลดบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นผลมาจากข้อจำกัดในเรื่องทุนเพื่อการขยายตัวของภาครัฐ และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีต่าง ๆ แนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐคือคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และรัฐพึงกระทำในบทบาทที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมโดยมีแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ จึงควรศึกษาแนวคิดด้านการบริหารจัดการ ดังนี้

ความหมายของการบริหารจัดการ

สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ (2551 : 1) ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารมาจากรากศัพท์ 2 คำ คือ Administration และ Management การบริหารคือ การทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้ทำ และผู้บริหาร คือบุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าของกลุ่มคนในองค์การ รับผิดชอบการใช้จัดสรรทรัพยากรและประสานความร่วมมือของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้งานเสร็จตามเป้าหมาย

ชัจช์ชนันต์ ธรรมจินดา (2551 : 22 - 45) กล่าวว่า สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งมนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น ฤษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกต่างกันเป็นต้นว่าครอบครัว (Family) เผ่าพันธุ์ (Tribe) ชุมชน (Community) สังคม (Society) และประเทศ (Country) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ย่อมเป็นธรรมชาติอีกที่ในแต่ละกลุ่มจะต้องมีผู้นำกลุ่ม รวมทั้งมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม เพื่อให้เกิดความสุข และความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่นในระดับประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่าผู้บริหาร ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้นเรียกว่าการบริหาร (Administration) หรือการบริหารราชการ (Public Administration) ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารจัดการหรือการบริหารราชการได้ และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร”

การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน “Administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยการ (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า Minister ซึ่งหมายถึงการรับใช้หรือผู้รับใช้รัฐ คือรัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึงการติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ธงชัย สันติวงษ์ (2549 :13) การจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (Profits) หรือกำไรสูงสุด (Maximum Profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (By Product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (Public Services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้ หรืออาจเรียกว่าการบริหารจัดการ (Management Administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่นให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อย่างไรก็ดี ภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคมเป็นต้น

ปรีดา ประพฤติชอบ (2549 : 76 - 87) การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชนหมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือบุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น

1. การบริหารนโยบาย (Policy)
2. การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)
3. การบริหารคุณธรรม(Morality)
4. การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)
5. การวางแผน (Planning)
6. การจัดองค์การ (Organizing)
7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)
8. การอำนวยการ (Directing)
9. การประสานงาน (Coordinating)
10. การรายงาน (Reporting)

11. การงบประมาณ (Budgeting)

เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า แพ็มส์-โพสคอร์บ (PAMS –POSDCORB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย พร้อมกันนี้อาจให้รัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น

1. การบริหารคน (Man)
2. การบริหารเงิน (Money)
3. การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)
4. การบริหารงานทั่วไป (Management)
5. การบริหารการให้บริการประชาชน (Market)
6. การบริหารคุณธรรม (Morality)
7. การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message)
8. การบริหารเวลา (Minute)
9. การบริหารการวัดผล (Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ที่เรียกว่า 9 M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) การบริหารการพัฒนา (Development Administration) การบริหารการบริการ (Service Administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

1. เป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ
2. มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating)
3. มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งแสวงผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, Plan, Program, Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล (2549 : 1) ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารคือกระบวนการทำงานให้สำเร็จ และบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพโดยบุคคลอื่น

สรุป การบริหารและการบริหารจัดการ มีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคม ซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหารตามลำดับ ดังนั้นที่ใดมีกลุ่มที่นั่นย่อมมีการบริหาร ซึ่งหากเป็นการบริหารภาครัฐนั้น หมายถึงการดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง (Guideline) วิธีการ (Method) หรือมรรควิธี (Means) ใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง หรือการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด (Ultimate Goal) คือการพัฒนาประเทศที่ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน

ความสำคัญของการบริหารจัดการ

เนื่องจากมนุษย์ได้มีการรวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกันตามความถนัดของแต่ละบุคคล ก่อให้เกิดองค์กรเป็นกลุ่มต่าง ๆ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อมีการขยายตัวใหญ่ขึ้นมีความสลับซับซ้อนในการทำงานมากขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างระเบียบวินัย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติของบุคคลในองค์กรให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันก่อให้เกิดความสงบสุขภายใน และนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่องค์กรและสังคม (สรศักดิ์ กิตติสุภกุล อ้างถึงใน วราภรณ์ ไชยชาติ, 2546 : 8) ดังนั้นการบริหารจัดการจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรหลายประการดังนี้ คือ

1. การบริหารจัดการเป็นการทำงานร่วมกันโดยใช้ปัจจัยที่มีอยู่
2. การบริหารจัดการเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าขององค์กร
3. การบริหารจัดการเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้า หรือความเสื่อมของสังคมในอนาคต
4. การบริหารจัดการเป็นสิ่งที่มีอยู่ควบคู่กับสังคมและการเมือง
5. การบริหารจัดการช่วยให้มนุษย์มีการดำรงชีวิตที่ดี และถูกต้องตามแนวทางที่วางไว้

ทอม ปีเตอร์ (Tom Peter อ้างถึงใน ชัจจ์ชนันต์ ธรรมจินดา, 2551 : 132-138) กล่าวว่าการบริหารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในฐานะที่เราเป็นสมาชิกของสังคม จำต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จความเรียบร้อยขึ้นในองค์กร และในสังคมนั้น จึงสรุปได้ว่าการบริหารจัดการมีความสำคัญดังนี้

1. การบริหารจัดการช่วยให้มนุษย์ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเป็นผลทำให้องค์กรต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านบริหารจัดการให้กว้างขึ้น

3. การบริหารจัดการเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม

4. การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

5. การบริหารจะชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมในอนาคต

6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร

7. การบริหารจัดการมีลักษณะที่ต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ และการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารจัดการ

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่มีใครในครอบครัวหรือในองค์การ ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการศึกษาในเรื่องการบริหารจัดการทำให้มนุษย์ดำรงชีพได้อย่างฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกกันโดยเด็ดขาด ดังกล่าวกันว่าการเมืองกับกาบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน ดังนั้นการศึกษาการบริหารจัดการจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

ทฤษฎีทางการบริหาร

วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล (2549 : 3) ได้สรุปทฤษฎีการบริหาร สามารถเรียงลำดับตามพัฒนาการศึกษาแต่ละแนวคิดได้ดังนี้

1. การศึกษาการบริหารแบบคลาสสิค (Classical Management Approach) การศึกษาการบริหารโดยทฤษฎีกลุ่มนี้ เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นองค์การโดยรวมและวิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่

1.1 ทฤษฎีการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) นักทฤษฎีในกลุ่มนี้ ได้แก่ เฟรดเดอริค เทเลอร์ (Frederick W.Taylor 1856 – 1915 อ้างถึงใน วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล, 2549 : 3) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ ปรัชญาการบริหารของเทเลอร์ ได้แก่

1.1.1 ทำการศึกษางานแต่ละส่วน ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์และพัฒนาวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับการทำงานแต่ละอย่าง

1.1.2 ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ในการคัดเลือกและการฝึกอบรมพนักงานและมอบหมายความรับผิดชอบให้ทำงานที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแต่ละคน

1.1.3 มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและพนักงาน

1.1.4 แบ่งงานและความรับผิดชอบในงานเป็นส่วนต่าง ๆ เทอร์เลอร์ ได้พัฒนาวิธีการจ่ายค่าจ้างต่อหน่วยแบบสองระดับ (Different rate System) ขึ้นมา

นอกจากนี้ แบรค และพอตเตอร์ (Blank & Porter, 2000 อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551 : 46) สรุปหลักการบริหารจัดการ 4 ประการของเฟรดเดอริค เทเล่อร์ (Frederick W. Taylor) ซึ่งถือว่าเป็น "บิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์" ซึ่งหลักของการบริหารของ Taylor อยู่ 4 ประการ คือ

1. การกำหนดวิธีการที่ดีที่สุดในแต่ละงานนั้น (One best way to do Each Job)
2. การคัดเลือกคนที่ดีที่สุดสำหรับงานแต่ละอย่าง (Best Persons for Each Job)
3. การฝึกอบรมการพัฒนาคนให้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกวิธี (One best way to do the job)
4. การให้ผลตอบแทนที่พึงพอใจกับคนงาน (Proper day is pay)

เฮนรี่ (Henry, 1861 – 1919 อ้างถึงใน วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล, 2549 : 3) ได้พัฒนาวิธีจ่ายค่าตอบแทนแบบใหม่ ไม่ได้ใช้วิธีจ่ายค่าจ้างแบบสองระดับเหมือนเทเลอร์ แต่ใช้วิธีให้สิ่งจูงใจ Gantt เป็นที่รู้จักกันดีที่สุดในฐานะเป็นผู้พัฒนาวิธีการอธิบายแผนโดยกราฟ (Gantt Chart) ซึ่งได้นำมาใช้ในการอธิบายถึงการวางแผน การจัดการ และการควบคุมองค์การที่มีความซับซ้อนโดยพัฒนาเป็น Critcal Path Method (CPM) ของบริษัท Du Pont และ Program Evaluation and Review Technique (PERT) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา

1.2 ทฤษฎีการจัดการตามระบบราชการ (Bureaucratic management) ของ แม็ก เว บอร์ (Max Weber, 1864 – 1920 อ้างถึงใน วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล, 2549 : 3) เวเบอร์เห็นว่าองค์การควรจะถูกบริหารบนพื้นฐานของเหตุผล และไม่เป็นส่วนตัว ลักษณะสำคัญขององค์การแบบราชการของเวเบอร์ คือ

1.2.1 มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน

1.2.2 มีการระบุสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน

1.2.3 บุคคลจะถูกคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งบนพื้นฐานของคุณสมบัติทางเทคนิค

1.2.4 การบริหารกับการเป็นเจ้าขององค์การจะถูกแยกจากกัน

1.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่บนพื้นฐานของความไม่เป็นส่วนตัว

1.2.6 มีการกำหนดกฎและระเบียบวิธีปฏิบัติการไว้อย่างเป็นทางการ

1.3 ทฤษฎีการจัดการตามแบบหลักการบริหาร (Administrative Management) ซึ่งมี เฮนรี่ ฟาโยล (Henri Fayol, 1841 – 1925 อ้างถึงใน วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล, 2549 : 3) เป็นบิดาของทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ ฟาโยลเชื่อว่าการบริหารนั้นเป็นเรื่องของทักษะ และฟาโยลสนใจที่จะศึกษาองค์การโดยรวมและมุ่งเน้นที่กิจการการจัดการ (Managerial Activities) ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม 5 อย่าง คือ

1.3.1 การวางแผน (Planning)

1.3.2 การจัดองค์การ (Organizing)

1.3.3 การบังคับบัญชาหรือการสั่งการ (Commanding)

1.3.4 การประสานงาน (Coordinating)

1.3.5 การควบคุม (Controling)

นอกจากนี้ ทฤษฎีการบริหารจัดการของ เฮนลี่ ฟาโยล (Henri Fayol, 2000 อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551 : 48) มีสาระสำคัญของศาสตร์การบริหาร (Administrative Sciences) ซึ่งใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมภาคเอกชน หรืองานภาครัฐ องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการบริหารของ ฟาโยล มี 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. หน้าที่ทางการบริหาร (Management functions) ประกอบไปด้วย

1.1 Planning คือการวางแผน

1.2 Organizing คือการจัดองค์การ

1.3 Commanding คือการบังคับบัญชา การสั่งการ

1.4 Coordination คือการประสานงาน

1.5 Controling คือการควบคุม

2. ผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติพร้อม เช่น มีความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้ เทคนิคในการทำงานและประสานงานต่าง ๆ ฟาโยล เน้นผู้บริหารควรจะได้มีการอบรม (Training) ความรู้ทางด้านการบริหารควบคู่กันไปกับความรู้ทางเทคนิคในการทำงาน

3. เกี่ยวกับหลักการบริหาร (Management Principles) ฟาโยล ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ 14 ข้อ ซึ่งใช้สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ (Guides) ดังนี้

3.1 หลักเกี่ยวกับการแบ่งงานอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) และอำนาจหน้าที่ควรจะมีเท่ากับความรับผิดชอบ (Authority should be equal to Responsibility)

3.2 หลักของการมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command)

3.3 หลักการมีจุดหมายร่วมกัน (Unity of Direction)

3.4 หลักการธำรงไว้ซึ่งสายงาน (Scalar Chain)

3.5 หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization)

3.6 หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline)

3.7 หลักการถือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual to General Interest)

3.8 หลักของการใช้ประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนควรยุติธรรม

3.9 หลักการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization)

3.10 หลักของความมีระเบียบเรียบร้อยปรากฏผังการจัดองค์กร (Organization Cheat)

3.11 หลักของความเสมอภาค (Equity) การบริหารต้องยึดถือความเอื้ออารีและความยุติธรรม

3.12 หลักของความมีเสถียรภาพของการว่าจ้างทำงาน (Stability of Tenure)

3.13 หลักของความริเริ่ม (Initiative) ผู้บังคับบัญชาควรเปิดโอกาสผู้น้อยได้ใช้ความคิดริเริ่ม

3.14 หลักของความสามัคคี (Esprit be Corps) เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม (Teamwork) และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการติดต่อสื่อสาร (Communication) เพื่อให้ได้มาซึ่งกลุ่มทำงานที่ดีนอกจากความสามัคคียังมีส่วนช่วยส่งเสริมให้หลัก Unity of Command ใช้ได้ผลดียิ่งขึ้น

แนวคิดและแนวปฏิบัติงาน Fayol ที่กำหนดลักษณะสำคัญของการบริหารออกเป็น 3 ส่วนดังกล่าวแล้ว ทำให้ กูลิค และเออร์วิน (Gulick and Urwick, 1937 อ้างถึงใน เจริญผล สุวรรณโชติ, 2551 : 418) ได้ร่วมมือกันเขียนเรื่องการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ Urwick ได้กำหนดลักษณะสำคัญของการบริหาร 7 ประการด้วยกัน โดยอาศัยลักษณะสำคัญ 3 ประการ ของ Fayol เป็นรากฐาน ถือเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารควรจะต้องดำเนินการ คือ POSDCoRB อธิบายได้ดังนี้

1) Planning หมายถึง การวางแผนเพื่อให้เกิดการทำงานออกไปได้อย่างกว้างขวาง โดยการกำหนดขอบข่ายของงาน และคาดคะเนผลที่อาจจะเกิดขึ้นมาได้ เมื่อได้กระทำไปจนประสบผลสำเร็จ รวมทั้งการกำหนดวิธีการที่จะดำเนินงานไว้ให้สัมพันธ์กันกับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ตามลักษณะและประเภทของงาน การวางแผนจึงเป็นการที่ต้องกระทำอย่างรอบคอบ อาศัยความร่วมมือของหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในองค์การและนอกองค์การ ทั้งในระบบงานที่มีระบบแบบแผน และทั้งนอกระบบงานที่ไม่มีระบบแบบแผน

2) Organizing หมายถึง การสร้างแนวทางที่แน่นอนเพื่อให้เกิดโครงสร้างที่มีระบบ อันเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดการปฏิบัติงาน ซึ่งจะออกมาในรูปการแบ่งสรรหน้าที่การงานตามแต่ละแผนก แต่ละฝ่ายในองค์การย่อย ในองค์การใหญ่ เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การได้ทำงานตามหน้าที่การงานที่ตนได้รับมอบหมายตามหัวหน้างาน และเป็นการจำแนกความรับผิดชอบของแต่ละคน แต่ละแผนกเพื่อให้บังเกิดความง่ายในการตรวจสอบผลของการปฏิบัติงาน ในการจัดแบ่งหน้าที่การงานนี้เป็นความยากลำบากของการบริหารงานอย่างหนึ่ง เพราะผู้บริหารจะต้องเลือกแผนการจัดการบริหารให้ถูกต้องกับสภาพสิ่งแวดล้อม ถูกต้องตามระบบการเมือง ประเพณีนิยม เป็นต้น

3) Staffing หมายถึง การนำเอาบุคคลทั้งหมดในคณะขององค์การนั้น ๆ มากำหนดหน้าที่ไว้อย่างแน่นอน เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่การงานของตนเอง และของบุคคลอื่น ผู้ซึ่งต้องทำงานร่วมกันภายใต้เงื่อนไขที่ได้กำหนดเอาไว้ให้ เพื่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรที่มีอยู่ในองค์การจะต้องได้รับการพิจารณาให้ได้รับการฝึกฝนอยู่เสมอ เพื่อให้ได้มาซึ่งการปฏิบัติงานที่ดี และถูกต้องตามหลักวิชาการในสาขาวิชานั้น ๆ ด้วย การฝึกอบรมนั้นผู้บริหารระดับสูงจะต้องได้รับการอบรมอยู่เสมอ

4) Directing หมายถึง การกระทำที่เกิดจากการกำหนดหน้าที่การงาน โครงการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันไป ซึ่งเกิดมาจากการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ และเป็นการกำหนดแนวความคิดให้ประจักษ์ในกิจการเฉพาะอย่าง หรือในกิจการทั่วไป เพื่อให้ผู้ปฏิบัติได้เห็นทิศทางของการปฏิบัติงานในองค์การ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่คอยกำหนด และให้แนวคิดในการปฏิบัติงานให้กับผู้ร่วมงานอยู่ตลอดเวลา จึงถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานได้บรรลุจุดประสงค์ขององค์การ ในขณะเดียวกัน การกำหนดทิศทางให้กับผู้ร่วมงานก็เป็นจุดอ่อนได้เช่นกัน ถ้าหากว่าการกำหนดทิศทางนั้นเป็นการกำหนดทิศทางที่เป็นการสั่งมาจากเบื้องบนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่เปิดโอกาสในผู้ร่วมงานได้กำหนดทิศทางของตนเองบ้าง แต่จะต้องอยู่ภายใต้การนิเทศ ตรวจสอบ และตรวจตราของผู้บริหาร

5) Coordinating หมายถึง การติดต่อประสานงาน ถือเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดของผู้บริหาร ที่จะต้องสร้างการปฏิสัมพันธ์ขึ้นมาให้ได้

6) Reporting หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆที่เกิดขึ้นในองค์การ เพื่อทำไว้เป็นหลักฐาน การเก็บรวบรวมข้อมูลมีความจำเป็นในการบริหารเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นเครื่องมือช่วยในการปฏิบัติงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

7) Budgeting หมายถึง การจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณ เพื่อนำมาใช้จ่ายในองค์การ ซึ่งสิ่งที่สำคัญคือ การจัดงบประมาณต้องสอดคล้องกับนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้กำหนดไว้ และต้องมีการตรวจสอบอยู่เสมอ

2. ทฤษฎีการศึกษาการจัดการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Management Approach) การบริหารเชิงพฤติกรรมจะมุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการทำความเข้าใจมนุษย์ ได้แก่ การศึกษาทางจิตวิทยาอุตสาหกรรม นักทฤษฎีในกลุ่มนี้ได้แก่

2.1 มาสโลว์ (Maslow อ้างถึงใน วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล, 2549 : 3) ได้เสนอทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) หรือทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's Theory of Motivation) แนวคิดของมาสโลว์เสนอว่าบุคคลได้รับการกระตุ้นโดยความต้องการและจะกระทำเพื่อให้ได้รับการตอบสนองความต้องการตามลำดับชั้น โดยได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ขั้นตามลำดับตั้งแต่ความต้องการพื้นฐานต่ำสุดไปถึงสูงสุด คือ

2.1.1 ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs)

2.1.2 ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs)

2.1.3 ความต้องการทางสังคม (Social Needs)

2.1.4 ความต้องการยกย่องชื่อเสียง (Esteems Needs)

2.1.5 ความต้องการความสมหวังและความสำเร็จของชีวิต (Self-actualization Needs)

2.2 แมกเกรเกอร์ (Douglas Mc Gregor, 1906 –1964 อ้างถึงใน วีระพงษ์ ไตรศิวะกุล, 2549 : 3) ได้เสนอทฤษฎี X และทฤษฎี Y ทฤษฎี X เป็นปรัชญาการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม โดยมองว่าพนักงานเกียจคร้าน ไม่กระตือรือร้นไม่ชอบงานและพยายามหลีกเลี่ยงงาน ทฤษฎี Y เป็นปรัชญาการบริหารจัดการโดยมองว่าพนักงานมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาในการทำงานและไม่มีความเบื่อหน่ายในการทำงาน แมคเกรเกอร์ ได้เรียกร้องให้ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงมุมมองมนุษย์จากมุมมองตามทฤษฎี X ไปเป็นมุมมองตามทฤษฎี Y

3. การศึกษาการจัดการเชิงปริมาณ (The Quantitative Management Approach) เป็นทัศนะการจัดการซึ่งนำเทคนิคทางคณิตศาสตร์ เครื่องมือสถิติและข้อมูลมาเพื่อช่วยในการแก้ปัญหาทางการบริหารจัดการ ได้แก่

3.1 ศาสตร์การจัดการ (Management Science) หรือการวิจัยการปฏิบัติการ เป็นทัศนะการบริหารเชิงปริมาณซึ่งประยุกต์ใช้คณิตศาสตร์ในการตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ ผู้ตัดสินใจจะใช้หลักเกณฑ์เชิงปริมาณในการเลือกระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยเฉพาะการวางแผน

3.2 การจัดการปฏิบัติการ (Operations Management) เป็นการบริหารซึ่งใช้เทคนิคเชิงปริมาณเพื่อปรับปรุงผลผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าและบริการ เช่นการจัดการสินค้าคงเหลือ เพื่อปรับปรุงการติดสินใจเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการ

3.3 ระบบข้อมูลการจัดการ (Management Information System : MIS) เป็นการบริหารจัดการที่มุ่งการเก็บรวบรวมข้อมูล และการส่งข้อมูลเพื่อสนับสนุนหน้าที่การจัดการ เช่น การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์

4. กลุ่มทฤษฎีการบริหารที่เพิ่งได้รับการพัฒนาขึ้นมาในระยะหลัง ๆ (Recent Development in Management Theory) ได้แก่

4.1 ทฤษฎีระบบ (System Theory) ทฤษฎีนี้เป็นทัศนะการบริหารที่มองว่าองค์การเป็นระบบที่ดำเนินงานอยู่ในสภาพแวดล้อม หมายถึงการรวมกันของส่วนต่าง ๆ ที่ดำเนินงานอยู่ระหว่างกันเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ระบบองค์การจะดำเนินอยู่บนพื้นฐานของส่วนประกอบห้าส่วนคือ

4.1.1 ปัจจัยนำเข้า (Input)

4.1.2 กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation Process)

4.1.3 ปัจจัยส่งออก (Out put)

4.1.4 สิ่งป้อนกลับ (Feedback)

4.1.5 สภาพแวดล้อม (External Environment)

4.2 ทฤษฎีจัดการเชิงสถานการณ์ (Contingency Theory) การบริหารจัดการเชิงสถานการณ์จะมุ่งเน้นการปรับปรุงพฤติกรรมทางการบริหารให้เข้ากับสถานการณ์ขององค์การ หลักการบริหารจะถูกกำหนดโดยสถานการณ์ ไม่มีกลยุทธ์การบริหารอย่างเดียวที่สามารถใช้ได้กับสถานการณ์ทุกอย่าง

หน้าที่และบทบาทของนักบริหาร

ในสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว หน้าที่ของผู้บริหารอาจจะมีมากกว่าที่กล่าวมาแล้ว นั่นคือหน้าที่ของนักบริหารในปัจจุบันควรประกอบด้วย (เจริญผล สุวรรณโชติ, 2551 : 418- 427)

1. การวางแผน การกำหนดนโยบายและการวางโครงการ (Planning, Policy, Programming) หมายถึง กระบวนการที่ได้กำหนดทิศทางในการปฏิบัติงานกำหนดวิธีการในการปฏิบัติงาน กำหนดช่วงระยะในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย ทั้งนี้หมายความว่าการปฏิบัติงานทุกอย่างจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขอบข่ายวิธีการ และกิจกรรมทุกอย่างที่จะทำให้การปฏิบัติงานในองค์การนั้นได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้

2. การจัดองค์การ การกำหนดวัตถุประสงค์ การปฏิบัติการตามคำสั่ง และการหาทางเลือก (Organizing, Objective, Order และ Option) หมายถึง การสร้างรูปหรือโครงสร้างตามแบบแผนอย่างมีระบบ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเกิดอำนาจในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมกับระบบสังคม และสภาพของมนุษย์ในองค์การนั้น ๆ ในการจัดองค์การหนึ่ง ๆ จึงจำเป็นจะต้องหาทางเลือกเพื่อสร้างผู้รับผิดชอบในหน่วยงานย่อย ๆ ลงมาตามความถนัด ความสามารถ และความรู้

ความชำนาญของแต่ละคน การจัดองค์การจึงต้องอาศัยความร่วมมือของหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานให้มากที่สุด โดยยึดถือจุดหมายขององค์การที่ได้วางเอาไว้แล้วเป็นหลักการสำคัญในการพิจารณาและกำหนดทิศทางในการดำเนินงานตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้แล้ว

3. การจัดบุคลากร การกำหนดยุทธศาสตร์ และการกำหนดระบบงานที่มีมาตรฐาน (Staffing, Strategy และ Standard System) หมายถึง การกำหนดหน้าที่ของแต่ละบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าทำงาน ซึ่งจะต้องยึดถือความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specification) และยึดถือความชำนาญพิเศษของแต่ละคน (Specialization) นอกจากการบรรจุและการแต่งตั้งแล้ว ยังต้องจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรที่ร่วมงานกันอยู่ในองค์การ อีกทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน การวางแผนงานและการจัดระบบงานให้ได้มาตรฐานเป็นความจำเป็นของผู้บริหารที่ต้องกระทำ

4. การกำหนดทิศทาง การใช้ระบบวงจรของ Deming และการจัดระบบงานด้วยการกระจายอำนาจ (Directing, Deming Cycle, และ Decentralize) หมายถึง การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้มีความต่อเนื่องกันออกไป เพื่อให้เกิดการวินิจฉัยสั่งการตามข้อตกลงและความเห็นชอบของบุคลากรหรือของผู้บริหาร และเป็นการจัดให้บุคลากรได้ปฏิบัติตามคำสั่งที่สั่งมาโดยเฉพาะหรือโดยทั่วไป รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือให้ความช่วยเหลือบุคลากร ตามที่องค์การต้องการหรือตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

5. ความร่วมมือ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการควบคุม (Coordinating, Communication, Cooperation และ Controlling) หมายถึงการปฏิบัติงานของบุคลากรทุก ๆ ฝ่าย ตามที่ได้แยกแยะเอาไว้ให้รับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่แต่ทุกฝ่ายนั้นจะต้องมีการร่วมมือกัน ประสานงานกันและการติดต่อสัมพันธ์กันในการกระทำการสิ่งใด ๆ เพื่อให้องค์การได้บรรลุตามเป้าหมาย สิ่งสำคัญ คือ การบริหารงานในทุกองค์การต้องมีการควบคุมการทำงานในทุกระดับงาน

6. การรายงาน (Reporting , Recruitment, Rewards และ Re-train) หมายถึง การจัดระบบเรื่องราวทะเบียนของผู้ปฏิบัติงานที่เข้ามาทำงานในองค์การ เพื่อให้ผู้บริหารได้ทราบถึงวิถีทางในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายแต่ละแผนกและแต่ละบุคคล เพื่อให้องค์การได้รับรู้ถึงผลงานของแต่ละหน่วยงาน และของบุคคลอันจะทำให้การดำเนินงานภายในองค์การ ได้สะดวกและเกิดแน่ใจมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการให้รางวัลและการตอบแทนความดีความชอบเป็นสิ่งจำเป็น และเพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น บุคลากรในองค์การจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเสมอ

7. การจัดงบประมาณ การจัด การกำหนดแนวทาง การกำหนดแนวทางเพื่อสร้างความสำเร็จ และการจัดระบบการให้คะแนน (Budgeting, Bench mark, Benefit และ Balance Scorecard) หมายถึงกระบวนการที่จัดทำขึ้นมาเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน ไม่ว่าเงินจำนวนนั้นจะเป็นเงินที่ได้มาจากงบประมาณเป็นรายปีตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้ หรือการตรวจสอบและการควบคุม

การใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากหน่วยงานต่าง ๆ อีกทั้งการจัดงานในองค์การจะต้องกำหนดจุดสำคัญที่เป็นเครื่องหมายในการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จในองค์การ และสุดท้ายในการกำหนดการบริหารในทุกลักษณะงานการกำหนดระบบให้คะแนนอย่างถูกต้องเที่ยงธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นหน้าที่ของผู้บริหารองค์การทุกองค์การ

เจ สติววาดท์ แบรค และ ไลเมน พอดเตอร์ (J. Stewart Black & Lyman w. Porter 2000 : 246 อ้างถึงใน ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551: 23)ได้นำเสนอหน้าที่หลักของผู้บริหารสำหรับองค์กรสมัยใหม่ประกอบด้วย 4 หน้าที่ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) คือการประเมินสภาพการณ์ในอนาคต สภาพของโอกาส และการวางพื้นฐานของการประเมินนำมาตัดสินใจเกี่ยวกับงานที่จะต้องทำหน้าที่ จะต้องพิจารณาและไตร่ตรองการวางแผน 2 ชนิด คือ แผนกลยุทธ์ (Strategic) ซึ่งเป็นแผนจะให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว และแผนปฏิบัติการ (Operational Planning) ซึ่งจะมองไปถึงวัตถุประสงค์ในระยะสั้นและกำหนดจุดมุ่งหมายในการที่จะไปถึงวัตถุประสงค์ระยะสั้น และกำหนดจุดหมายในการที่จะไปให้ถึง และสัมพันธ์กับกิจกรรมของการตัดสินใจ

2. การจัดองค์กร (Organizing) การให้บรรลุผลสำเร็จของงานนั้น ทรัพยากรหลายประเภทต้องนำมาให้อยู่รวมในระบบด้วยกันและทำหน้าที่ก็คือ “การจัดองค์กร” ผู้บริหารต้องเป็นผู้จัดสรรหน้าที่ซึ่งมีอยู่ 2 ระดับด้วยกันคือ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของคนและตำแหน่งงาน รวมเรียกว่าโครงสร้างองค์กร (Organizing Structure)

3. ผู้ชี้นำ (Leading) หน้าที่นี้มีความแตกต่างแบ่งเป็นลักษณะ ผู้แนะนำ (Directing) หรือผู้ชี้นำ (Leading) ซึ่ง Black and Porter ได้เสนอว่าในระยะหลังผู้ชี้นำไม่มีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งสัมพันธ์กับทิศทางของโลก

4. การสังเกตการณ์ และการประเมินผล (Monitoring and Evaluating) บ่อยครั้งที่หน้าที่นี้มักถูกเรียกว่าการควบคุมทำให้เกิดความไม่พอใจ ผู้บริหารต้องหลีกเลี่ยงถ้อยคำที่ผิดความหมาย การสังเกตการณ์ ทำงาน และการประเมินผล คือ การดูแลการทำงานให้เป็นระบบ รวมถึงการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อให้ก้าวหน้าโดยเฉพาะการประเมินความสมบูรณ์ของงาน ผลลัพธ์ก็คือประเมินผลย้อนกลับไปสู่กระบวนการวางแผน

ลักษณะการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่

หลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการผลิต มีการวัดผลการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างความโปร่งใสในการจัดการแบบภาคเอกชน การมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับลูกค้า การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน การตรวจสอบบทบาทภาครัฐ การปรับปรุงการจัดการด้านการเงินการบัญชี และเน้นจิตสำนึกและความรับผิดชอบ แนวคิด

ในการจัดการภาครัฐ มีหลายแนวคิดซึ่งเกิดขึ้นตามปัญหาของระบบราชการ และปัจจัยแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในของสังคมในช่วงนั้น ๆ ฮูด (Hood อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545 : 11) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ กล่าวคือ

1. เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. เป็นกระบวนการบริหารที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อภาระรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่าภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ

3. เป็นกระบวนการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4. เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อทำให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลง และเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป

5. เป็นกระบวนการบริหารที่ให้มีการแข่งขันในการบริการสาธารณะ อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน

7. เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2545 : 6 - 9) ได้เสนอแนวทางการทำงานแนวใหม่ขององค์กรไว้ดังนี้

1. การเปลี่ยนกรอบการทำงานแบบเดิม ๆ ที่เคยเน้นการบริหารงานตามหน้าที่ (Functional Management) มาเป็นการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based-Management) ซึ่งมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานในทุกระดับขององค์กร ดังนั้น หน่วยงานราชการต้องจัดทำแผลกลยุทธ์ (Strategic Plan) และแผนประจำปี (Annual Plan) พร้อมกับการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางการดำเนินงาน เป้าหมายในการดำเนินงานของหน่วยงานให้ชัดเจน รวมทั้งจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Perfomance Indicators –KPI) เพื่อประโยชน์ในการวัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานทั้งในรูปผลผลิต (Output) หมายถึง จำนวนชิ้น หรือปริมาณงานที่ทำได้ และในรูปผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งก็คือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยจะเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ คือ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting)

2. การปรับเปลี่ยนกรอบภารกิจของหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยต้องขจัดภารกิจที่ไม่จำเป็นหรือล้าสมัยลง และเน้นการดำเนินงานเฉพาะภารกิจหลัก (Core Business) แยกออกจากภารกิจรอง

(Non –Core Business) แล้วมอบภารกิจที่ราชการทั้งส่วนกลาง และภูมิภาคไม่เหมาะสมจะดำเนินการเองไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนดำเนินการแทน เน้นการจ้างเหมาให้ภาคเอกชนภายนอก (Outsourcing) รับไปดำเนินการแทน

3. การลดขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความคล่องตัว (Flexibility) และเกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) มากขึ้น โดยพยายามนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานอย่างสูงสุด

4. องค์การภาคราชการที่ดีต้องมีขนาดจิ๋วแต่แจ๋ว (Small but Smart) เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กร ซึ่งสามารถพัฒนาและนำศักยภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร ได้แตกต่างจากเดิมที่เคยเน้นเพียงการบริหารบุคคลเท่านั้น โดยการพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะเน้นไปที่การฝึกอบรม และเป็นการพัฒนาทั้งในด้านทักษะ ทัศนคติ ศักยภาพ และสมรรถภาพของบุคลากรในองค์กร อาจแตกต่างกันที่ระดับและหลักสูตร เพื่อความเหมาะสมกับประโยชน์ที่บุคลากรจะนำไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวบุคลากรเองและแก่องค์กรโดยรวมต่อไป

5. นอกเหนือจากการมุ่งที่การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการแล้ว ยังมุ่งไปที่ความโปร่งใสของระบบ (Transparency) ที่พร้อมให้มีการตรวจสอบได้ ต้องสร้างหลักแห่งความรับผิดชอบ (Responsibility) ที่หมายถึงมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่องานหรือสิ่งที่กระทำไป โดยเฉพาะกับประชาชน ซึ่งพร้อมให้มีการตรวจสอบได้เช่นกัน ที่สำคัญเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วม (Participation)

นอกจากนี้ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2540 : 24 อ้างถึงใน นิรมล แก้วกัลยา, 2547 : 11) ได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า ประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน

3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์การ และระดับบุคคล

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน ระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

ธวัชชัย กมลธรรม (2551 : 5) ได้เสนอลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในรูปแบบของพิษณุโลกโมเดล (Phitsunuloke Model) ดังนี้

1. การคิดนอกกรอบ ไม่ยึดติดกับระบบราชการ แต่คงไว้ซึ่งการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด แต่ขณะเดียวกันก็ขอให้ผู้มีอำนาจแก้ไขกฎระเบียบและโครงสร้างให้เอื้อต่อการทำงาน เช่นค่าตอบแทน การเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

2. ใช้หลักการตลาด และการเป็นแบบรัฐประกอบการ สร้างรายได้ให้องค์กร ไม่ต้องพึ่งงบประมาณของรัฐ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนางานให้ก้าวต่อไป

3. กำหนดทิศทางในการทำงานอย่างชัดเจน กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าหมาย (Target) ไว้ชัดเจน มุ่งสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ และธรรมาภิบาล

4. ถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ ใช้กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม หาแนวร่วม ลดแนวต้าน พาทำ จัดอบรม ประชุม เพื่อพัฒนางานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยระดับแกนนำเป็นผู้นำทำ

5. สร้างเสริมความรู้ (Capacity Building) ให้กับเจ้าหน้าที่และบุคลากรทุกระดับให้มีการศึกษาดูงาน ศึกษาจากองค์กรต้นแบบที่เป็นเลิศ (Best Practice) อย่างสม่ำเสมอ

6. ปรับโครงสร้างองค์กร ให้สอดคล้องกับภารกิจและนโยบายทั้งแนวดิ่ง (Vertical) และแนวราบ (Horizontal) เพื่อไม่ให้มีสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไปและมีการประสานงานที่ดี หลีกเลี่ยงการทำงานแบบฝ่ายย่อย ตั้งระบบผู้บริหารโครงการ (Project Manager)

7. มีการประเมินตนเอง ตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) เป็นประจำทุกปี

8. จัดทำแผนงานและโครงการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานแบบบูรณาการแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ทั้งระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว

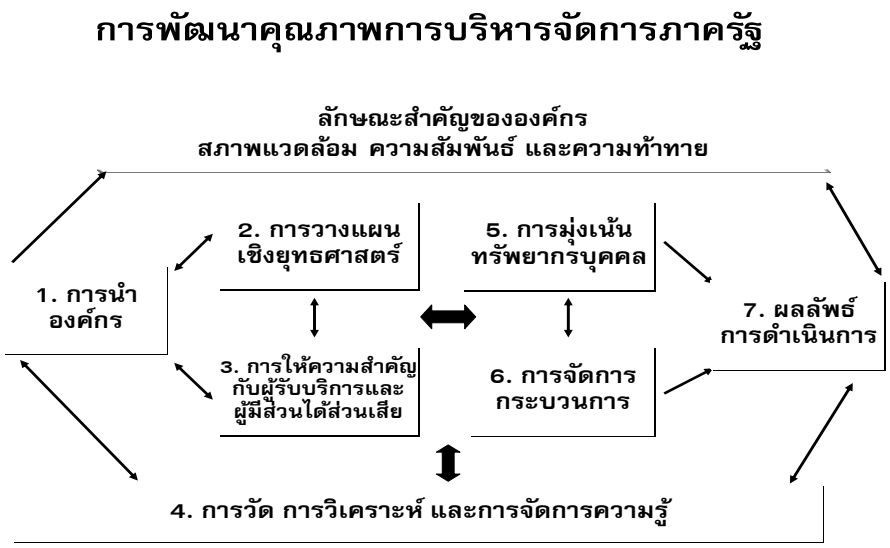
9. มีการพัฒนาระบบข้อมูลเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในการรับส่งข้อมูล ประมวลผล วิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลสำหรับผู้บริหาร ซึ่งจะพัฒนาไปสู่คลังข้อมูล (Data Warehouse) ที่มีคุณภาพ ทันสมัย และใช้ข้อมูลเป็น Evidence Base ในการบริหาร

10. ประชาสัมพันธ์ผลงาน เพื่อให้เกิดการตื่นตัว สร้างความตระหนัก เพื่อเข้าถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย (Customer Focus) สร้าง ความรับผิดชอบ (Commitment) ร่วมกันและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย (ก.พ.ร.) (2551) ได้พัฒนาแนวคิดหลักของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นไปเพื่อให้องค์กรภาครัฐมีความเข้าใจ เรียนรู้ และให้ความสำคัญกับการปฏิบัติราชการตามหลักการ แนวคิด และวิธีการที่ดี สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการองค์กร โดย PMQA มีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญ คือ การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้ความสำคัญกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว พัฒนาการบริหารคนและการพัฒนาคน มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศ และทำงานโดยมุ่งผลลัพธ์คือประโยชน์สุขของประชาชน เป็นสำคัญ

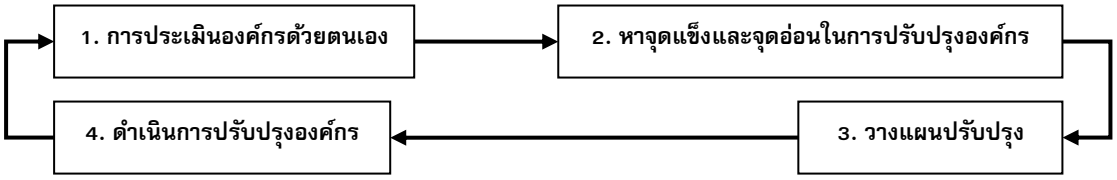
ภาพที่ 2.1 การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ



(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย, 2551)

ภาพที่ 2.2 การขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยจะขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเป็นวงจร นั่นคือ



(สมบัติ อิศรานุรักษ์, 2549 : 1 – 35)

องค์ประกอบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

สาระสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ (สมบัติ อิศรานุรักษ์, 2549 : 1 – 35)

ส่วนที่ 1 ลักษณะสำคัญขององค์กร เป็นการอธิบายถึงภาพรวมของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน (ข้อมูลพื้นฐานหน่วยงาน) ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง (ประชาชน ส่วนราชการ หน่วยงานภายนอก) สิ่งสำคัญที่มีผลต่อการทำงานของส่วนราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำลังเผชิญอยู่ รวมทั้งระบบการปรับปรุงผลการดำเนินงานของส่วนราชการ

ส่วนที่ 2 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีของส่วนราชการที่เป็นไปตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น เน้นความสอดคล้องเชื่อมโยงและบูรณาการอย่างเป็นระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจประเมินการดำเนินการของส่วนราชการในประเด็นต่าง ๆ ตามหมวดของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ทำให้เห็นโอกาสในการปรับปรุงกระบวนการของส่วนราชการ นำไปสู่การยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่อไป ประกอบด้วย 7 หมวด ได้แก่

หมวด 1 การนำองค์กร (วางวิสัยทัศน์ ค่านิยม ทิศทางการทำงาน)

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ (วางยุทธศาสตร์ การบริหารความเสี่ยง การถ่ายทอดเป้าหมายและตัวชี้วัดขององค์กรไปสู่หน่วยงาน/บุคคล (การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ))

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย (การรับฟังความเห็นหรือมีส่วนร่วมจากประชาชน การปรับระบบให้บริการประชาชน การสำรวจความพึงพอใจ)

หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (การจัดการสารสนเทศ การจัดการความรู้)

หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล : HRM และ HRD การปรับกระบวนทัศน์ ค่านิยม ทัศนคติ คุณธรรมจริยธรรม กระบวนการสร้างคุณค่า)

หมวด 6 การจัดการกระบวนการ (การลดขั้นตอน การเปลี่ยนแปลงกระบวนงาน)

หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ (ผลการปฏิบัติงานตามมิติการประเมิน 4 ด้าน)

สรุป การบริหารจัดการมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ในทุก ๆ ด้าน เนื่องจากมนุษย์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคม มนุษย์ต้องมีปฏิสัมพันธ์กันกับบุคคลในสังคม เมื่อสังคมมนุษย์มีการเจริญเติบโตที่ใหญ่ขึ้น จึงเป็นต้องมีการบริหารจัดการเข้ามาเป็นกฎเกณฑ์ในการดำรงชีวิต และเพื่อให้เกิดความสันติสุขกับสังคมในการอยู่ร่วมกัน

แนวคิดการบริหารงานตำรวจ

การบริหารงานของตำรวจ ในระดับสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับยุทธศาสตร์ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงต้องศึกษาการบริหารงานตำรวจเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ความหมายของตำรวจ

“ตำรวจ” ตามที่ระบุไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2525 คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบ จับกุม และปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำรวจ ก็คือผู้มีหน้าที่พิทักษ์สันติราษฎร์ คำว่า “พิทักษ์” แปลว่า ดูแลคุ้มครอง พลเมืองของประเทศ ดังนั้น ตำรวจจึงเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบอันใหญ่หลวงในการดูแลคุ้มครอง ให้เกิดความสงบสุขแก่พลเมืองของประเทศ (ตำรวจภูธรจังหวัดนครศรีธรรมราช, 2549)

ความหมายของการบริหารงานตำรวจ

การบริหารงานตำรวจ มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Police Administration” มีนักวิชาการและองค์การต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

The International City Managers Associations (อ้างถึงใน วุฒิ วิทิตานนท์, 2549 : 2) การบริหารงานตำรวจ คือ หน้าที่การงานของหัวหน้าตำรวจหรือนายตำรวจอื่นใด ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรม กอง หรือหน่วยงานอื่นใดภายในกรม กอง

บัญชา เนตินันทน์ (อ้างถึงใน วุฒิ วิทิตานนท์, 2549 : 2) การบริหารงานตำรวจ หมายถึง การนำกระบวนวิธีทางด้านการบริหารมาประยุกต์ใช้เพื่อจัดองค์การและจัดการงานภายในองค์การตำรวจ เช่นการวางแผน การจัดทำโครงการ การควบคุม การประสานงาน การจัดการด้านบุคลากร กำลังพล การคลัง งบประมาณ ฯลฯ

เชพเพล และวิลสัน (Chppell and Wilson อ้างถึงใน วุฒิ วิทิตานนท์, 2549 : 2) การบริหารงานตำรวจหมายถึง การวางแผนในทุกหน่วยองค์การตำรวจ โดยเฉพาะการวางแผนอัตรากำลัง เพื่อให้การป้องกันสังคมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิผล โดยใช้กระบวนวิธีการประเมินผล และพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ในการสืบสวนสอบสวน และป้องกันอาชญากรรมให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย

วุฒิ วิทิตานนท์ (2549 : 2) การบริหารงานตำรวจสมัยใหม่ หมายถึง การที่ผู้นำตำรวจหรือผู้บริหารงานตำรวจได้ใช้ศักยภาพในการบริหาร กำหนดกลยุทธ์ในอันที่จะต้องบูรณาการความรู้ให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนางานโดยนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุน สร้างทรัพยากรบุคคลในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม ในอันที่จะร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงาน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายและการบริการประชาชน บรรลุตามเป้าหมายและเป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร และคำนึงถึงผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ความคุ้มค่าของเงิน (Value Of Money) และมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Base) เป็นงานสำคัญ

วัฒนา สักกวัตร (2543 อ้างถึงในโสภณ ศรีวรพจน์, 2551) การบริหารงานตำรวจ หมายถึง การดำเนินงานต่าง ๆ ได้แก่งานอำนวยการ งานป้องกันปราบปราม งานสอบสวนสืบสวน และงานจราจร ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ตัวข้าราชการตำรวจ งบประมาณ วัสดุสิ่งของ วิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ เวลา ความตั้งใจในการทำงาน สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

สรุป การบริหารงานตำรวจหมายถึง การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานีตำรวจ ได้แก่ งานอำนวยการ งานป้องกันปราบปราม งานสืบสวนสอบสวน งานจราจร ตลอดจนงานกิจการพิเศษอื่น ๆ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ทางการบริหาร เช่น กำลังพล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิธีการปฏิบัติงาน และเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

องค์กรตำรวจเป็นองค์กรหนึ่งในระบบราชการไทยที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 18 ก เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547 (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ, 2547 : 3) ไว้ดังนี้

1. รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาทผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

2. ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

4. รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6. ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

คีย์เคนดอลล์ และอันซิงเกอร์ (Kuykendall and Unsinger, 1975 อ้างถึงใน ยงยุทธ กิจรักษา, 2542) เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทของตำรวจที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย คือ

1. ปฏิบัติตัวต่อประชาชนในสังคมให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย โดยการให้ความยุติธรรมไม่เอนเอียง แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็ง ความเมตตา สงสาร และความอดทน

2. ปฏิบัติตนในการรักษากฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. สืบสวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัยในการกระทำความผิด

4. ให้ความรู้แก่ประชาชนในการป้องกันตนเองและทรัพย์สิน

5. พยายามแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างบุคคล หรือระหว่างกลุ่มต่างๆ ด้วยวิธีการที่นุ่มนวล

6. ทำงานร่วมกับชุมชนอื่น ๆ และองค์การในกระบวนการยุติธรรม เพื่อหาทางแก้ไขสาเหตุของการก่ออาชญากรรมให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพที่สุด

อำนาจและหน้าที่ของตำรวจนั้นได้มีบัญญัติไว้ตามยุคสมัยมีกระจัดกระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ เป็นพระราชกำหนด กฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของตำรวจไว้อีก ประกอบกับปัจจุบันนี้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการในหลายฐานะด้วยกัน จึงมีอำนาจและหน้าที่กว้างขวาง แต่กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

1. ตำรวจในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในราชอาณาจักร

2. ตำรวจในฐานะผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิด ก็มีอำนาจและหน้าที่สืบสวน จับกุม ตรวจค้นและปราบปรามนำตัว ผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด

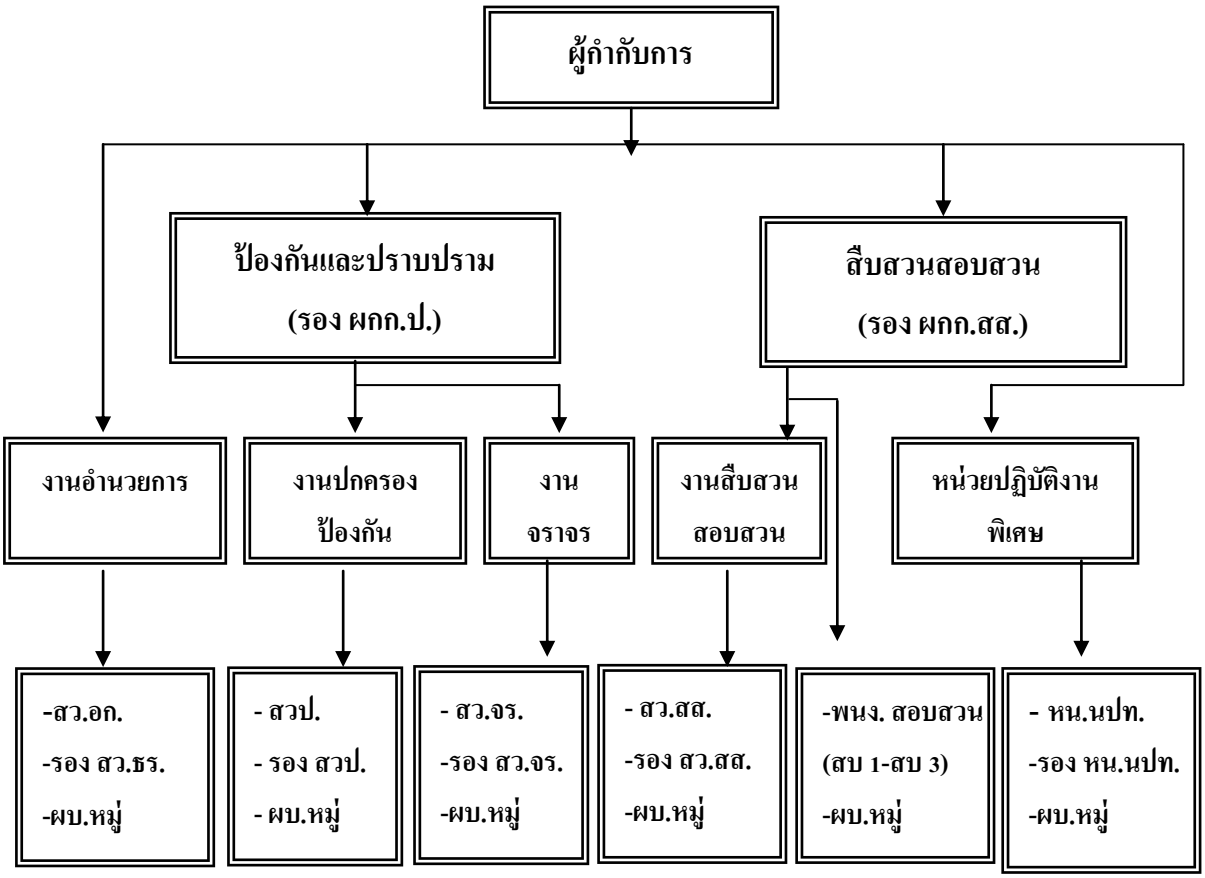
3. ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้วยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไปดุจเดียวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการและต้องรักษาความสามัคคีซึ่งกันและกันระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

4. ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

5. ตำรวจเมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึกทั้งในเขตที่การยุทธ์และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดเป็นครั้งคราว

ดังนั้นจากการพิจารณาความหมายและหน้าที่ของตำรวจแล้ว ตำรวจภูธร ก็คือ ข้าราชการตำรวจในสังกัดตำรวจภูธรภาค 1- 9 ซึ่งกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การรักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญา การบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเท่าที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นองค์กรเอนกประสงค์ เพราะมีหน้าที่หลากหลาย โดยเฉพาะในกลุ่มข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งเป็นกำลังพลส่วนใหญ่และเป็นกำลังหลัก ซึ่งมีภารกิจที่สำคัญ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่ประชาชนในเขตอำนาจรับผิดชอบ การปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาในเขตอำนาจรับผิดชอบ การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิด ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในเขตอำนาจรับผิดชอบ การควบคุมและอำนวยความสะดวกด้านการจราจรในเขตอำนาจรับผิดชอบ การสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัย และการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ภาพที่ 2.3 โครงสร้างขององค์กรและการปกครองบังคับบัญชาของสถานีตำรวจ



(สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552ค)

หมายเหตุ 1. งานจราจร อยู่ในด้านป้องกันและปราบปราม

2. หน่วยปฏิบัติการพิเศษ จะกำหนดให้ตามสถานการณ์และความจำเป็น

1. งานอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยการ วางแผน ตรวจสอบ ติดตามประเมินผลและพัฒนาเกี่ยวกับ กำลังพล การข่าว นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงาน การส่งกำลังบำรุง งบประมาณ การเงิน สวัสดิการ การพัสดุ พลาธิการ สรรพาวุธ งานจเรตำรวจ งานกิจการพิเศษ งานความมั่นคง รวมทั้งงานลักษณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. งานปกครองป้องกัน มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน หาข่าว ปฏิบัติงานในด้านการป้องกันอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อย งานคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งงานอื่นที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง

เพื่อป้องกันมิให้อาชญากรรมบังเกิดขึ้น ภายในเขตอำนาจรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของสถานีตำรวจ รวมทั้งการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและพัฒนางานดังกล่าว

3. งานจราจร มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน หาข่าว ปฏิบัติงานในด้านการควบคุมจราจร และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร งานจราจรตามโครงการพระราชดำริ รวมทั้งงานอื่นที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาด้านการจราจร ภายในเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของสถานีตำรวจ ตลอดจนพื้นที่ที่มีการจราจรต่อเนื่องกัน รวมทั้งการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และพัฒนางานดังกล่าว

4. งานสืบสวนสอบสวน มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน หาข่าว ปฏิบัติงานในด้านสืบสวนสอบสวนคดีอาญา การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดร่วมกับพนักงานสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การควบคุมผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการหรือศาล การส่งหมายเรียก หมายจับ หมายศาล ตลอดจนสืบสวนปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาทุกฉบับ การติดตามจับกุมผู้ต้องหาตามหมายจับต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรหรือเครือข่ายที่อยู่เบื้องหลังรวมทั้งงานอื่นที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายในเขตอำนาจรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของสถานีตำรวจ รวมทั้งการตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และพัฒนางานดังกล่าว

สำหรับพนักงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท ปฏิบัติงานในด้านการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิด เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายในเขตอำนาจรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของสถานีตำรวจ รวมทั้งการตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และพัฒนางานดังกล่าว

5. หน่วยปฏิบัติการพิเศษ มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน หาข่าว ปฏิบัติงานในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การจลาจล การก่อการร้าย การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของสถานีตำรวจ รวมทั้งการตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และพัฒนางานดังกล่าว

หน้าที่ทางตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ

ผู้กำกับการ ทำหน้าที่หัวหน้าสถานีตำรวจ มีหน้าที่ รับผิดชอบบริหารจัดการ ปฏิบัติงานตามภารกิจของสถานีตำรวจให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เป็นที่ยอมรับ เชื่อถือ และศรัทธาจากประชาชน

รองผู้กำกับการป้องกันและปราบปราม (รอง ผกก.(ป)) ทำหน้าที่รองหัวหน้าสถานีตำรวจด้านป้องกันและปราบปราม มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการปฏิบัติภารกิจ งานป้องกันปราบปราม

รองจากหัวหน้าสถานีตำรวจ รองผู้กำกับการป้องกันและปราบปรามจึงมีหน้าที่รับผิดชอบงานจราจรด้วย รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

รองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวน (รอง ผกก.สส.) ทำหน้าที่รองหัวหน้าสถานีตำรวจด้านสืบสวนสอบสวน มีหน้าที่รับผิดชอบ บริหารจัดการปฏิบัติภารกิจ งานสืบสวนสอบสวน รองจากหัวหน้าสถานีตำรวจและงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

สารวัตรอำนวยการ ทำหน้าที่หัวหน้างานอำนวยการ มีหน้าที่รับผิดชอบ บริหารจัดการปฏิบัติภารกิจงานอำนวยการ และงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย โดยมีผู้ปฏิบัติงานอำนวยการ ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานคือ

รองสารวัตร ทำหน้าที่อำนวยการ และกิจกรรมพิเศษ

ผู้บังคับหมู่ ทำหน้าที่ธุรการ ประชาสัมพันธ์ เสมียนประจำวัน พนักงานสื่อสาร นำสารเทคโนโลยีสารสนเทศ กต.ตร. กำลังพล การข่าว แผนงาน งบประมาณ การเงิน พัสดุ กิจการพิเศษ วินัย สวัสดิการ เป็นต้น

สารวัตร ป้องกันปราบปราม ทำหน้าที่หัวหน้างานป้องกันปราบปราม มีหน้าที่ รับผิดชอบบริหารจัดการ ปฏิบัติภารกิจ งานป้องกันปราบปราม และงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย โดยมีผู้ปฏิบัติงานป้องกันปราบปรามทำหน้าที่ช่วยเหลือ หัวหน้างานป้องกันปราบปราม ในการปฏิบัติงาน คือ

รองสารวัตร ทำหน้าที่ป้องกันปราบปราม

ผู้บังคับหมู่ ทำหน้าที่ธุรการ ประชาสัมพันธ์ เสมียนประจำวัน พนักงานสื่อสาร งานเทคโนโลยี สารสนเทศ ตู้ยาม สายตรวจ จุดตรวจ มวลชนสัมพันธ์ เป็นต้น

สารวัตรสืบสวนสอบสวน มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการ ปฏิบัติภารกิจงานสืบสวนสอบสวน และงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย โดยมีผู้ปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวน ทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้างาน สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติ คือ

รองสารวัตร ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน

ผู้บังคับหมู่ ทำหน้าที่ผู้ช่วยพนักงานสอบสวน ธุรการ เสมียนประจำวัน เปรียบเทียบปรับ พิมพ์ลายนิ้วมือ คุมผู้ต้องหา สถิติและทะเบียน นำหมาย เทคโนโลยีสารสนเทศ สืบสวน เป็นต้น

พนักงานสอบสวน (สบ.3) –(สบ.1) หรือพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ และพนักงานสอบสวน มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการ ปฏิบัติหน้าที่ พนักงานสอบสวน ในการสอบสวนคดีอาญา ทุกประเภท และงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

สารวัตรจราจร ทำหน้าที่หัวหน้างานจราจร มีหน้าที่รับผิดชอบ บริหารจัดการ ปฏิบัติภารกิจงานจราจร และงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย โดยมีผู้ปฏิบัติงานจราจรทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้างานจราจร ปฏิบัติงานจราจร คือ

รองสารวัตร ทำหน้าที่ จราจร

ผู้บังคับหมู่ ทำหน้าที่ธุรการ เสมียนประจำวัน เทคโนโลยีสารสนเทศ สายตรวจจราจร ตู้จราจร บริการเคลื่อนที่เร็ว เป็นต้น (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552ก)

การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชน

ตามโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้ทุกสถานีตำรวจทุกแห่งตลอดจนหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน ปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ด้านการบริหารและบริหารทั่วไป ด้านการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการควบคุมและจัดการจราจร ด้านการประชาสัมพันธ์และแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ด้านการปรับปรุงสถานีทำการและสภาพแวดล้อม ด้านการบริหารงานและปกครองบังคับบัญชา โดยพิจารณาดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบ ภายใต้ขีดความสามารถที่สถานีตำรวจ หรือหน่วยงานในลักษณะเดียวกันจะดำเนินการได้เองเป็นลำดับแรก ดังนี้ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552ก) ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการบริหารและบริการทั่วไป คือการบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว เสร็จสิ้น ณ จุดเดียวกัน (One Stop Service) จัดเจ้าหน้าที่ไว้บริการประชาชนอย่างเพียงพอ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ให้บริการประชาชน รวมทั้งพนักงานรับโทรศัพท์ ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของงานธุรการได้อย่างรวดเร็ว กะทัดรัด และง่ายต่อการทำความเข้าใจ ประชาสัมพันธ์การให้บริการประชาชน เพิ่มขีดความสามารถการรับแจ้งเหตุด้วยเครื่องมือสื่อสารทุกชนิดให้สูงขึ้น จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จัดให้มีการบริการประชาชนนอกสถานี สำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้มาใช้บริการ

2. ด้านการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา คือการจัดเวรสอบสวนให้มีจำนวนพนักงานสอบสวนอย่างเหมาะสมเพียงพอ กำหนดช่วงระยะเวลาการปฏิบัติของเวรสอบสวนในแต่ละผลัดที่เหมาะสม จัดระบบการมอบหมายสำนวนการสอบสวนเหมาะสม จัดเจ้าหน้าที่สนับสนุนการทำหน้าที่ของเวรสอบสวน ให้สามารถปฏิบัติงานได้สะดวกรวดเร็ว พัฒนาขีดความสามารถทางการสอบสวนของนายตำรวจในสายงานอื่นที่มีคุณสมบัติสอบสวนได้ เพื่อนำมาทำหน้าที่พนักงานสอบสวน พัฒนาความรู้ของพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคอมพิวเตอร์ พัฒนาจริยธรรมของพนักงานสอบสวนนำวิทยาการตำรวจและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการสืบสนสอบสวน ตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนให้เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการสอบสวนให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ควบคุมดูแลพนักงานสอบสวนให้อำนวยความสะดวกด้านการสอบสวนอยู่เสมอ มอบอำนาจและถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยเรื่องการ

ปล่อยตัวชั่วคราว การสั่งคดี และการสั่งคืนของกลาง ปรับปรุงสาระบบการควบคุมสำนวนการสอบสวน ทั้งคดีที่ยังไม่เสร็จสิ้นและคดีที่เสร็จสิ้นแล้ว ให้การช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย เหยื่ออาชญากรรมและพยาน

3. ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน คือการปรับปรุงพัฒนาระบบสายตรวจให้เหมาะสมกับสถานภาพอาชญากรรมและสถานการณ์ในพื้นที่ อบรมเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ ชี้แจงภารกิจ และตรวจสอบความพร้อมของเจ้าหน้าที่สายตรวจก่อนออกปฏิบัติงาน ให้เจ้าหน้าที่สายตรวจออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ปรับปรุงการติดต่อสื่อสาร และควบคุมสั่งการให้เจ้าหน้าที่สายตรวจไปถึงที่เกิดเหตุโดยเร็วที่สุด ปรับปรุงระบบตู้ยามและที่พักสายตรวจให้มีความพร้อมที่จะสกัดจับคนร้าย ตั้งจุดตรวจค้นบุคคลและยานพาหนะตามสถานการณ์ที่เหมาะสม ระดมป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทุกเดือน ขยายงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์เพื่อแสวงหาความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ พัฒนาระบบตำรวจชุมชน โดยกระจายกำลังตำรวจไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เร่งรัดการสืบสวนจับกุมคนร้ายคดีสำคัญ คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ และเร่งรัดสืบสวนจับกุมผู้ต้องหาคดีค้างเก่า ควบคุมปราบปรามแหล่ง อบายมุขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ปราบปรามยาเสพติดทุกประเภทอย่างเฉียบขาด รณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด มีผลงานด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และการสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่นักท่องเที่ยว ป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงระบบการจัดทำข้อมูลท้องถิ่น และเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของสถานีตำรวจให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน จัดทำและซักซ้อมแผน เผชิญเหตุที่ก่อให้เกิดภยันตรายแก่ประชาชนอยู่เสมอ

4. ด้านการควบคุมและจัดการจราจร คือ การกำหนดแผนควบคุมและจัดการจราจรอย่างเป็นระบบ จัดกำลังตำรวจควบคุมและจัดการจราจรในบริเวณหรือจุดที่มีปัญหาจราจร จัดกำลังตำรวจไว้อำนวยความสะดวกการจราจร และเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร อำนวยความสะดวกด้านการเปรียบเทียบปรับตามใบสั่งเจ้าหน้าที่พนักงานจราจร อบรมเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจและปลูกฝังวินัยจราจรแก่ประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจราจร วางแผนและจัดการจราจรให้สอดประสานกับการปฏิบัติงานด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของสถานีตำรวจมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการปฏิบัติงานจัดทำแผนแก้ไขปัญหาจราจรให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ตำรวจมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อสังคมอยู่หลายประการ ดังนั้นตำรวจจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา ในองค์กรตำรวจ โดยพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรอยู่อย่างต่อเนื่อง

แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ และภาวะผู้นำ

ในการบริหารงานทุกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารระดับใด ผู้นำขององค์การจะเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งที่จะนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ องค์การใดที่มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีลักษณะความเป็นนักประชาธิปไตย เป็นธรรมาภิบาลก็จะทำให้องค์การนั้นประสบผลสำเร็จในการบริหาร องค์การใดที่มีผู้นำเผด็จการ ไม่ยอมฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน ปราศจากความซื่อสัตย์สุจริต และไม่ยุติธรรมก็จะทำให้การบริหารองค์การประสบความล้มเหลว ดังนั้น นักบริหารทุกคนจึงต้องมีความเป็นผู้นำอยู่เสมอ ความเป็นผู้นำบังเกิดขึ้นได้ใน 2 ประเภท คือ ผู้นำโดยกำเนิด และผู้นำจากการฝึกฝน ผู้นำทั้งสองประเภทจะมีลักษณะความเป็นผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำดังนี้

ลักษณะแห่งความเป็นผู้นำ

นักบริหารจำนวนมากได้กำหนดคุณลักษณะและความรับผิดชอบของหัวหน้างานที่มีต่อผู้ร่วมงานหรือองค์การเอาไว้อย่างมากมาย ความเชื่อที่เคยกล่าวกันไว้ว่า ผู้นำจะต้องมีลักษณะที่เกิดขึ้นมาเองโดยกำเนิด หรือผู้นำเป็นบุคคลที่ถือกำเนิดมาเพื่อความเป็นผู้นำเท่านั้นจึงจะเป็นผู้นำที่ดีได้ ความเชื่อเช่นนี้ได้หมดไปในสมัยนี้ เพราะถือว่าทุกคนที่เกิดมาย่อมมีลักษณะความเป็นผู้นำอยู่ในตัวเพียงแต่ว่าหากได้รับการฝึกฝนเพิ่มเติม ได้รับการสนับสนุนให้ทำหน้าที่เช่นนี้ก็สามารถที่จะเป็นผู้นำที่ดีได้ ฉะนั้น ลักษณะแห่งความเป็นผู้นำจะมีลักษณะอย่างไร ได้มีผู้ให้นิยามของลักษณะแห่งความเป็นผู้นำมากมาย โดยยึดถือหลักความเป็นอยู่ของมนุษย์บ้าง ตามหลักการทางวิทยาศาสตร์บ้าง และหลักการของจิตวิทยาบ้าง ดังนี้

กู๊ดเนอร์ (Gouldner, 1950 อ้างถึงใน เจริญผล สุวรรณโชติ, 2551: 390) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะของความเป็นผู้นำไว้ว่า ผู้นำจะประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ผู้นำคือบุคคลที่ได้กระทำทุกอย่างเพื่อให้เกิดความสำเร็จขึ้นตามเป้าหมายของงานที่ได้กำหนดเอาไว้
2. ผู้นำคือบุคคลที่จะต้องยั่วยุให้บุคคลอื่นได้เข้ามาร่วมมือประสานงานกัน
3. ผู้นำคือบุคคลที่มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น ในฐานะที่เป็นหัวหน้าที่ทุกคนจะเข้ามาร่วมกระทำกิจกรรมเดียวกัน

เฟรนท์ (French, 1964 อ้างถึงใน เจริญผล สุวรรณโชติ, 2551 : 394 – 395) ได้กำหนดพฤติกรรมของหัวหน้างานเอาไว้ถึง 22 ประการด้วยกันคือ

1. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่สามารถสร้างความสำเร็จให้กับองค์การอย่างมีมาตรฐานที่ถือว่าเป็นมาตรฐานที่สูง และประกอบด้วยการกระทำเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่กำหนดไว้ในระดับที่สูง

อีกเช่นกัน สำหรับจุดหมายนั้นจะต้องเป็นจุดหมายที่แสดงให้เห็นว่า เป็นจุดหมายที่ตั้งขึ้นเพื่อการบุกเบิกสิ่งใหม่

2. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่รู้จักใช้และส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานรู้จักให้เครื่องมือทางเทคนิคที่ทำให้ประสบความสำเร็จตามจุดหมาย

3. ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่ให้ความไว้วางใจและความแน่ใจในการกระทำทุกประการต่อผู้ร่วมงาน

4. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่ยอมรับและส่งเสริมให้มีการประสานงานซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิธีการในการทำงาน เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่ได้บุกเบิกสิ่งใหม่ ๆ กับองค์การ

5. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ยอมรับในความเชื่อของผู้ร่วมงานที่มีความเชื่อในการกระทำหรือความเชื่อในแนวอื่น ๆ ทั้งนี้ ความเชื่อเหล่านั้นจะต้องมีเครื่องพิสูจน์ที่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นวิธีการที่ถูกต้องที่สุด

6. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่ให้การส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานมีการประสานงานกันเพื่อทำกิจกรรมทุก ๆ อย่าง แต่กิจกรรมนั้นไม่ได้ขัดต่อการกระทำในระบบสังคมประชาธิปไตย

7. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่ส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานได้มีการประสานงานกัน ซึ่งเป็นการประสานกันตามตัวกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในสังคมหรือในองค์การนั้น

8. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่รู้จักความแตกต่างของแต่ละบุคคล เข้าใจถึงความสนใจและความต้องการของบุคคล และบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลที่มีแนวที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลที่ปฏิบัติงานร่วมกันนั้นได้มีพฤติกรรมที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปหรือได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว บุคคลประเภทนี้ผู้นำที่ดีจะต้องให้ความสนใจ และใช้เวลาอยู่ใกล้ชิดกับเขาให้มากกว่าบุคคลประเภทอื่น ๆ

9. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่คอยช่วยเหลือให้มีการผสมผสานกันระหว่างผู้ร่วมงานซึ่งจะมีความต้องการที่แตกต่างกันออกไปผู้นำจะต้องดึงเข้ามาเพื่อกล่อมเกลาให้เป็นเนื้อหนึ่งเดียวกัน โดยวางจุดหมายเอาไว้เพื่อการบุกเบิก ไม่ว่าจะเป็นด้านแนวความคิดหรือในแนวการกระทำ

10. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่สามารถจะวางแผนการทำงานได้ทั้งในแบบระยะสั้นหรือระยะยาว และสำหรับสิ่งที่อาจเกิดขึ้นมาได้

11. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำตัวเองให้เข้ากับเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ และเป็นผู้ที่ผู้ร่วมงานสามารถจะเข้ามาหาได้โดยไม่มีข้อจำกัดและเป็นเพื่อนที่ดีของผู้ร่วมงาน

12. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำตัวเองให้เข้ากับเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ และเป็นผู้ที่ผู้ร่วมงานสามารถจะเข้ามาหาได้โดยไม่มีข้อจำกัด และเป็นเพื่อนที่ดีของผู้ร่วมงาน

13. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความต้องการในการที่อยากจะช่วยผู้ร่วมงานให้รอดพ้นข้อขัดข้องต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จของแต่ละคน

14. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่สามารถจะวัดหรือมองเห็นความสามารถของผู้ร่วมงานได้อย่างใกล้เคียงมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

15. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่ใช้ความผิดในการกระทำของผู้ร่วมงานเพื่อเป็นการศึกษาข้อบกพร่องของการกระทำ มากกว่าจะใช้ความผิดนั้นเป็นโอกาสในการลงโทษผู้ร่วมงาน

16. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่ให้ความสนใจกับผู้ร่วมงานในลักษณะของบุคคลมากกว่าที่จะให้ความสนใจบุคคลในลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา

17. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่ทราบว่า ในการที่ทำงานร่วมกันกับผู้ร่วมงานนั้นจะต้องอาศัยการสนับสนุนทางด้านอารมณ์ และจะต้องระวังในเรื่องของอารมณ์ที่แสดงออกมาในทางลบ

18. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่คอยให้ความช่วยเหลือกับผู้ร่วมงานในการที่จะต้องปรับจิตใจในการเปลี่ยนแปลงเทคนิควิทยา ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

19. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่รับรู้ และจดจำในสิ่งที่ผู้ร่วมงานได้ปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

20. ผู้นำที่ดีจะต้องไม่เป็นผู้ที่ยอมให้ความสนใจเป็นพิเศษและให้สิทธิพิเศษกับบุคคลใดให้มากจนเกินไป

21. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่ยืนยันตนเองเสมอว่าเป็นผู้ที่เป็นหัวหน้าของกลุ่ม

22. ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นผู้มีการติดต่อสัมพันธ์และให้ข่าวสารเพื่อเป็นการโฆษณาผลงานของตนเองและของกลุ่ม เพื่อให้ผู้อื่นหรือผู้ร่วมงานได้มองเห็นภาพพจน์ของการทำงานภายในกลุ่มของตน

ติน ปรัชญพฤทธิ์ และ อิสระ สุวรรณมล (2541 : 287 อ้างถึงใน อามร มุตวงศ์, 2549) กล่าวว่า ความเป็นผู้นำเป็นการใช้กำลังกาย กำลังความคิดและทรัพยากร เพื่อให้ผู้ซึ่งกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดคล้อยตามความประสงค์ของตน

ภิญโญ สาธร (2519 : 139 อ้างถึงใน สุณีย์ เกิดมงคล, 2544 : 7- 8) ให้หลักในการพิจารณาว่า “ผู้นำ” คือ ใครนั้นให้หลักไว้ 3 ประการคือ

1. ผู้นำคือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในหลาย ๆ คน ที่มีอำนาจอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็นและความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้มีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตน หรือพฤติกรรมของผู้อื่น

2. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการสองทาง คือผู้นำที่มีอิทธิพลเหนือผู้ตาม และในบางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของทัศนคติ ของสมาชิกในกลุ่มทุกคน

3. ผู้นำต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร ผู้นำและผู้บริหารจากเป็นคน ๆ เดียวกันก็ได้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งแต่อาจไม่ใช้ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำแท้จริงอาจเป็นคนอื่นซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหรือผู้บริหาร แต่เขามีอำนาจ มีอิทธิพลและความสามารถในการจูงใจให้คนประพฤติหรือปฏิบัติตามความเห็นความต้องการของเขาได้

รอบบิ้น (Robbins,1994 : 135 อ้างถึงใน ขนิษฐา พวงสุวรรณ, 2546) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำคือ ความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อกลุ่มเพื่อความสำเร็จของเป้าหมาย แหล่งของอิทธิพลอาจจะเป็นทางการเช่น อำนาจตามตำแหน่งที่ผู้บริหารดำรงอยู่ หรือไม่เป็นทางการ คือได้รับการยอมรับอย่างเป็นนัยจากสมาชิกโดยไม่ต้องแต่งตั้ง ซึ่งบางทีก็มีอิทธิพลมากกว่าตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นทางการตามโครงสร้างองค์การ

นอกจากนี้ วิลสัน และแม็คเลิน (Wilson and Mclaren,1972 : 275 อ้างถึงใน ชิตสันต์ ผลประสิทธิ์, 2545 : 30 - 31) ได้เสนอให้มีการพิจารณาแต่งตั้งบุคลากรตำรวจเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ โดยคำนึงถึงภาวะผู้นำเป็นประการสำคัญ เพราะในทัศนะของนักวิชาการทั้งสองคุณลักษณะข้อนี้เป็นหลักประกันคุณภาพในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการประเมินบุคคลสำหรับการแต่งตั้งในตำแหน่งบริหาร ทั้งสองจึงได้เสนอให้มีการพิจารณาภาวะผู้นำภายใต้ 4 หัวข้อใหญ่ คือ

1. คุณสมบัติด้านร่างกาย เช่น รูปร่างลักษณะ น้ำเสียง ความมีพลัง และความกล้าหาญ

2. คุณสมบัติด้านอารมณ์ เช่น ความมั่นคง ความไว้ใจได้ ความมั่นใจในตนเอง ความคิดริเริ่ม ความสามารถในการกระจายอำนาจ ความสามารถในการร่วมงานกับบุคคลอื่น ความเห็นอกเห็นใจ ความไม่เลือกที่รักมักที่ชังความสนใจในงาน ความกระตือรือร้นและความตั้งใจทำงาน

3. คุณสมบัติด้านจิตใจ เช่น เชาวน์ปัญญา การตัดสินใจที่เหมาะสม ความตื่นตัว ความฉับไว ความเด็ดขาด ความรู้เชิงปฏิบัติ

4. คุณสมบัติศีลธรรมจรรยา เช่น ความภักดี ความซื่อตรง ความมีคุณธรรม ความเที่ยงธรรม ความรับผิดชอบ การสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา และการรู้จักชมเชย

สมชาย ธรรมสารตระกูล (2545 : 15) กล่าวว่า ความเป็นผู้นำ (Leadership) เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานเป็นกลุ่มเป็นจุดรวมพลังของสมาชิกในกลุ่ม เป็นหลักในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ลักษณะและความสามารถของผู้นำมีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับปริมาณและคุณภาพของงาน ความเป็นผู้นำ เป็นเรื่องของการใช้ความพยายามโน้มน้าวให้บุคคลอุทิศชีวิตจิตใจทำงาน ดึงดูดให้ยินยอมพร้อมใจ โดยอาศัยจิตวิทยา บทบาท บุคลิกของผู้นำ การเป็นผู้นำย่อมหมายถึง การมีบทบาทหน้าที่ในการจูงใจ ประสานงาน การอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ การประเมินผล รวมไปถึงหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างดีในหมู่ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่าย พฤติกรรมของผู้นำจะดำเนินไปได้ก็โดยอาศัย

อำนาจหน้าที่ (Authority) อำนาจบารมี (Power) เป็นปัจจัยสำคัญ หรือเป็นเครื่องมือสำหรับปฏิบัติการทั้งในลักษณะเป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) นักจิตวิทยาสังคมสนใจศึกษาว่าบุคลิกผู้นำเป็นอย่างไร ผู้นำควรมีบทบาทอย่างไร ผู้นำแบบใดจึงจะดี ผู้นำจะทำงานให้สำเร็จและสร้างวินัยให้แก่ลูกน้องได้อย่างไร และผู้นำควรมีลักษณะแบบใด

คนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าการเป็นผู้นำเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำในสิ่งที่ตนปรารถนา เข้าใจกันมาช้านานแล้วว่าผู้นำเป็นผู้สูงส่ง มีสิทธิ์มีอิทธิพล มีอำนาจในการใช้กำลังบังคับ แต่ความจริงหาใช่เพียงเท่านั้นไม่

ชิตสันต์ ผลประสิทธิ์ (2545 : 31) ได้ศึกษาถึงลักษณะผู้นำไปในหลายแนวทางทั้งในด้านคุณลักษณะ บทบาท หน้าที่ ฯลฯ แต่ในความเป็นจริงนั้นเราสามารถที่จะแบ่งผู้นำออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. ผู้นำแบบเป็นทางการ (Formal Leaders) หมายถึง ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน เพราะว่าผู้บังคับบัญชานั้นคือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหรือให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎระเบียบขององค์การ

2. ผู้นำแบบไม่เป็นทางการ (Informal Leaders) คือผู้นำที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เพราะไม่มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าในองค์การ แต่สมาชิกในหน่วยให้การยอมรับ และยกย่องให้เป็นผู้นำ เพราะเขามีคุณสมบัติบางประการที่หน่วยงานหรือสมาชิกในองค์การ ต้องการ ให้การยอมรับ หรือให้ความไว้วางใจ เช่น ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ มนุษย์สัมพันธ์ เป็นต้น

วุฒิ วิทิตานนท์ (2549 : 9) กล่าวว่าคุณลักษณะของผู้นำที่ดีจะต้อง

1. บริหารบุคลากร งาน เครื่องมือ เครื่องใช้ไปพร้อม ๆ กัน โดยต้องบริหารให้ทันต่อสถานการณ์

2. อย่ารอให้ปัญหาเข้ามาหา ต้องเข้าไปแก้ปัญหา และสามารถนำองค์กรขับเคลื่อนไปอย่างมีระบบ

3. ต้องมองปัญหาทั้งระบบ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

4. มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และวางแผนงานไปสู่ความฝันให้สำเร็จ

ภาวะผู้นำของตำรวจ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารงานตำรวจจะบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใดนั้น อยู่ที่ “ผู้นำ” ผู้นำมีความสำคัญต่อการบริหารงานตำรวจอย่างยิ่ง ดังนั้น ภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นนั้น จักต้องมีบุคลิกลักษณะที่แตกต่างไปในแต่ละชั้น ผู้นำต้องมีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ ที่จะนำคนภายในองค์กรขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน งานทุกระดับจะขับเคลื่อนไปได้ดีก็เพราะคนภายในองค์กร ดังนั้นคนในองค์กรที่มีภารกิจแตกต่างกัน ภาวะผู้นำในแต่ละระดับย่อมมีความแตกต่างกันตามภารกิจอำนาจหน้าที่

วุฒิ วิทิตานนท์ (2549 : 10) ได้กล่าวถึง ภาวะผู้นำของตำรวจแต่ละระดับ ดังนี้

ระดับผู้กำกับการ ควรมีคุณลักษณะที่ดี ดังนี้

1. ต้องเป็นนายตำรวจนักพัฒนางานในสถานีตำรวจหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. ต้องเป็นนายตำรวจที่มีความคิดในเชิงวิเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์
3. ต้องเป็นนายตำรวจที่มีการประสานการพัฒนาระหว่างเอกชนและประชาชน เพื่อให้ภารกิจของตำรวจบรรลุเป้าหมาย
4. ต้องเป็นนายตำรวจที่มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นที่เชื่อถือของประชาชนและเพื่อนร่วมงาน
5. ต้องเป็นผู้นำยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลง เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นรูปธรรมอย่างชาญฉลาด

ระดับสารวัตร

1. ต้องเป็นนายตำรวจที่มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นที่เชื่อถือของประชาชนและเพื่อนร่วมงาน
2. ต้องเป็นนายตำรวจที่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี กล้ายืนหยัดต่อสู้กับความจริง เพื่อเป็นแบบอย่างผู้ใต้บังคับบัญชา
3. ต้องเป็นนายตำรวจที่เรียนรู้ในการพัฒนาทุก ๆ ด้านตลอดเวลา

ระดับชั้นประทวน

1. ต้องเป็นตำรวจที่มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นที่เชื่อถือของประชาชนและเพื่อนร่วมงาน
2. ต้องเป็นตำรวจที่มีจิตสำนึกในการให้บริการด้วยความรอบคอบ รับผิดชอบ และซื่อสัตย์ต่อหน้าที่
3. ต้องเป็นตำรวจที่เรียนรู้ในการพัฒนาทุก ๆ ด้านตลอดเวลา

นอกจากนี้ ธีร ศรแก้ว (2551 : 7) ได้เสนอคุณลักษณะของตำรวจ ต้องมี 5 ร คือ

1. รอบรู้ ความรอบรู้เกิดจากการเรียนรู้ ตำรวจอาชีพต้องใฝ่เรียนรู้ตลอดชีวิต สิ่งที่ประชาชนอยากให้ตำรวจรู้คือรู้หน้าที่ของตำรวจ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล
2. ริเริ่ม ตำรวจที่ดีต้องมีความริเริ่ม คิดสร้างสรรค์ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ทันยุคสมัยในยุคโลกาภิวัฒน์ การริเริ่มที่สร้างสรรค์จะช่วยให้ตนเองมีความก้าวหน้าแล้วยังช่วยให้องค์กรได้พัฒนาไปในทางที่ดี เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน
3. รอบคอบ การปฏิบัติงานของตำรวจที่ดีต้องมีการวางแผนการปฏิบัติอย่างรอบคอบและไม่ประมาท การปฏิบัติภารกิจเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีการเสี่ยงภัยอยู่ตลอดเวลา จึงควรที่ตำรวจจะต้องมี

ข้อมูลที่ชัดเจนละเอียด เพื่อการตัดสินใจลงมือปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ ประชาชนจึงอยากให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ ไม่ประมาท

4. รอบด้าน หมายถึง ตำรวจที่ดีต้องมีความรู้รอบด้าน ศึกษาสถานการณ์ ข่าวสารอยู่ตลอดเวลาเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่

5. รวดเร็ว ตำรวจที่ดีต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจต้องทำงานแข่งขันกับเวลา การทำงานช้าอาจมีผลให้พลาดโอกาสที่จะช่วยเหลือประชาชนได้ เช่นการได้รับการแจ้งเหตุตำรวจสายตรวจต้องไปถึงที่เกิดเหตุภายใน 3 นาที หลังได้รับการแจ้งเหตุ

สรุปได้ว่าภาวะผู้นำเป็นความสามารถด้านอิทธิพลต่อบุคคลในกลุ่มเพื่อนำสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ใช้กระบวนการสั่งการ การมีอิทธิพลต่อผู้อื่น การมีปฏิสัมพันธ์ โดยถ่ายทอดแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นอาจกล่าว ได้ว่าภาวะผู้นำเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่ไม่หยุดนิ่งของกระบวนการ 3 อย่างที่มีความเกี่ยวเนื่องและมีอิทธิพลต่อกัน ได้แก่ ผู้นำ(Leaders) ผู้ตาม (Follows) และสถานการณ์ (Situations) อันนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ (Organization Development)

การพัฒนาองค์การ (Organization Development) หรือที่นิยมเรียกกันว่า OD เป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารและพัฒนาองค์กรเพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวและแก้ไขปัญหาก้าวทันการเปลี่ยนแปลง พร้อมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

การพัฒนาองค์กรจะบรรลุผลสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยวิธีการที่สำคัญ ฉลาด สร้างสรรค์ เพื่อนำความรู้ ความคิด และแนวปฏิบัติใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการองค์กร

ความหมายขององค์การ (Organization)

บาร์ทอล และ มาร์ติน (Bartol and Martin, 1991 : 6 อ้างถึงใน พัฒชัย วิเศษสมบัติ, 2552 : 1) คือ การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีความสัมพันธ์กันและร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ ระเบียบ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการ

องค์การ หมายถึง รูปแบบของการรวมตัวกันของบุคคลเป็นจำนวนมากเข้ามาร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนตามระเบียบแบบแผนขององค์การที่ได้วางไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายเดียวกัน (แนวคิดการพัฒนาองค์กร, 2550)

ความหมายของการพัฒนาองค์การ

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้เคยให้ความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การไว้หลายแนวความคิดด้วยกัน ตัวอย่างเช่น

1. การพัฒนาองค์การ คือ ความพยายามอย่างมีแผน ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การ เป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบขององค์การ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ควรมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การเป็นหลัก ไม่ใช่การมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงของบุคคล แต่การเปลี่ยนแปลงของบุคคลที่เกิดขึ้น เป็นผลพลอยได้ของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การ

2. การพัฒนาองค์การ คือ กระบวนการปรับปรุงองค์การให้กลับสู่สภาวะใหม่ที่เหมือนเดิมหรือดีกว่าเดิม โดยมุ่งที่ความกล้าในการยอมรับการเปลี่ยนแปลง เน้นให้องค์การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ที่จะนำเอาความใหม่และแปลกทั้งทางด้านเทคนิค วิทยาการ และทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่ามาสู่องค์การ

3. การพัฒนาองค์การ คือ กระบวนการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การ โดยใช้การวิจัยเชิงแก้ปัญหา ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการการแก้ปัญหาอย่างมีระบบเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

3.1 การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นขององค์การ

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์การ

3.3 การป้อนข้อมูลย้อนกลับให้แก่องค์การ

3.4 สำรวจปัญหาขององค์การจากข้อมูลที่ได้รับทั้งหมด

3.5 วางแผนปฏิบัติการ

3.6 ลงมือปฏิบัติการ (สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมสรรพสามิต จำกัด, 2545)

เวนเดิล และซีชิ (Wendul and Ceci อ้างถึงใน วรรณี ต. ตระกูล, 2549 : 1) ได้ให้ความหมายการพัฒนาองค์การไว้ว่า เป็นเรื่องของการใช้ความพยายามในระยะยาวที่จะแก้ไขปัญหาภายในองค์การและการฟื้นฟูองค์การ โดยจะดำเนินการในส่วนของวัฒนธรรมองค์การ โดยเฉพาะทีมงาน บนรากฐานแห่งความร่วมมือ แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากที่ปรึกษาและใช้ทฤษฎีทางพฤติกรรมศาสตร์รวมทั้งการวิจัยและการปฏิบัติเป็นหลัก

แจ๊ค และเรย์มอนด์ (Jack and Reymond อ้างถึงใน วรรณี ต.ตระกูล, 2549) ได้ให้ความหมายการพัฒนาองค์การไว้ว่า เป็นวิธีการมุ่งที่จะเอาพลังความสามารถของมนุษย์ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งขององค์การ การพัฒนาองค์การจะสำเร็จได้ ถ้าองค์การมีแผนและใช้ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์

เข้ามาช่วย เช่น เรื่องการจูงใจ เรื่องอำนาจ เรื่องการสื่อสาร เรื่องความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การ การแก้ปัญหา การกำหนดเป้าหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มหรือเรื่องของการขจัดความขัดแย้ง

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การ หมายถึง ความพยายามอย่างมีแผนและต่อเนื่อง เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง และต้องใช้เครื่องมือและเทคนิคทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ ประกอบกระบวนการวิจัยเชิงแก้ปัญหาเป็นแม่แบบ

ลักษณะของการพัฒนาองค์การ

การพัฒนาองค์การ เป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงองค์การ เพื่อการวิเคราะห์แหล่งที่มาของปัญหาภายในองค์การ และการดำเนินแผนงานเพื่อการแก้ไขปัญหาขององค์การ การพัฒนาองค์การจะเป็นกระบวนการร่วมมือร่วมใจของสมาชิกที่ถูกกระทบจากการเปลี่ยนแปลงขององค์การ พวกเขาจะต้องมีส่วนร่วมวิเคราะห์ปัญหาขององค์การอย่างจริงจัง และพัฒนาแนวทางการดำเนินงานใหม่ขึ้นมา เพื่อการแก้ปัญหาภายในองค์การของพวกเขา

การพัฒนาองค์การจะมีลักษณะต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งผู้บริหารระดับสูงและทีมที่ปรึกษาจะต้องพิจารณาควบคู่กันไป เช่น การพัฒนาจะมุ่งเน้นไปที่วัฒนธรรมองค์การ (Organization Cultural) ค่านิยม (Value) และทัศนคติของบุคคลภายในองค์การ โดยการพัฒนาจะต้องกระทำเป็นระบบ เช่น ระบบโครงสร้างใหม่ ซึ่งจำเป็นจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง มีการสอดแทรกข้อคิด (Intervention) เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาจะต้องเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงสุด และกรรมการบริหารจะต้องให้ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เพื่อวัดประสิทธิภาพที่ได้จากการพัฒนาองค์การ การพัฒนาองค์การจะต้องใช้เทคนิค และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาความสามารถของบุคคล และมุ่งขจัดความขัดแย้งในองค์การ การพัฒนาองค์การอย่างเป็นระบบ ควรมีการสร้างแผนแม่แบบในการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ขององค์การ เพื่อให้เห็นช่องว่างของความแตกต่างระหว่างองค์การในปัจจุบันกับองค์การที่ควรจะเป็นในอนาคต หลังจากนั้นจะต้องมีการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์การ เพื่อที่จะนำจุดแข็งขององค์การมาผลักดันการพัฒนาองค์การ โดยมีกลไกการควบคุมทิศทางที่แน่นอน การพัฒนาองค์การจะต้องพิจารณาว่าองค์การที่จะพัฒนาเป็นแบบเปิดหรือแบบปิด ถ้าเป็นองค์การแบบเปิด ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมแก้ปัญหาร่วมรับผิดชอบ โดยเน้นที่เป้าหมายขององค์การเป็นหลัก ลักษณะโครงสร้างขององค์การจะเป็นแบบกว้าง อาศัยการให้คำแนะนำมากกว่าสั่งการ การบริหารงานลักษณะนี้ พนักงานจะมีความซื่อสัตย์และมีจิตสำนึกในความสำเร็จของงานมากกว่าตัวบุคคล แต่ถ้าหากองค์การเป็นแบบปิดหรือแบบระบบราชการ การพัฒนาองค์การจะทำได้ยากลำบาก ทั้งนี้เนื่องมาจากมีการแบ่งงานตามหน้าที่ ลักษณะงานซ้ำ ๆ กัน มีความ

รับผิดชอบตามหน้าที่ของหน่วยงานที่สังกัดอยู่ มีสายการบังคับบัญชาในลักษณะแนวดิ่ง ยึดถือตัวบุคคลเป็นหลักไม่เน้นทีมงานและความสำคัญของงาน ลักษณะเช่นนี้พัฒนาได้ยาก เนื่องจากมีแรงต้านมากเห็นแก่ญาติพวกพ้องครอบครัว ผู้บริหารสูญเสียอำนาจมีความเกรงอก เกรงใจ ไม่สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายได้ (วรรณี ต.ตระกูล, 2549)

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การ

การพัฒนาองค์การนั้นควรมุ่งเพื่อพัฒนาการทำงานเป็นทีมให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากวัตถุประสงค์ของกลุ่มย่อยและกระบวนการหรือวิธีการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มย่อยนั้น หากมีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่ม หรือขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ขององค์การเอง จะเป็นหนทางสู่ความล้มเหลวขององค์การ โดยส่วนรวมได้ ดังนั้นการพัฒนาองค์การจึงควรมุ่งความสนใจไปที่การวางเป้าหมายและการวางแผนในการสร้างวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีระบบ ทั้งนี้ต้องหมายรวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการกระตุ้นให้องค์การสามารถสร้างวัตถุประสงค์ขึ้นทั้ง 3 ประเภท คือ

1. วัตถุประสงค์ของสมาชิกทุกคนในองค์การ
2. วัตถุประสงค์ของทีมงาน
3. วัตถุประสงค์ขององค์การ

วัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ของการพัฒนาองค์การโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว จะคล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อสร้างเสริมความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ
2. เพื่อให้องค์การสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและอยู่รอด เมื่อต้องประสบกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลง
3. เพื่อพัฒนากระบวนการทำงานอย่างมีแผนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในวัตถุประสงค์ขององค์การร่วมกัน
4. เพื่อมุ่งปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขวัฒนธรรมที่ล้าสมัย ไร้สาระ ขัดต่อความเจริญขององค์การ โดยมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จของงานที่บรรลุตามเป้าหมายมากกว่าวิธีการ
5. ควรมุ่งส่งเสริมหลักการทำงานที่เน้นหลักการมากกว่าตัวบุคคล
6. ควรเน้นทั้งปริมาณงานและความรู้สึกของคนไปพร้อมๆ กัน
7. ส่งเสริมการกระจายการตัดสินใจออกไปจากส่วนกลางให้มากที่สุด มุ่งให้การตัดสินใจเกิดขึ้นในจุดที่มีข้อมูลพร้อมที่จะทำการตัดสินใจ ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจ
8. มุ่งส่งเสริมให้สมาชิกขององค์การทุกคนตระหนักในภาระความรับผิดชอบต่อตำแหน่งและหน้าที่

9. มุ่งดำเนินการสร้างสรรค์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ไม่เดินสวนทางกับวัตถุประสงค์ขององค์การ คือมุ่งประสานเป้าหมายของบุคคลกับเป้าหมายขององค์การเข้าด้วยกัน

การพัฒนาองค์การเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบใหญ่ มิใช่มุ่งเน้นเฉพาะระบบย่อยบางระบบเท่านั้น องค์การจะประกอบไปด้วยระบบย่อยต่างๆ เช่น ด้านวัตถุประสงค์, ด้านสังคม-มนุษย์, ด้านเทคโนโลยี, ด้านงาน, ด้านโครงการ และด้านการประสานกับสิ่งแวดล้อมภายนอก เป็นต้น (สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมสรรพสามิต จำกัด, 2545)

ขั้นตอนการพัฒนาองค์การ

1. การยอมรับปัญหา ก่อนที่กระบวนการพัฒนาองค์การจะเริ่มต้นได้ สมาชิกบางคนภายในองค์การ จะต้องยอมรับปัญหาที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงก่อน สมาชิกภายในองค์การจะต้องรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องเกิดขึ้น ถ้าปราศจากสิ่งเหล่านี้แล้ว กระบวนการการพัฒนาองค์การก็ไม่สามารถเริ่มต้นได้ เมื่อปัญหาถูกยอมรับ และรู้สึกว่าการแก้ปัญหาเป็นสิ่งจำเป็นแล้ว องค์การอาจจะติดต่อที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ เพื่อการค้นหาความเป็นไปได้ของการใช้การพัฒนาองค์การ เพื่อการแก้ปัญหาภายในองค์การ ที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ จะต้องมีความรู้ทางด้านพฤติกรรมขององค์การและการพัฒนาองค์การ และจะต้องมีประสบการณ์ในการใช้การพัฒนาองค์การเพื่อแก้ปัญหาภายในองค์การด้วย

2. การเข้ามาของที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ ประกอบด้วย ขั้นตอนการติดต่อ การสำรวจและการทำสัญญาการติดต่อ หมายถึงการประชุมครั้งแรกระหว่างองค์การและที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ ในกรณีของที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การที่เป็นบุคคลภายนอก การติดต่อมักจะเริ่มขึ้นโดยองค์การหรือสมาชิกขององค์การ ซึ่งจะรู้จักที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การโดยส่วนตัวหรือโดยความมีชื่อเสียง และติดต่อเขาเพื่อความมุ่งหมายของการพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้การพัฒนาองค์การภายในองค์การนั้น ในกรณีของที่ปรึกษาภายในที่เป็นลูกจ้างขององค์การ การติดต่ออาจจะเริ่มขึ้นมาโดยองค์การหรือโดยที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การก็ได้ การสำรวจ เป็นการร่วมมือกันระหว่างที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การและองค์การ การสำรวจจะเป็นการประชุมร่วมกัน โดยทั่วไปจะใช้ผู้บริหารอาวุโสเป็นตัวแทนขององค์การ การสำรวจกำหนดขึ้นมาเพื่อให้โอกาสแก่องค์การและที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การได้ประเมินซึ่งกันและกัน การประเมินว่าที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ มีคุณสมบัติเหมาะสมในฐานะเป็นที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ หรือไม่ การประเมินที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ จะขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ และความรู้ทางพฤติกรรมองค์การของพวกเขา ที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ จะประเมินเกี่ยวกับว่าองค์การกำลังเผชิญกับปัญหาอะไร และความพร้อมของสมาชิกภายในองค์การต่อการเปลี่ยนแปลง โอกาสความสำเร็จของการพัฒนาองค์การจะขึ้นอยู่กับ

2.1 ความพร้อมขององค์การที่จะยอมรับปัญหาภายในองค์การอย่างเปิดเผย

2.2 ความเต็มใจขององค์การที่จะรับผิดชอบปัญหาภายในองค์การอย่างแท้จริง ความเต็มใจขององค์การที่จะผูกพันเวลาทรัพยากรและพลังกับกระบวนการการพัฒนาองค์การ ที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ จะต้องสำรวจปัจจัยเหล่านี้ทุกอย่าง เพื่อการติดสินใจว่าพวกเขาควรจะดำเนินการพัฒนาองค์การภายในองค์การนี้หรือไม่

2.3 การทำสัญญา สัญญาที่ชัดเจนระหว่างที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การและองค์การจะมีความสำคัญมาก องค์การและที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ จะต้องรู้ว่าแต่ละฝ่ายคาดหวังอะไรจากกัน เพื่อการดำเนินการพัฒนาองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปรึกษาฯ ต้องการความร่วมมือและความผูกพันจากองค์การ เช่น การเข้าหาข้อมูลและคน ความเต็มใจเข้าร่วมการประชุม เป็นต้น ส่วนองค์การก็ต้องการรู้แผนงานของที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ ระยะเวลาของการดำเนินงานการพัฒนาองค์การ ค่าบริการของที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ และผลลัพธ์จากการดำเนินการพัฒนาองค์การ เป็นต้น

3. การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนและการดำเนินการพัฒนาองค์การ จะต้องอยู่บนรากฐานของการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวพันกับงานของสมาชิกภายในองค์การอย่างมีระบบ เนื่องจากการพัฒนาองค์การจะเป็นกระบวนการของความร่วมมือร่วมใจ การมีส่วนร่วมของสมาชิกภายในองค์การอย่างจริงจัง ภายในกระบวนการของการรวบรวมข้อมูลจะเป็นสิ่งจำเป็น พวกเขาจะต้องพิจารณาประเภทของข้อมูลที่ต้องถูกรวบรวม สภาวะขององค์การในปัจจุบัน และอุปสรรคของการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เทคนิคการรวบรวมข้อมูลที่นิยมใช้กันมาก ได้แก่

3.1 การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์จะเป็นเทคนิคการรวบรวมข้อมูล ที่ใช้ในการพัฒนาองค์การมากที่สุด เพราะมีความคล่องตัวมาก ในระหว่างการสัมภาษณ์ สมาชิกขององค์การสามารถกล่าวถึงแหล่งที่มาของปัญหา หรือความยุ่งยากภายในองค์การได้อย่างเสรี นอกจากนี้เมื่อปัญหาบางอย่างถูกกล่าวถึง ที่ปรึกษาฯ สามารถถามคำถามเพิ่มเติม เพื่อการวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างชัดเจนมากขึ้น การสัมภาษณ์จะให้โอกาสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างที่ปรึกษาฯ กับสมาชิกขององค์การได้ การรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง โดยทั่วไปการสัมภาษณ์จะคัดเลือกสมาชิกขององค์การเพื่อการสัมภาษณ์เพียงจำนวนน้อยเท่านั้น ซึ่งอาจจะทำให้ไม่ได้ภาพรวมที่ถูกต้องของปัญหา ข้อมูลที่ถูกรวบรวมจะถูกกระทบจากความลำเอียงของผู้สัมภาษณ์อีกด้วย ผู้สัมภาษณ์อาจจะไม่ได้ถามคำถามบางอย่างประการสุดท้ายการสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ให้ชัดเจนและถูกต้องจะยุ่งยากนี่คือปัญหาอย่างหนึ่งที่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยใช้แบบสอบถาม

3.2 แบบสอบถาม แบบสอบถามจะถูกสร้างขึ้นเพื่อการมุ่งปัญหาที่สำคัญภายในองค์การ แบบสอบถามจะมีข้อดีคือ การรวบรวมข้อมูลที่เป็นมาตรฐานเดียวกันจำนวนมากได้ภายในเวลาระยะสั้น ความคิดเห็นของสมาชิกภายในองค์การ สามารถรวบรวมได้โดยใช้คำถามมาตรฐาน

คำตอบของสมาชิกภายในองค์การจะถูกวัดโดยใช้มาตราส่วน ข้อมูลที่รวบรวมได้จากแบบสอบถามมาตรฐานเป็นตัวเลข จะช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาขององค์การง่ายขึ้น แบบสอบถามจะมีข้อเสียบางอย่าง เช่น ขาดความคล่องตัว เราไม่อาจจะรู้ได้ว่า คำตอบของเขาถูกต้องหรือไม่ แบบสอบถามอาจจะมองข้ามปัญหาที่สำคัญภายในองค์การ นอกจากนี้แบบสอบถามยังไม่สามารถสร้างความเข้าใจระหว่างที่ปรึกษาฯ กับสมาชิกขององค์การได้ โดยทั่วไปการเผชิญหน้าหนึ่งต่อหนึ่งจะไม่เกิดขึ้นเมื่อเราใช้แบบสอบถาม การใช้แบบสอบถามค่อนข้างจะเป็นทางการและชาเย็น

3.3 การสังเกต ที่ปรึกษาฯ สามารถรวบรวมข้อมูลภายในองค์การได้โดยใช้การสังเกตจากบรรยากาศโดยทั่วไปภายในองค์การ ที่ปรึกษาฯ สามารถมองเห็นปัญหาภายในองค์การได้ พวกเขาสามารถมุ่งความสนใจไปยังส่วนต่างๆ ขององค์การเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่มีประโยชน์ได้ การสังเกตจะเสียเวลามากและไม่เป็นระบบ แม้ว่าที่ปรึกษาฯ จะมองเห็นปัญหาภายในองค์การโดยทั่วไป ยิ่งกว่านี้การบันทึกและการสรุปผลจากการสังเกตเพื่อเป็นข้อมูลป้อนกลับไปยังสมาชิกขององค์การจะยุ่งยากประการสุดท้าย เราไม่อาจจะรู้ได้ว่าพฤติกรรมของสมาชิกภายในองค์การที่ถูกสังเกตโดยที่ปรึกษาฯ นั้นจะเป็นจริงหรือไม่

4. ข้อมูลเพิ่มเติม ข้อมูลเพิ่มเติมหมายถึงแหล่งข้อมูลอื่นๆ ภายในองค์การ ที่ไม่ได้ถูกรวบรวมอย่างเปิดเผย เพื่อความมุ่งหมายของการวิเคราะห์ปัญหาขององค์การ เช่น อัตราการขาดงาน อัตราการออกจากงาน อัตราการผลิต และอัตราของเสีย เป็นต้น

5. การให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เมื่อการรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ปัญหาภายในองค์การเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปของกระบวนการพัฒนาองค์การ คือ การให้ข้อมูลป้อนกลับ ที่ปรึกษาฯ จะรายงานผลสรุปข้อมูลที่รวบรวมได้ระหว่างการวิเคราะห์ปัญหาขององค์การกลับไปยังสมาชิกขององค์การ เป้าหมายของการให้ข้อมูลป้อนกลับจะมีอยู่สองด้าน คือ ที่ปรึกษาฯ ต้องการความมั่นใจว่าสมาชิกขององค์การยอมรับว่า ปัญหาและภาพรวมสถานะขององค์การในปัจจุบันมีความถูกต้อง เป้าหมายอีกอย่างคือ เพื่อสร้างความกระตือรือร้นท่ามกลางสมาชิกขององค์การ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาภายในองค์การ โดยทั่วไปการใช้ขอมูลป้อนกลับจะเกิดขึ้นในระหว่างการประชุมร่วม ระหว่างที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การ และกลุ่มผู้บริหารระดับสูงขององค์การ บทบาทของที่ปรึกษาฯ ในระหว่างการประชุม คือ การเสนอข้อมูลที่รวบรวมได้ และการช่วยเหลือในระหว่างการอภิปรายและการตีความข้อมูลของพวกเขา ที่ปรึกษา ฯ จะไม่บอกว่าข้อมูลที่เสนอนั้น องค์การจะต้องไปดำเนินการอะไรบ้าง แต่ให้อธิบายข้อมูลเฉพาะเพื่อให้เห็นชัดเจน และช่วยเหลือพวกเขาในการแก้ไขปัญหาขององค์การอย่างสร้างสรรค์เท่านั้น

6. การวางแผนดำเนินงาน (Action Planning) เมื่อปัญหาภายในองค์การได้ถูกระบุ และเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขแล้ว ขั้นตอนต่อไปของกระบวนการพัฒนาองค์การ คือ การวางแผนดำเนินงาน

เพื่อแก้ไขปัญหา เนื่องจากการพัฒนาองค์การจะเป็นกระบวนการร่วมมือร่วมใจระหว่างที่ปรึกษาฯ และองค์การ บทบาทของที่ปรึกษาฯ คือ การช่วยเหลือสมาชิกขององค์การ สร้างทางเลือกในการแก้ปัญหาขององค์การขึ้นมา ที่ปรึกษาฯ จะต้องไม่บอกว่าสมาชิกขององค์การควรจะดำเนินการอะไร หรือไม่ควรจะดำเนินการอะไร สมาชิกขององค์การนั้นๆ ควรจะกำหนดทางเลือกแก้ปัญหาของพวกเขาขึ้นมาเอง นี่จะเป็นการสร้างความเป็นเจ้าของและความผูกพันต่อการดำเนินการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ สิ่งเหล่านี้จำเป็นต่อการบรรลุความสำเร็จของกระบวนการการพัฒนาองค์การเป็นอย่างยิ่ง การช่วยเหลือของที่ปรึกษาฯ ในระหว่างการวางแผนดำเนินงานจะมีอยู่สามด้าน ประการแรก ที่ปรึกษาฯ สามารถเสนอแนะทางเลือกเพื่อแก้ปัญหา บนรากฐานประสบการณ์และความรู้ของเขา สมาชิกขององค์การจะรู้เรื่ององค์การดีกว่า แต่อาจจะมองไม่เห็นแนวทางการแก้ปัญหาใหม่ ๆ ภายในองค์การ ประการที่สอง ที่ปรึกษาฯ สามารถชี้ให้เห็นถึงปัญหาบางอย่างที่คาดไม่ถึงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงที่ถูกดำเนินการ ที่ปรึกษาฯ จะสามารถคาดคะเนปัญหาเหล่านี้ ด้วยการใช้ความรู้และประสบการณ์ของเขา และวางแผนดำเนินงานเพื่อการรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้น ประการที่สาม ที่ปรึกษาฯ ต้องสามารถสร้างแรงจูงใจเพื่อการดำเนินงานตามแผน จะต้องมีการบอกกล่าวเกี่ยวกับแผนงานอย่างชัดเจน เพื่อให้สมาชิกได้รับรู้ การดำเนินงานจะต้องมีเป้าหมายที่วัดได้ ที่พวกเขาจะต้องเข้าใจอย่างชัดเจนว่าความรับผิดชอบส่วนบุคคลของพวกเขาคืออะไร และพวกเขาจะบรรลุความสำเร็จเมื่อไร การบรรลุเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีระยะเวลาที่เป็นจริง และพวกเขาจะต้องถูกยกย่องและได้รับรางวัลจากการดำเนินการเปลี่ยนแปลงจนบรรลุความสำเร็จ แรงจูงใจและความผูกพันของพวกเขาจะขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้

7. การเลือกใช้เทคนิคการพัฒนาองค์การ (Implementation) ขั้นตอนนี้ของกระบวนการพัฒนาองค์การ จะเกี่ยวข้องการดำเนินการเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงาน ณ จุดนี้การเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นภายในองค์การ เทคนิคการพัฒนาองค์การจะมีอยู่หลายแบบ แต่ที่ถูกนำใช้กันแพร่หลายมากที่สุด คือ เทคนิคการพัฒนาองค์การระดับบุคคล และเทคนิคการพัฒนาองค์การระดับกระบวนการ เทคนิคระดับบุคคลจะถูกนำมาใช้เมื่อการวิเคราะห์ปัญหาสรุปได้ว่า ปัญหาขององค์การเกิดจากการขาดความสามารถและ/หรือแรงจูงใจของสมาชิกขององค์การ ส่วนเทคนิคระดับกระบวนการจะถูกนำมาใช้เมื่อ ปัญหาขององค์การเกิดขึ้นจากกระบวนการที่เกี่ยวพันระหว่างกันของบุคคลและกลุ่มภายในองค์การ

8. การประเมินผล (Evaluation) ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพัฒนาองค์การคือการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในองค์การ ภายหลังจากการดำเนินการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การแล้ว ข้อมูลจะต้องถูกเก็บรวบรวมเพิ่มเติม เพื่อการประเมินผลว่า ปัญหา

ภายในองค์การได้ถูกแก้ไขหรือถูกปรับปรุงให้ดีขึ้นแล้วหรือไม่ ถ้ายังไม่ดีขึ้นก็ต้องกลับไปวิเคราะห์ปัญหากันใหม่

ดังนั้น นอกจากการประเมินผลจะถูกมองว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพัฒนาองค์การแล้ว การประเมินผลจะถูกมองว่าเป็นการหมุนรอบกระบวนการพัฒนาองค์การกลับไปยังขั้นตอนของการวิเคราะห์ปัญหาด้วย (สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมสรรพสามิต จำกัด, 2545)

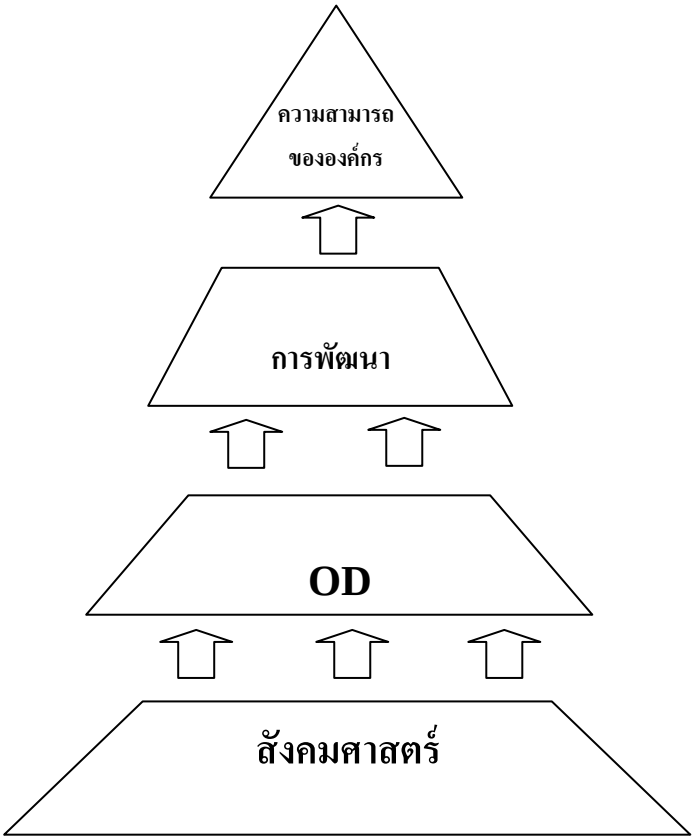
องค์ประกอบหลักของการพัฒนาองค์กร (Organization Development)

1. มีพื้นฐานทางด้านสังคมศาสตร์แม้ว่าปัจจุบันเทคนิคการพัฒนาองค์กรได้ขยายตัวและบูรณาการเข้ากับเทคนิคการบริหารอื่นๆ เช่นการบัญชีและการเงิน การปรับปรุงเทคโนโลยีสำนักงานและการดำเนินการ เป็นต้น แต่ไม่ว่าเราจะพัฒนาองค์กรไปในรูปแบบใดเราก็ต้องประยุกต์โดยการนำความเข้าใจและหลักทางสังคมศาสตร์และมนุษย์สัมพันธ์มาประยุกต์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในทิศทางที่ต้องการ

2. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมาชิกขององค์กรโดยหลักการเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถและต้องการจะมีสภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นผู้บริหารจะต้องจัดโครงสร้างองค์กร ระบบงานและบรรยากาศที่สร้างความพอใจในการทำงาน และพร้อมเปิดโอกาสให้พนักงานมีความก้าวหน้า และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

3. เพิ่มความสามารถในการทำงานขององค์กรการพัฒนาองค์กร จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในระดับต่างๆ ขององค์กร ตั้งแต่ระดับบุคคล หน่วยงานหรือองค์กร เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น

ภาพที่ 2.4 แบบการจำลององค์ประกอบการพัฒนาองค์กร



การพัฒนาองค์กร (OD) จะแตกต่างจากหลาย ทฤษฎีที่เคยศึกษา เพราะว่า OD จะเป็นทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบองค์กรอย่างมีแบบแผนเพื่อให้องค์กรสามารถแก้ไขปัญหาและมีการพัฒนาการอย่างเหมาะสม โดยที่การพัฒนาองค์กรจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงานขององค์กร (สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมสรรพสามิต จำกัด, 2545)

สาเหตุที่องค์กรต่างๆ ต้องทำการพัฒนา

1. การเปลี่ยนแปลงตามวงจรชีวิตองค์การ สุชาดา รังสินันท์ (2543 : 201 – 203 อ้างถึงใน พัฒชัย วิเศษสมบัติ, 2552 : 1) กล่าวถึงวงจรชีวิตขององค์การทั่ว ๆ ไป มี 5 ช่วงคือ

1.1 ช่วงการเกิด องค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน ไม่เป็นทางการ ยืดหยุ่น เข้มแข็ง และเติบโต

1.2 ช่วงการเติบโต องค์กรก้าวหน้า มีประสบการณ์ เริ่มมีโครงสร้างที่เป็นทางการ มีความชำนาญงานในบางจุด มีการขยายการใช้ทรัพยากร

1.3 ช่วงเข้มแข็ง องค์กรขยายตัว และลดระดับการเติมโต โครงสร้างเป็นทางการชัดเจน กระบวนการตัดสินใจช้าลงตามสายงานการบังคับบัญชา

1.4 ช่วงการเปลี่ยนแปลง องค์กรเติบโตอย่างรวดเร็ว ใหญ่ขึ้น ซับซ้อนขึ้น จะมีการขยายตัวของกิจการ ขยายตลาด แบ่งแยกงาน

1.5 ช่วงตกต่ำ องค์กรพบความเสื่อมถอย ตลาดลดลง ผลผลิตล้าสมัย หยุดการเติบโต โครงสร้างปรับเปลี่ยนยากเพราะเป็นโครงสร้างที่เป็นทางการ

2. อิทธิพลของปัจจัยสิ่งแวดล้อม

องค์กรเป็นส่วนหนึ่งของสังคม จึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาพสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

3. การด้วยประสิทธิภาพขององค์กร เป็นที่พบเห็นอยู่โดยทั่วไป เช่น การใช้ทรัพยากร การใช้เวลา ใช้คน และใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า มีผลกระทบถึงต้นทุนและการลงทุนที่สูงผลที่ได้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาจะพบข้อบกพร่องทั้งโครงสร้างองค์กร เช่น ระดับนโยบาย การบริหารบุคคลกร การใช้เทคโนโลยี การควบคุม คุณภาพการผลิต จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนพัฒนาองค์กรนอกจากนี้ ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก เช่น

1. ความซับซ้อนและความหลากหลายขององค์กร

การเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าในสังคมปัจจุบัน ทำให้องค์กรหลายแห่งต้องปรับตัวจนมีโครงสร้างที่ซับซ้อน และมีรูปแบบที่หลากหลายขึ้น ซึ่งเราจะเห็นรูปแบบการปรับตัวในระดับต่างๆ เช่น การรื้อปรับระบบ (Reengineering) การแตกออกเป็นหน่วยธุรกิจย่อย (Business Unit) การลดระดับการบังคับบัญชา (Delayering) หรือการลดขนาดองค์กร (Downsizing) เป็นต้น ทำให้มีการปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการทำงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่ปฏิบัติทั้งในเชิงกายภาพและจิตใจ ทำให้ฝ่ายบริหารไม่เพียงแต่ต้องตัดสินใจเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร แต่จะต้องสามารถวางแผนและทำการพัฒนาองค์กร เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ทั้งบุคคลและองค์กร

2. พลวัตของสภาพแวดล้อม

การขยายตัวและเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี และโลกาภิวัฒน์ ตลอดจนสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานต่างๆ เช่น ลูกค้า คู่แข่งขัน ต่างก็มีอิทธิพลต่อการดำรงอยู่ของทั้งองค์กรและบุคลากร ประกอบกับแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับมหภาคของประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชากร ได้สร้างแรงผลักดันให้องค์กรธุรกิจต้องปรับตัวและดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของแรงงานเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีขึ้น

3. ความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อปัญหา

องค์กรต้องมีความยืดหยุ่นต่อแรงกดดันและสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และเหมาะสม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงและความผันผวนของสภาพแวดล้อม อาจสร้างโอกาสหรืออุปสรรคให้แก่องค์กรได้ โดยโอกาสและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างจากอดีต ทำให้องค์กรต้องสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างเป็นระบบและตรงประเด็น ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความสามารถและความพร้อมขององค์กร ในการรับรู้และตระหนักถึงปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุและการแก้ไขที่ถูกต้อง ผ่านทางทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ และเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างตนเอง กลุ่ม องค์กร และสภาพแวดล้อมอย่างดี

4. แรงผลักดันของเทคโนโลยี

ปัจจุบันเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงานของธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมทำให้องค์กรต้องปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีของตนเอง เพื่อให้สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทัดเทียมหรือเหนือกว่าองค์กรอื่นๆ มิเช่นนั้นก็จะถูกคู่แข่งขันแซงหน้า และอาจจะต้องออกจากการแข่งขันไปในที่สุด ซึ่งเราสมควรให้ความสนใจกับเทคโนโลยีด้านต่างๆ ดังนี้

4.1 เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) หรือ IT ได้แก่ คอมพิวเตอร์ ชุดคำสั่ง อุปกรณ์สื่อสาร และระบบ Internet จะเป็นกลจักรสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพ และความคล่องตัวให้แก่องค์กร ผ่านระบบการจัดการข้อมูลที่เหมาะสม ที่ช่วยให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหามีความถูกต้องและเหมาะสมกับข้อจำกัดของสถานการณ์

4.2 เทคโนโลยีการผลิตและการปฏิบัติงาน (Production/Operations Technology) เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ช่วยให้การผลิตมีประสิทธิภาพ และผลผลิตสูงขึ้น ตลอดจนช่วยในการปฏิบัติงานของบุคคลให้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในการดำเนินงานของธุรกิจ

4.3 เทคโนโลยีการบริหารงาน (Management Technology) เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ช่วยให้การทำงานขององค์กรมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการวางแผน การปฏิบัติการ และการควบคุม เช่น Benchmarking การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) หรือ การรื้อปรับระบบ (Reengineering) เป็นต้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทั้งโครงสร้างและการทำงานขององค์กรให้ก้าวหน้าและทันสมัย ซึ่งจะช่วยสร้างความได้เปรียบเหนือคู่แข่งขัน

เราจะเห็นว่า พัฒนาการและการใช้งานเทคโนโลยีทั้งสามด้านอย่างเหมาะสมจะมีอิทธิพล และช่วยเร่งการพัฒนาผลิตภาพ (Productivity) รวมขององค์กร ดังนั้นการที่เราจะสามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างถูกต้อง และลงตัวจะต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่เพียงแต่มีความรู้ในงานที่ตนทำ

แต่จะต้องสามารถใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร โดยสามารถประสานประโยชน์และสร้างสมดุลระหว่างงานและระบบให้ได้อย่างเต็มที่

5. การตื่นตัวด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม

นอกจากแรงผลักดันของกระแสการดำเนินงาน และปัจจัยแวดล้อมภายนอก ดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้บริหารในองค์กรต่างๆ ยังจะต้องตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม ลูกค้าและพนักงาน โดยเฉพาะพนักงานซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญอันดับหนึ่งขององค์กร ที่สมควรได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และมีมนุษยธรรม เพื่อให้เขามีความพอใจ และเต็มใจปฏิบัติงานที่ตนได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถและเสียสละให้แก่องค์กร โดยพร้อมจะปฏิบัติงานอื่นที่อยู่นอกเหนือขอบเขตการทำงานของตน เพื่อให้องค์กรก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง

เราจะเห็นได้ชัดว่า พลวัต ความซับซ้อน และความเกี่ยวข้องกันของปัจจัยแวดล้อมและแรงผลักดันภายในองค์กร นับเป็นสาเหตุของปัญหาและโอกาสในการอยู่รอดและเจริญเติบโตขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องกล้าตัดสินใจอย่างกล้าหาญ และเด็ดขาดที่จะเปลี่ยนแปลงองค์กร ก่อนที่เหตุการณ์เล็กๆ จะลุกลามเป็นปัญหาร้ายแรงต่อไป

วรรณี ต. ตระกูล (2549) กล่าวว่า สาเหตุที่องค์การจะต้องมีการพัฒนาเพื่อช่วยให้หน่วยงานมีกฎระเบียบร้อยลง และให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ขจัดอุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร มุ่งเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การและสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สนับสนุนให้ทำงานร่วมกันระหว่างแผนกเพื่อเป้าหมายขององค์การที่สูงขึ้น นอกจากนั้นยังเกิดจากแรงผลักดันภายในและแรงผลักดันภายนองที่ทำให้องค์การต้องพัฒนา แรงผลักภายใน หมายความถึงการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ การเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์การ ค่านิยม วัฒนธรรม ความอึดอัดในการทำงาน ความขัดแย้งในกฎระเบียบ อัตราการเข้าออกของพนักงานสูง ส่วนแรงผลักดันภายนอกได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในวงการธุรกิจ เช่นการเปลี่ยนแปลงของตลาด การเปลี่ยนแปลงกำลังคน การขาดแคลนแรงงาน การหันมาใช้เครื่องจักร การไม่สามารถบริการลูกค้าได้ การเปลี่ยนผู้บริหาร และการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้ การพัฒนาองค์การจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบทั้งหมดขององค์การ เช่น แรงงานคน โครงสร้างและระบบงาน งานและปัญหา เทคโนโลยี โดยมี สิ่งแวดล้อมเป็นตัวประกอบ เช่น สังคม การเมือง และเศรษฐกิจ โดยมีแรงผลักดันภายนอกและภายในเป็นตัวกระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างเดิมให้เป็นโครงสร้างใหม่

วอร์เรน (Worren G Bennis อ้างถึงใน วรรณี ต.ตระกูล, 2549) ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาองค์การมิได้หมายถึงการพัฒนาแต่เฉพาะองค์การที่มีปัญหาเท่านั้น หากแต่องค์การที่มีความเจริญรุ่งเรืองอยู่แล้วก็ควรได้รับพัฒนาให้เจริญยิ่งขึ้น เพราะเมื่อใดที่คิดว่าองค์การของตนมีความเจริญ

และมีการพัฒนาที่ดีแล้วจึงหยุดนิ่ง ก็เท่ากับว่าเดินถอยหลังตลอดเวลา ผู้บริหารจึงควรมีการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยอาศัยหลักการดังนี้

1. กำหนดเป้าหมาย (Goal Sating) ควรมีการประชุม อภิปราย เพื่อกำหนดนโยบายร่วมกันทั้งฝ่ายผู้บริหารและสมาชิดในองค์การอย่างชัดเจน และตรงไปตรงมา

2. ความเข้าใจในสถานการณ์ (Understand Relations) ต้องอาศัยความเข้าใจร่วมกัน เพราะความต้องการของบุคคลจะเป็นตัวอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการทำงาน

3. การปรับปรุงสัมพันธ์ภาพ (Improving Relations) การมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกันในองค์การถือเป็นผลพลอยได้ขององค์การ แต่ไม่ว่าคนในองค์การจะมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกันหรือไม่ก็ตาม ควรได้รับการเปิดเผย เพื่อให้ต่างฝ่ายได้รู้ถึงปัญหา เมื่อรู้ถึงปัญหาทุกคนจะพยายามปรับตัวเข้าหากันและตั้งใจทำงานมากขึ้น

4. ให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินการ การแก้ปัญหา การตัดสินใจ การให้ความสนับสนุนและความร่วมมือ ทั้งนี้ควรคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลง การแก้ปัญหา ระบบการทำงานของมนุษย์ขึ้นอยู่กับดุลภาพของงาน (Balance of Force) ภายในระบบของหน่วยงานนั้น ๆ

จากการเปรียบเทียบพฤติกรรมและวัฒนธรรมขององค์การที่อ่อนแอกับองค์การที่เข้มแข็ง สังเกตได้จากค่านิยมและวัฒนธรรมในองค์การ ซึ่งค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานของคนและบรรยากาศของการทำงานร่วมกันนั้นเป็นสิ่งที่คนในองค์การมองเห็นได้ยาก แต่สำหรับผู้ที่เป็นที่ปรึกษาการพัฒนาองค์การจะเห็นได้ชัดเจนกว่า เพราะมีทัศนะเป็นกลาง กล้าเสนอปัญหาในส่วนที่องค์การไม่กล้าพูด สามารถเสนอแนะได้ชัดเจนและเหมาะสม ข้อสำคัญคือ คนในองค์การยอมรับบุคคลภายนอกมากกว่าที่ปรึกษาภายในองค์การเอง เพราะการเปลี่ยนแปลงค่านิยม และวัฒนธรรมในองค์การเป็นกิจกรรมที่ไม่เหมือนกิจกรรมฝึกอบรมและพัฒนาธรรมดาทั่วไป แต่จะต้องทำอย่างระมัดระวังรอบคอบตามขั้นตอนและพัฒนาการเปลี่ยนแปลงทุกระบบในองค์การไปพร้อมๆ กันซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ ได้แก่ งาน (Tasks) โครงสร้าง(Structure) คน (People) และวิธีการ (Technology)

สมรรถนะองค์การ

วรเดช จันทรศร (2543 : 17-28 อ้างถึงใน ศักดิ์ชัย มูลชอบ, 2545: 37-46) กล่าวว่า สมรรถนะองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารโครงการ เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกเงื่อนไขหนึ่งต่อความสำเร็จของการบริหารโครงการ สมรรถนะองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 5 ปัจจัย คือ

1. โครงสร้างขององค์การ
2. บุคลากร

3. งบประมาณ
4. วัสดุอุปกรณ์ เครื่องเมือเครื่องใช้
5. สถานที่ ทำเลที่ตั้ง และความพร้อม

ปัจจัยที่หนึ่ง คือ โครงสร้างองค์การ จะต้องมีความแข็งแกร่งทั้งภายนอกและภายในความแข็งแกร่งภายนอก หมายความว่า องค์การต้องมีโครงสร้างภายนอก (Superstructure) ที่กะทัดรัด คล่องตัว ทุกส่วนขององค์การต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนเป็นแท่งสามเหลี่ยมเล็กหรือมีลักษณะใกล้เคียงวงกลม ซึ่งสะท้อนลักษณะของการบริหารงานแบบแนวราบทุกฝ่ายช่วยกันคิดและช่วยกันทำ แต่อย่างไรก็ตามในที่นี้จะพิจารณาในรายละเอียด เฉพาะส่วนประกอบย่อยขององค์การที่รวมตัวกันในลักษณะสามเหลี่ยมและมีลักษณะคล้ายร่างกายมนุษย์ส่วนต่าง ๆ ขององค์การทั่วไปจะต้องมีรวม 5 ส่วน คล้ายกับร่างกายมนุษย์

ส่วนแรก ได้แก่ ส่วนสมอง องค์การที่แข็งแกร่งจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ดี มีสมองในการพัฒนาและยอมรับในนวัตกรรมใหม่ มีโครงสร้างส่วนบนของสมองหรือศีรษะที่แข็งแกร่งทนทานต่อการคุกคามกับสภาพแวดล้อมภายนอก หรืออีกนัยหนึ่งโครงสร้างส่วนบนของสมองสามารถปฏิสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอกได้ดี

ส่วนที่สอง ได้แก่ แขนขวา หรือฝ่ายอำนวยการ หน่วยนี้จะทำหน้าที่ในด้านการวางแผน การบริหารงานบุคคล และการบริหารทรัพยากร งบประมาณให้แก่องค์การ เป็นส่วนที่สำคัญในการช่วยส่วนสมองขององค์การ และเป็นส่วนหลักในการดูแลให้ความเป็นธรรม ผลประโยชน์ แก่หน่วยปฏิบัติระดับล่างหรือที่ต่อไปจะเรียกว่าเป็นขาขวา ขาซ้ายขององค์การ

ส่วนที่สาม ได้แก่ แขนซ้าย หรือฝ่ายสนับสนุน หน่วยย่อยหน่วยนี้จะทำหน้าที่ในการส่งกำลังบำรุง การสนับสนุนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ลงไปสู่หน่วยปฏิบัติระดับล่าง ถ้าหน่วยนี้แสวงหาประโยชน์ หรือกักตุนเอาทรัพยากรไปเป็นประโยชน์กับสมาชิกของหน่วยเสียเองก็จะมีผลลบต่อสมรรถนะในการทำงานของหน่วยปฏิบัติในระดับล่างอย่างมาก

ส่วนที่สี่ ได้แก่ ลำตัว ซึ่งหมายถึงหัวหน้างานตามลำดับชั้นบังคับบัญชา องค์การจะแข็งแกร่ง ทำงานได้รวดเร็วหรือไม่ โดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับส่วนนี้ หากองค์การเปรียบเสมือนร่างกายที่ลำตัวมีไขมันมาก การเคลื่อนไหวก็ล่าช้า ทรัพยากรก็จะไม่ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางปฏิบัติงานในองค์การ ถ้าองค์การนั้นมีการบังคับบัญชามากเกินไป การทำงานก็อาจจะมีความล่าช้ามีขั้นตอนมาก ยิ่งเป็นองค์การที่มีลักษณะการบริหารงานแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การทำงานก็จะยิ่งมีความล่าช้า ไม่อาจสนองต่อความต้องการของหน่วยปฏิบัติระดับล่างและประชาชนได้ทัน

ส่วนที่ห้า ได้แก่ หน่วยปฏิบัติระดับล่าง ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นขาซ้ายขวาของร่างกายมนุษย์ หน่วยนี้จะปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกกับประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของโครงการ

โดยตรง ถ้าหน่วยปฏิบัติระดับล่างไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรที่เพียงพอจากหน่วยสนับสนุน หรือไม่ได้รับคำแนะนำที่ดีจากหน่วยอำนวยการ ไม่ได้รับการสนับสนุนเรื่องความก้าวหน้าขึ้นเงินเดือนอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติในระดับล่างก็จะตกต่ำและต้องมีผลไปถึงบริการที่ประชาชนจะได้รับด้วย

ปัจจัยที่สอง คือ บุคลากร ความสำเร็จของการบริหารโครงการพัฒนานั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ด้าน คือ

1. จำนวนหรือความเพียงพอของบุคลากร
2. คุณภาพของบุคลากร
3. ระดับการนำบุคลากรไปใช้ประโยชน์

ในด้านจำนวนหรือความเพียงพอของบุคลากร องค์การมีความพร้อมเพียงใดในด้านการสนับสนุนด้านจำนวนคน โครงการพัฒนานั้น ต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไรในแง่คุณภาพ บุคลากรเหล่านั้นมีความยินดีหรือเต็มใจที่จะมาร่วมงานในโครงการนั้นหรือไม่ หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นอยู่ในภาคหน่วยราชการที่รับผิดชอบในโครงการจะสามารถหาบุคลากรมาได้จากแหล่งใด จะมีความสามารถดึงบุคลากรจากภาคเอกชนมาปฏิบัติงานในโครงการได้หรือไม่ อย่างไร

ในลักษณะที่ต้องการบุคลากรที่มีคุณภาพจริง ๆ การสรรหาในวงกว้าง (Open-recruitment) จึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการบุคลากรของโครงการได้กระจายไปในวงกว้าง เพื่อที่จะได้คนดีมีฝีมือมารับการคัดเลือกให้ได้มากที่สุด

เมื่อสรรหาได้คนดีมีฝีมือมาสมัครแล้ว การคัดเลือก (Selection) ก็ควรเป็นไปอย่างเป็นธรรม เอาผู้ที่เหมาะสมเข้ามาทำงานในโครงการให้ได้มากที่สุด

เมื่อได้บุคลากรเข้ามาทำงานให้กับโครงการแล้ว ก็ต้องหาทางนำบุคลากรของโครงการไปใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด ในกระบวนการดังกล่าว โครงการอาจจะต้องทำการปฐมนิเทศ (Orientation) เพื่อให้ผู้เป็นสมาชิกของโครงการหรือองค์การที่รับผิดชอบในการนำโครงการไปปฏิบัติให้เห็นภาพรวมของโครงการ ได้รับทราบภาพรวมเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่การทำงาน และระบบงานย่อยต่าง ๆ ของโครงการ นอกจากนี้ การฝึกอบรม (Training) เพื่อเป็นการพัฒนาสมาชิกในโครงการโดยเฉพาะในกรณีที่จำเป็น ก็ยังเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยที่สาม คือ งบประมาณ ซึ่งมีอยู่สองส่วนที่ถือว่าเป็นรากฐานแห่งสมรรถนะขององค์การ และโอกาสที่โครงการจะประสบความสำเร็จ มีดังนี้

ส่วนแรก คือ ความเพียงพอ (Adequacy) ของงบประมาณ ถ้างบประมาณเพียงพอหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำโครงการไปปฏิบัติก็สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง สามารถใช้งบประมาณคือนำทรัพยากรบริหารที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อให้เกิดผลต่อโครงการได้

ส่วนที่สอง คือ การจัดสรรงบประมาณ (Budget Allocation) สมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำโครงการไปปฏิบัติจะมีความแข็งแกร่งคือ งบประมาณนั้นได้มีการจัดสรรไปยังผู้ปฏิบัติระดับล่างและประชาชนผู้รับบริการ ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างทั่วถึงและทันต่อเวลา

ปัจจัยที่สี่ คือ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ สมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำโครงการไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้น ถ้าองค์การนั้นได้รับความสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเพียงพอและทันต่อเวลา ในบางกรณีหากการดำเนินโครงการนั้นมีลักษณะที่ต้องใช้เทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยองค์กรที่รับผิดชอบจะต้องมีบุคลากรที่มีความชำนาญที่จะใช้เทคโนโลยีนั้นๆ

ปัจจัยที่ห้า คือ อาคาร สถานที่ ทำเลที่ตั้ง และความพร้อม ปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่ โครงการทางธุรกิจให้ความสำคัญมาก เพราะเป็นเรื่องความสะดวกของลูกค้าที่มาติดต่อขอรับบริการ มีผลโดยตรงต่อความเจริญก้าวหน้าของธุรกิจนั้น ๆ สถานที่ ทำเลที่ตั้งของโครงการจึงทำให้ประชาชนผู้รับบริการเสียค่าใช้จ่ายน้อยในการมาติดต่อ ประหยัดเวลา ได้รับบริการอย่างทั่วถึง เกิดความพึงพอใจ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งมี่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ

สรุป การพัฒนาองค์กรโดยทั่วไปจะกระทำเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการและการให้บริการสาธารณะ

หลายทศวรรษนับจากประเทศไทยผ่านการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากระบอบการใช้อำนาจแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureauaratic Polity) มาเป็นการปกครองที่เน้นการให้อำนาจแก่ตัวแทนประชาชนผ่านระบบรัฐสภา (Parliamentary Regime) การบริหารงานภาครัฐไทย ไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญเท่าใดนักกับการให้บริการประชาชน ไม่ว่าจะมองในแง่คุณภาพการตอบสนองความต้องการให้เกิดผล หรือประมาณของการให้บริการที่เพียงพอเพื่อสนับสนุนการเติบโตของภาคธุรกิจและภาคเอกชน และยิ่งให้ความสำคัญน้อยลงไปเมื่อกล่าวถึงเรื่องคุณภาพการให้บริการ (Service Quality) โดยให้ความสำคัญกับประเด็นความพึงพอใจของประชาชนที่มารับบริการ พร้อมกับมีเครื่องมือวัด

ประเมินความพึงพอใจแบบต่างหน่วยต่างว่ากันไปเอง การใช้เครื่องมือวัดคุณภาพของการให้บริการที่ได้มาตรฐาน จึงไม่ปรากฏแพร่หลายมากนักกับหน่วยงานภาครัฐไทยที่ทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ แม้ระบบราชการของเราหลายปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จะอยู่ในภาวะของการบริหารราชการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) ก็ตาม แตกต่างไปจากการบริหารภาครัฐของประเทศในโลกตะวันตก ยกเว้นไว้แต่ในแวดวงวิชาชีพพยาบาลของไทย ที่ดูจะได้รับความสนใจและมีการพัฒนาองค์ความรู้ ตลอดไปจนถึงการพัฒนาเครื่องมือวัดคุณภาพการให้บริการอย่างกว้างขวางต่อเนื่อง

ความหมายของคุณภาพ

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2550 : 27) กล่าวว่าวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับคุณภาพแบ่งออกเป็น 4 ยุคสมัย คือ

1. ยุคตรงตามมาตรฐาน (Fitness to Standard) หมายถึง ตรงตามที่ออกแบบไว้ ตรงตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ
2. ยุคตรงตามประโยชน์ใช้สอย (Fitness to Use) หมายถึง ตรงตามที่ลูกค้าต้องการใช้งาน
3. ยุคเหมาะสมกับต้นทุน/ราคา (Fitness to Cost) หมายถึง เป็นที่ต้องการของทุกคน เพราะคุณภาพสูง แต่ราคาถูก หรือราคาเหมาะสม
4. ยุคตรงตามความต้องการที่แฝงเร้น (Fitness to Latent Requirement) หมายถึง ตรงตามที่ลูกค้าต้องการรวมทั้งความต้องการที่แฝงเร้นของลูกค้าด้วย

ความหมายของคุณภาพการให้บริการ

กรอนรูส (Gronroos, 1982) สมิทและฮูสตัน (Smith and Houston, 1982 อ้างถึงใน ชัชวาลย์ ทิตศิวัช, 2550 : 109) ได้ให้ความหมายของคุณภาพการให้บริการว่า จำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ คุณภาพเชิงเทคนิค (Technical Quality) อันเกี่ยวกับผลลัพธ์ หรือสิ่งที่ผู้รับบริการได้รับการจากบริการนั้น โดยสามารถที่จะวัดได้เหมือนกับการประเมินได้คุณภาพของผลิตภัณฑ์ (Product Quality ส่วนคุณภาพเชิงหน้าที่ (Functional Quality) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการประเมิน

ลิวอิส และบูม (Lewis and Bloom, 1983 อ้างถึงใน ชัชวาลย์ ทิตศิวัช, 2550 : 109) ได้ให้คำนิยามของคุณภาพการให้บริการว่าเป็นสิ่งที่ชี้ถึงระดับของการบริการที่ส่งมอบโดยผู้ให้บริการต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการว่าสอดคล้องกับความต้องการของเขาได้ดีเพียงใด การส่งมอบบริการที่มีคุณภาพ (Delivering Service Quality จึงหมายถึง การตอบสนองต่อผู้รับบริการบนพื้นฐานความคาดหวังของผู้รับบริการ

ครอสบี้ (Crosby, 1988 : 15 อ้างถึงใน ชัชวาล ทิตศิวัช, 2550 : 110) กล่าวว่า คุณภาพการให้บริการนั้น เป็นแนวคิดที่ถือหลักการการดำเนินงานบริการที่ปราศจากข้อบกพร่องและ

ตอบสนองตรงตามความต้องการของผู้บริการ และสามารถที่จะทราบความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการได้ด้วย

พาราซุรามาน ซีแทมล์ และเบอร์รี่ (Parasuraman, Ziethaml and Berry, 1985 อ้างถึงในชัชวาลย์ ทิตศิวัช, 2550 : 111) กล่าวว่า คุณภาพการให้บริการ เป็นมโนทัศน์และปฏิบัติการในการประเมินของผู้รับบริการโดยทำการเปรียบเทียบระหว่างการบริการที่คาดหวัง (Expectation Service) กับการบริการที่รับรู้จริง (Perception Service) จากผู้ให้บริการ ซึ่งหากผู้ให้บริการสามารถให้บริการที่สอดคล้องตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ หรือสร้างการบริการที่มีระดับสูงกว่าที่ผู้รับบริการได้คาดหวัง จะส่งผลให้การบริการดังกล่าวเกิดคุณภาพการให้บริการซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจจากบริการที่ได้รับเป็นอย่างมาก และชี้ให้เห็นด้วยว่าคุณภาพการให้บริการ เป็นการให้บริการที่มากว่าหรือตรงกับความคาดหวังของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นเรื่องของการประเมินหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นเลิศของการบริการในลักษณะของภาพรวมในมิติของการรับรู้ ผลการศึกษาของนักวิชาการกลุ่มนี้ ชี้ให้เห็นว่า การประเมินคุณภาพการให้บริการตามการรับรู้ของผู้บริโภคเป็นไปในรูปแบบของการเปรียบเทียบทัศนคติที่มีต่อบริการที่คาดหวังและการบริการตามที่รับรู้ว่ามีความสอดคล้องกันเพียงไร ข้อสรุปที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ การให้บริการที่มีคุณภาพนั้นหมายถึง การให้บริการที่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น ความพึงพอใจต่อการบริการ จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการทำให้เป็นไปตามความคาดหวังหรือการไม่เป็นไปตามความคาดหวัง (Confirm or Disconfirm Expectation) ของผู้บริโภคนั่นเอง

วีรพงษ์ เฉลิมจิรรัตน์ (2543 : 14-15) กล่าวว่า คุณภาพการให้บริการ คือความสอดคล้องกันของความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ หรือระดับของความสามารถในการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการอันทำให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจจากบริการที่เข้าได้รับ

สมวงศ์ พงศ์สถาพร (2550 : 66) เสนอความเห็นไว้ว่า คุณภาพการให้บริการเป็นทัศนคติที่ผู้รับบริการสะสมข้อมูลความคาดหวังไว้ว่าจะได้รับจากบริการ ซึ่งหากอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (Tolerance Zone) ผู้รับบริการก็จะมีความพึงพอใจในการให้บริการ ซึ่งจะมีระดับแตกต่างกันออกไปตามความคาดหวังของแต่ละบุคคล และความพึงพอใจนี้เอง เป็นผลมาจากการประเมินผลที่ได้รับจากบริการนั้น ณ ขณะเวลาหนึ่ง

สรุป คุณภาพการให้บริการ (Service Quality) หมายถึง ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของธุรกิจให้บริการ คุณภาพของบริการเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะสร้างความแตกต่างของธุรกิจให้เหนือกว่าคู่แข่งขันได้ การเสนอคุณภาพการให้บริการที่ตรงกับความคาดหวังของผู้รับบริการ

เป็นสิ่งที่ต้องกระทำ ผู้รับบริการจะพอใจถ้าได้รับสิ่งที่ต้องการ เมื่อผู้รับบริการมีความต้องการ ณ สถานที่ที่ผู้รับบริการต้องการ และในรูปแบบที่ต้องการ

เกณฑ์การพิจารณาคุณภาพการให้บริการ

เนื่องจากคุณภาพเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและมีองค์ประกอบหรือปัจจัยหลายอย่างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง อันส่งผลให้การมองคุณภาพจำเป็นต้องมองจากหลายด้าน จึงได้มีความพยายามจากนักวิชาการมาโดยต่อเนื่องในการพยายามค้นหาแนวทางการประเมินหรือวัดคุณภาพการให้บริการที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงมิติของการปฏิบัติและสามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการให้บริการอย่างเด่นชัดที่สุด

กรอนรูส (Gronroos, 1984 อ้างถึงใน ชัชวาลย์ ทัตศิวัช, 2550 : 115) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า คุณภาพเชิงเทคนิค (Technical Quality) และคุณภาพเชิงหน้าที่ (Functional Quality) เป็นภาพแห่งมิติของคุณภาพที่ส่งผลกระทบไปถึงทั้งความคาดหวังและการรับรู้ต่อคุณภาพการให้บริการ และคุณภาพการให้บริการจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระดับของคุณภาพเชิงเทคนิค และคุณภาพเชิงหน้าที่นั่นเอง ทั้งนี้ กรอนรูส ได้กล่าวถึงเกณฑ์การพิจารณาคุณภาพการบริการว่าสามารถสร้างให้เกิดขึ้นได้ตามหลัก 6 ประการ กล่าวคือ

1. การเป็นมืออาชีพและการมีทักษะของผู้ให้บริการ (Professionalism and Skill) เป็นการพิจารณาว่า ผู้รับบริการสามารถรับรู้ได้จากการเข้ารับบริการจากผู้ให้บริการที่มีความรู้และทักษะในงานบริการ ซึ่งสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีระบบและแบบแผน

2. ทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ให้บริการ (Attitude and Behavior) ผู้รับบริการจะเกิดความรู้สึกได้จากการที่ผู้ให้บริการสนใจที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยท่าทีที่เป็นมิตรและดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน

3. การเข้าพบได้อย่างง่ายและมีความยืดหยุ่นในการให้บริการ (Accessibility and Flexibility) ผู้รับบริการจะพิจารณาจากสถานที่ตั้งไว้ให้บริการ และเวลาที่ได้รับบริการจากผู้ให้บริการ รวมถึงระบบการบริการที่จัดเตรียมไว้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้รับบริการ

4. ความไว้วางใจและเชื่อถือได้ (Reliability and Trustworthiness) ผู้รับบริการจะทำการพิจารณาหลังจากที่ได้รับบริการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งการให้บริการของผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับการตกลงกัน

5. การแก้ไขสถานการณ์ให้กลับสู่ภาวะปกติ (Recovery) พิจารณาจากการเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้าเกิดขึ้นหรือเกิดเหตุการณ์ที่ผิดปกติ และผู้ให้บริการสามารถแก้ไขสถานการณ์นั้น ๆ ได้ทันท่วงทีด้วยวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งทำให้สถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ

6. ชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ (Reputation and Credibility) ผู้รับบริการจะเชื่อถือในชื่อเสียงของผู้ให้บริการจากการที่ผู้ให้บริการดำเนินกิจการด้วยดีมาตลอด

คำอธิบายและผลงานของการศึกษาเรื่องคุณภาพการให้บริการของกรอนรูส นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาคุณภาพที่เน้นหนักในเชิงคุณภาพการให้บริการอย่างแท้จริง

ต่อมา กรอนรูส (Gronroos, 1990 : 40 – 42 อ้างถึงใน ชัชวาลย์ ทัตศิวัช, 2550 : 115) ได้อธิบายแนวคิดในเรื่องคุณภาพที่ลูกค้ารับรู้ทั้งหมดว่า เป็นคุณภาพการให้บริการที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการรับรู้ โดยเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของสิ่งต่าง ๆ ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. คุณภาพที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการคาดหวัง (Expected Quality) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ การสื่อสารทางตลาด (Marketing Communication) ภาพลักษณ์ขององค์กร (Corporate Image) การสื่อสารแบบปากต่อปาก (Word-of-mouth Communication) และความต้องการของลูกค้า (Customer Needs)

2. คุณภาพที่เกิดจากประสบการณ์ในการใช้บริการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ (Experiences Quality) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ประกอบด้วย ภาพลักษณ์ขององค์กร (Corporate Image) คุณภาพเชิงเทคนิค (Technical Quality) และคุณภาพเชิงหน้าที่

ทัศนะเรื่องคุณภาพการให้บริการดังกล่าว สรุปได้ว่า ลูกค้าที่รับบริการมักจะทำการประเมินคุณภาพของการให้บริการโดยการเปรียบเทียบคุณภาพที่คาดหวังกับคุณภาพที่เกิดจากประสบการณ์ของการใช้บริการว่าคุณภาพทั้งสองด้านนั้นสอดคล้องกันหรือไม่ หรือมีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาร่วมกันแล้วจะกลายเป็นคุณภาพที่ลูกค้ารับรู้ทั้งหมด (Total Perceived Quality –TPP) และทำการสรุปผลขั้นสุดท้ายเป็นคุณภาพที่รับรู้ได้ (Perceived Service Quality –PSQ) นั่นเอง ซึ่งหากผลจากการเปรียบเทียบพบว่า คุณภาพที่เกิดจากประสบการณ์ไม่เป็นไปหรือไม่สอดคล้องกับคุณภาพที่คาดหวัง จะทำให้มีการรับรู้ของลูกค้าที่ดีหรือไม่ดีอย่างไร

บัซเซล และเกลล์ (Buzzle and Gale, 1985 อ้างถึงใน ชัชวาลย์ ทัตศิวัช, 2550 : 118) ได้กล่าวถึงเกณฑ์การพิจารณาคุณภาพการให้บริการไว้ดังนี้

1. คุณภาพการให้บริการ จะถูกกำหนดโดยลูกค้าหรือผู้รับบริการ ลูกค้าหรือผู้รับบริการจะเป็นผู้พิจารณาว่าอะไรที่เรียกว่าคุณภาพ โดยไม่ได้ใส่ใจว่ากระบวนการทำให้การบริการเกิดขึ้นนั้นเป็นอย่างไร อย่างไรก็ดี ลูกค้าหรือผู้รับบริการแต่ละคนย่อมมีมุมมองในเรื่องคุณภาพที่อาจแตกต่างกันไปบ้าง

2. คุณภาพการให้บริการเป็นสิ่งที่องค์การจะต้องค้นหาอยู่ตลอดเวลา ไม่มีจุดสิ้นสุด โดยที่เราไม่สามารถกำหนดคุณภาพการให้บริการให้เป็นไปโดยเฉพาะเจาะจง หรือเป็นสูตรสำเร็จตายตัวได้ การให้บริการที่ดีมีคุณภาพจึงต้องทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

3. คุณภาพการให้บริการ จะเกิดขึ้นได้ด้วยความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนใด การควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานของแต่ละคนเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการให้บริการที่มีคุณภาพได้ สิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องได้รับคือการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อการให้บริการ และการนำเสนอบริการที่มีคุณภาพอยู่เสมอ ทั้งต่อเพื่อนร่วมงานและลูกค้าหรือผู้รับบริการ

4. คุณภาพการให้บริการ การบริหารการบริการ และการติดต่อสื่อสารเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ ในการนำเสนอการให้บริการที่มีคุณภาพนั้น ผู้ปฏิบัติงานให้บริการจะต้องมีความรู้และเข้าใจคำติชมผลงาน ซึ่งการให้บริการนี้ ผู้บริการจะต้องเอาใจใส่การบริหารจัดการ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานบริการด้วยความจริงใจและสร้างสรรค์ภายใต้ความมุ่งหวังที่จะให้บริการที่ออกมามีคุณภาพดี

5. คุณภาพการให้บริการ จะต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรม

6. คุณภาพการให้บริการจะดีเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมการบริการภายในองค์การที่เน้นความเป็นธรรมและคุณค่าของคน โดยองค์การที่ให้บริการที่สามารถปฏิบัติต่อลูกค้า และบุคลากรขององค์การได้อย่างเท่าเทียมกัน ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการให้บริการอย่างแท้จริง

7. คุณภาพการให้บริการขึ้นอยู่กับความพร้อมในการให้บริการ แม้ว่าคุณภาพการให้บริการจะไม่สามารถหรือยากที่จะกำหนดตายตัวลงไป แต่การวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมของการบริการไว้ล่วงหน้า รวมทั้งการเรียนรู้ในสิ่งที่เป็นความต้องการหรือความคาดหวังของลูกค้าหรือผู้รับบริการย่อมก่อให้เกิดการบริการที่มีคุณภาพที่ดี

8. คุณภาพการให้บริการ หมายถึงการรักษาคำมั่นสัญญาว่าองค์การจะให้บริการลูกค้าหรือผู้รับบริการได้อย่างที่เป็นไปตามความคาดหวัง และเป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้ปฏิบัติงานให้บริการ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า คุณภาพการให้บริการนั้น เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและหลากหลายในแง่มุมของการพิจารณา แต่กระนั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าคุณภาพการให้บริการเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งผู้บริหารขององค์การพึงให้ความสำคัญและทุ่มเทความสนใจ องค์การที่ต้องการความสำเร็จของการประกอบการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน จึงต้องให้ความสนใจในประเด็นเรื่องคุณภาพการให้บริการที่พิจารณาหรือทำความเข้าใจจากความต้องการและความคาดหวังของลูกค้าหรือผู้รับบริการได้อย่างเด่นชัด

คุณภาพการให้บริการของภาครัฐไทย

การจัดบริการสาธารณะนับได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่เบื้องต้นของรัฐหรือรัฐบาล ที่จะยังประโยชน์แก่สังคมและบุคคลทั่วไป การดำเนินบทบาทสำคัญประการนี้ของหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพ

เช่นว่านี้ ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทางในภาพรวมของประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบเศรษฐกิจ การให้บริการของภาครัฐที่มีคุณภาพจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนสมรรถนะของการปฏิบัติงานให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เป็นผู้รับบริการจากภาครัฐ ภายใต้รากฐานของการบริหาราชการหรือการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) ที่ระบบราชการของหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยรับมาเป็นกระบวนการทัศน์ในการขับเคลื่อนการจัดการระบบงานภาครัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ นั้นมีมิติสำคัญประการหนึ่งที่ให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation) ที่มุ่งเน้นคุณภาพการให้บริการประชาชนที่เป็นลูกค้าผู้มารับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐของไทย ได้นำเอาเครื่องมือทางการจัดการ (Management Tools) อันนับว่าเป็นเครื่องมือสากล เช่น การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) การจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management - TQM) การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ก็ได้รับการพัฒนาและผลักดันเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงระบบการบริหารและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย เพื่อให้บริการประชาชนทุกระดับ ให้เกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพัฒนาระบบราชการในเชิงการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นความมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง อันสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2551-2555 ยุทธศาสตร์ที่ 1 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (Public Service Declivity) ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มนุษย์มาร่วมกันเป็นประเทศ แต่ละประเทศก็มีลักษณะการบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่มาจากฝ่ายปกครอง และอาจถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อการบริการให้ผู้รับบริการ การบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยราชการ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

บรรจบ กาญจนดุล (2523 : 25 อ้างถึงใน กฤติกา หงส์ศิริ, 2543 : 28 -29) ได้ให้ความหมายการบริการประชาชน (Public Service) หมายถึง กิจการทุกประเภทที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนอง

ความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือกิจการที่ตอบสนองความต้องการในด้านความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และกิจการที่ตอบสนองความต้องการในด้านความสะดวกในการดำเนินชีวิต

ทฤษฎีการให้บริการของรัฐ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถาบันดำรงราชานุภาพ (2537 : 11-14 อ้างถึงใน กฤติกา หงส์ศิริ, 2543 : 28 - 29) ได้ทำการศึกษาและรวบรวมหลักการให้บริการประชาชนของรัฐ ต้องคำนึงถึงหลัก 3 ประการ คือ

1. หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. หลักการบริการประชาชน
3. หลักการบริหารในด้านการบริการประชาชน

หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การบริการประชาชน เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐ กับประชาชน โดยมีเป้าหมายที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งองค์กรของรัฐจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นกลไกปกครองดูแลประชาชนให้ปฏิบัติตามครรลองของกฎหมาย
2. เป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคม

การให้บริการขององค์การของรัฐ จึงประกอบด้วยองค์การ 2 ประเภท คือ องค์การที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และองค์การให้บริการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล โดยองค์การที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล ให้ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมาย และเกิดความเป็นระเบียบขึ้นในสังคม ส่วนองค์การให้บริการส่วนบุคคล เป็นองค์การที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ อาชีพ และอนามัยให้ดีขึ้น

หลักการบริการประชาชน

การให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ จะต้องบริการประโยชน์สาธารณะและรัฐจะต้องมีหน้าที่ให้บริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาสิทธิมนุษยชนโดยกฎหมาย การป้องกันประเทศ การให้สิ่งตอบแทนสมาชิกสังคมผู้ทำคุณประโยชน์ต่อบ้านเมือง การออกกฎหมายสวัสดิภาพแก่ผู้ใช้แรงงาน การระดมทรัพยากรได้แก่ เงินภาษีอากรจากสังคม การสาธารณสุข การบริการผู้ยากจนให้เปล่าโดยบัตรสุขภาพ การให้การศึกษาแก่ประชาชนแบบให้เปล่า การวางแผนใช้พลังงานและสิ่งแวดล้อม การพัฒนา และวางแผนชุมชนเมือง และการจัดทำบริการสาธารณะ

หลักการบริหารในด้านการบริการประชาชน

รัฐมีเป้าหมายการบริการเพื่อความพึงพอใจของประชาชน มีเจ้าหน้าที่ขององค์การของรัฐรับตอบสนองความต้องการของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตามระเบียบและกฎหมาย และนโยบายขององค์การของรัฐ ถ้าเจ้าหน้าที่ขององค์การของรัฐบริการประชาชนดีแล้ว ประชาชนก้าวลงจาก องค์การของรัฐด้วยความสบายใจ ซึ่งผลที่ได้รับจากการบริหารของรัฐดังกล่าวประชาชนจะพอใจและให้ความร่วมมือกับรัฐ

เวเบอร์ (Weber, 1966 อ้างถึงใน มุกดา ตันปิติ, 2543 : 28) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการให้บริการว่าการให้การบริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดคือ การให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคลหรือเป็นการให้บริการโดยปราศจากอารมณ์ ไม่มีความชอบพอหรือสนใจเป็นพิเศษ ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์เมื่ออยู่ในสภาพที่เหมือนกัน

ปฐม มณีโรจน์ (อ้างถึงใน นงลักษณ์ เสถียร, 2543 : 11) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการบริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ จากความหมายนี้จึงพิจารณาการให้บริการว่าประกอบด้วยผู้ให้บริการ (Providers) และผู้รับบริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรกถือปฏิบัติหน้าที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

ประยูร กาญจนดุล (อ้างถึงใน นงลักษณ์ เสถียร, 2543 : 11) ได้กล่าวถึง แนวคิดการให้บริการสาธารณะ ดังนี้

1. บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของรัฐ
2. บริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบและวิธีการดำเนินการสาธารณะ ย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจ และโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุด
5. เอกชนมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

ปรัชญา เวสารัชช์ (2521 อ้างถึงใน นงลักษณ์ เสถียร, 2543 : 12) ได้จำแนกองค์ประกอบหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมระหว่างการติดต่อของผู้ให้บริการและผู้รับบริการออกเป็น 3 ประเภท คือ องค์ประกอบที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่องค์การเอง องค์ประกอบด้านผู้รับบริการ และองค์ประกอบที่เกิดจากสภาพการติดต่อที่ออกมา ย่อมมีผลสะท้อนออกมาในรูปของความพึงพอใจหรือการกระทำซึ่งจะส่งผลย้อนไปหาเจ้าหน้าที่องค์การเอง

กุลธน นาคพงศธร (2528 อ้างถึงใน นงลักษณ์ เสถียร, 2543 : 12) ได้กล่าวถึงหลักการบริการสาธารณะ คือ

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และบริการที่องค์การจัดให้นั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด มิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้น ๆ ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริการหรือผู้ปฏิบัติงาน

3. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคล หรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างจากลุ่มคนอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

4. หลักความปลอดภัย ค่าใช้จ่ายที่ต้องให้ไปในการบริการจะต้องไม่มากจนเกิดกว่าผล ที่จะได้รับ

5. หลักความสะอาด บริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่าย สะดวกสบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากใจแก่ผู้ให้บริการหรือใช้บริการมากเกินไป

ฟิตซ์เจอรัล และดูเรนท์ (Fitzgerald and Durant, 1980 : 586 อ้างถึงใน นงลักษณ์ เสถียร, 2543 : 12) กล่าวว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ (Public Service Satisfaction) หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการให้บริการของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้ (Perception) ถึงการส่งมอบการบริการที่แท้จริง และการประเมินผลนี้ก็จะแตกต่างกันไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับเกณฑ์ (Criteria) ที่แต่ละบุคคลตั้งไว้ รวมทั้งการตัดสินใจ (Judgment) ของบุคคลนั้นด้วย โดยการประเมินผลสามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านอัตวิสัย (Subjective) ซึ่งเกิดจากการได้รับรู้ถึงการส่งมอบการบริการ

2. ด้านวัตถุวิสัย (Objective) ซึ่งเกิดจากการได้รับปริมาณและคุณภาพของการบริการ

มิทเลท (Millett, 1954 อ้างถึงใน มุกดา ตันปิติ, 2543 : 27) กล่าวว่า เป้าหมายสำคัญของการให้บริการคือการสร้างความพอใจในการบริการแก่ประชาชน โดยมีหลักหรือแนวทางคือ

1. การให้บริการอย่างสม่ำเสมอ (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานของภาครัฐ ที่มีฐานคติที่ว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่มุมของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการ ประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) หมายถึง ในการบริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิภาพเลยถ้าไม่มีการตรงเวลา ซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะ มีจำนวนการให้บริการและสถานที่ที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (The Right Quantity at the Right Geographical) มิลเลท เห็นว่าความเสมอภาคหรือการตรงเวลาจะไม่มีความหมายเลยถ้าจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอ และสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการที่ต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเพิ่มประสิทธิภาพ หรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

คาทซ์ และดาเนท (Katz and Danet, 1973 : 46-52 อ้างถึงใน สันติ ปัญญาวงค์, 2542 : 15 - 16) เสนอความเห็นว่าหลักการสำคัญของการบริการลูกค้าที่ควรปฏิบัติทั้งในองค์การของรัฐและเอกชนควรยึดหลักปฏิบัติ ดังนี้

1. การติดต่อเฉพาะงาน (Specificity) หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างลูกค้ากับพนักงานจะจำกัดเฉพาะเรื่องงานเท่านั้น พนักงานไม่ควรนำเรื่องส่วนตัวนอกเหนือจากหน้าที่มาเกี่ยวข้องด้วย

2. การปฏิบัติโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Universality) หมายความว่า พนักงานจะต้องปฏิบัติต่อลูกค้า โดยความเป็นธรรม ไม่ถือเขาถือเรา เช่น การให้บริการตามลำดับก่อนหลัง ใครมาก่อนก็ได้รับการบริการก่อน เป็นต้น

3. การวางตัวเป็นกลาง (Affective Neutrality) หมายถึง พนักงานจะต้องให้บริการลูกค้าโดยไม่เอาอารมณ์ส่วนตัวเข้ามายุ่งเกี่ยวกับงาน ปฏิบัติงานด้วยเหตุผลและใช้หลักการความถูกต้อง

หลักทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของ แม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเห็นว่ายิ่งต้องการให้ระบบมีประสิทธิภาพเท่าใดระบบยิ่งแยกแยะการปฏิบัติ โดยยึดตัวบุคคลออกไปมากเท่านั้น เวเบอร์ได้ให้ทัศนคติเกี่ยวกับพฤติกรรมในการให้บริการว่า การบริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดคือการให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล คือเป็นลักษณะการให้บริการที่ปราศจากอารมณ์และไม่มีความชอบพอพิเศษ ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์เมื่ออยู่ในสภาพที่เหมือนกัน

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การให้บริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนจัดให้มีขึ้นสำหรับประชาชนทั่วไป โดยให้เกิดความเพียงพอระหว่างการบริการที่มีอยู่กับการขอรับบริการ โดยเน้นที่ความสะดวกและสิ่งอำนวย

ความสะดวกของแหล่งบริการต่าง ๆ โดยยึดหลักความเสมอภาค ความรวดเร็ว ความปลอดภัยและความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้ขอรับบริการ ซึ่งการให้บริการมีส่วนประกอบคือผู้รับบริการและผู้ให้บริการ ต่างมีความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย จึงสามารถวัดได้การให้บริการนั้น ๆ มีคุณภาพ

การให้บริการแบบเสร็จสิ้นในคราวเดียว (One Stop Service)

เป็นเรื่องความพยายามที่จะจัดหน่วยงานของรัฐให้เกิดความสมบูรณ์และครบวงจร โดยประชาชนไม่ต้องเสียเวลาไปติดต่องานที่ต่าง ๆ หลายแห่ง ให้เพียงมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการอย่างเบ็ดเสร็จ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งพอสรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญได้ ดังนี้

1. การกำหนดให้การบริการประชาชนอยู่ในองค์กรเดียวกัน หรือให้สถานที่เพียงแห่งเดียว การจัดตั้งสำนักงานของรัฐเพื่อให้บริการประชาชนจะต้องคำนึงถึงที่ตั้งสำนักงานให้เป็นศูนย์รวมการให้บริการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนั้นเพียงแห่งเดียว โดยมีวัตถุประสงค์ คือ ความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการของรัฐในระดับนั้น และจัดบริการอยู่ในหน่วยงาน หรือสถานที่แห่งเดียวกัน การจัดระเบียบบริหารราชการต้องคำนึงว่าหน่วยงานต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการสั่งการขององค์กรเพียงแห่งเดียว

2. การเพิ่มอำนาจหน้าที่และการกระจายกิจกรรม เพื่อบริการประชาชน ให้แก่ศูนย์บริการของรัฐแบบครบวงจร การจัดตั้งศูนย์บริการประชาชนในองค์กรเดียวกันนั้น ต้องคำนึงถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรแห่งนั้นด้วย คือ ต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริการอย่างทั่วถึงและเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในหน่วยงานนั้น

3. การกำหนดให้หน่วยงานจัดบริการประชาชนให้เสร็จสิ้นในคราวเดียว การบริการของหน่วยงานรัฐ การถือหลักว่าผู้ไปติดต่อราชการได้รับบริการเสร็จสิ้นในคราวเดียว คือ ผลสุดท้ายงานดังกล่าวต้องสำเร็จเสร็จสิ้นในคราวเดียวกันกับที่ผู้นั้นไปติดต่อราชการแห่งนั้น ไม่ต้องกลับมาติดต่อซ้ำหลายครั้ง

4. การให้บริการในเรื่องต่าง ๆ มีความสัมพันธ์และผสมผสานอย่างเหมาะสมในกรณีที่งานต่าง ๆ ไม่อาจสำเร็จลงได้ เมื่อประชาชนไปติดต่อครั้งแรกในคราวเดียวกัน เจ้าหน้าที่จะต้องใช้เวลาทำงานมากขึ้น กระบวนการทำงานก็มีหลายขั้นตอน ต้องใช้เจ้าหน้าที่จากหลายแผนกงานเข้าเกี่ยวข้อง ทางราชการควรกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างรัดกุม และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มาติดต่ออย่างกระจ่างชัด เช่น การเตรียมเอกสาร หลักฐานที่ต้องนำมาแสดงแก่เจ้าหน้าที่ในครั้งต่อไป เป็นต้น

5. ระยะเวลาที่ประชาชนใช้ในการติดต่อขอรับบริการน้อยที่สุด โดยกำหนดระยะเวลาที่พอกระทำได้ และผู้มาติดต่อมีความพึงพอใจในการบริการนั้น ๆ ระเบียบหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานต้องปรับปรุงให้ชัดเจนและรัดกุม

6. ประชาชนได้รับความพอใจสูงสุดจากบริการของรัฐ เป็นการสะท้อนถึงผลจากบริการของรัฐ นับเป็นหัวใจของการปฏิบัติราชการนั่นเอง สำหรับประสิทธิภาพ หรือผลที่ทางราชการได้รับเป็นเพียงเครื่องชี้วัดถึงผลสำเร็จที่ทางราชการได้รับตามเป้าหมาย มิใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการโดยตรง

รูปแบบของการให้บริการแบบเสร็จสิ้นในคราวเดียว

เป็นรูปแบบอุดมคติที่ทางราชการจะดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ อาจจัดในรูปแบบดังนี้

1. การจัดบริการบนสำนักงาน การตั้งหน่วยราชการ ควรจัดให้เป็นศูนย์ราชการในเขตพื้นที่นั้นอย่างถาวร มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับชัดเจน และประชาชนเลือกรับบริการได้อย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งนี้ทรัพยากรการบริการต่าง ๆ จะต้องมีครบถ้วน และเพียงพอแก่การบริการประชาชน

2. การจัดบริการนอกสำนักงาน เป็นการจัดเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น หรือความต้องการของประชาชนและทางราชการนั้น ๆ วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดบริการนอกสำนักงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่บางแห่งเป็นสำคัญ เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ได้รับบริการอย่างทั่วถึง และทางการเข้าถึงประชาชนที่เป็นเป้าหมายของการให้บริการโดยตรงมากกว่าให้ประชาชนไปติดต่อเอง

3. การจัดบริการให้กับประชาชนตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน อาจเป็นการแยกหน่วยงานเป็นเอกเทศเฉพาะออกไปจากสำนักงานกลาง เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่เกิดความคล่องตัว และเหมาะสมของการทำงาน แต่จะต้องให้บริการสำเร็จเบ็ดเสร็จในหน่วยงานที่แยกไปด้วย

4. การจัดบริการตามประเภทของผู้รับบริการ เพื่อประโยชน์ของผู้รับบริการได้มีความสะดวกในการติดต่องาน ไม่สับสนปะปนกัน และเจ้าหน้าที่ก็ปฏิบัติงานง่ายขึ้น มีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษ

การวางแผนให้บริการประชาชน

การให้บริการแก่ประชาชนนั้นควรมีการวางแผน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อย โดยมีขั้นตอนดังนี้ (ทิพย์วรรณ โพธิ์เงิน, 2548 : 14 - 15)

1. ศึกษาสภาพปัญหาของการบริการ ประมวลข้อมูลที่จำเป็น ดังนี้

   1.1 เป้าหมายของการบริการ

   1.2 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

   1.3 กระบวนการทำงาน

   1.4 ขั้นตอนการทำงาน

1.5 อุปกรณ์และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

1.6 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

1.7 การมอบหมายการงาน

1.8 ประชาชนที่เป็นเป้าหมายของการบริการ

1.9 ความเกี่ยวข้องกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

2. การวิเคราะห์ปัญหาของการบริการ เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหาอย่างแท้จริง สามารถแก้ไขต่อไปได้ถูกต้องตรงประเด็น

3. การวางแผนปฏิบัติงานที่จะต้องมีการร่วมกันวางแผน การประสานงาน การทำงานเป็นทีม

3.1 กระบวนการปฏิบัติงานที่จะต้องมีการร่วมกันวางแผน การประสานงาน การทำงานเป็นทีม

3.2 ขั้นตอนการทำงาน กำหนดขั้นตอนในกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและถูกต้อง สอดคล้องในด้านเวลาทุกกิจกรรม กล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดข่ายงานอย่างมีระบบ

4. จัดบุคคล งบประมาณ และอุปกรณ์

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการบริการประชาชนในลักษณะเบ็ดเสร็จ เป็นการสร้างระบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเน้นความต้องการของประชาชนที่ได้รับบริการด้วยความพอใจ สร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค ขจัดการเลือกปฏิบัติ การพัฒนาการบริการของรัฐจะช่วยให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการมาใช้บริการมากยิ่งขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประสิทธิภาพในการทำงานในองค์การเป็นหัวใจของการนำองค์การไปสู่การบรรลุผลสำเร็จของการดำเนินงาน องค์การจะมีผลผลิตเป็นที่น่าพอใจทั้งในด้านการผลิต การบริการมีความเจริญก้าวหน้าและสร้างความพึงพอใจทั้งแก่ลูกค้าและแก่บุคลากรขององค์กร ก็ขึ้นกับความสามารถขององค์การในการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การเอง

ไซมอน (Seimon, 1973 อ้างถึงใน เรวดี ประสบศิลป์, 2543 : 9) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า งานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา เพราะฉะนั้นประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลิตผลลบด้วยปัจจัยนำเข้า

และถ้าเป็นการบริหารราชการก็บวกความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ (Satisfaction) ซึ่งเขียนเป็นสูตร ได้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

E คือ ประสิทธิภาพของงาน (Efficiency)

O คือ ผลิตผลหรือผลงานที่ได้รับ (Output)

I คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป (Input)

S คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา (Satisfaction)

อุษณา ภัทรมนตรี (2546 : 13) กล่าวว่า ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถที่จะบริหารงานให้มีขั้นตอนกระบวนการที่ดีทำให้ได้ผลผลิต (Output) มากที่สุด เมื่อเทียบกับสิ่งนำเข้า และมีของเสีย (Defect) หรือความสูญเปล่า (Waste) น้อยที่สุด

พัฒชัย วิเศษสมบัติ (2552 : 2) ให้นิยามของคำว่าประสิทธิภาพว่า เป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงานโดยมีผลผลิตที่ได้รับเป็นตัวกำกับการแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานใด ๆ อาจแสดงค่าของประสิทธิภาพในลักษณะการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ ซึ่งถ้าผลกำไรมีสูงกว่าต้นทุนเท่าไรก็ยิ่งแสดงถึงประสิทธิภาพมากขึ้น

ประสิทธิภาพของบุคคล บุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน คือบุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้มาก เป็นผลงานที่มีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายพลังงานและเวลาน้อย เป็นบุคคลที่มีความสุขและพอใจในการการทำงาน เป็นคนที่มีความพอใจจะเพิ่มพูนคุณภาพและปริมาณของผลงาน คิดค้น ดัดแปลงวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นเสมอ

ประสิทธิภาพขององค์การ คือ องค์การที่สามารถดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์การ โดยใช้ทรัพยากร ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคน อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการสูญเปล่าน้อยที่สุดมีลักษณะของการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดีโดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากร และกำลังคน

จากแนวคิดในเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของนักวิชาการ และนักทฤษฎีต่าง ๆ กล่าวโดยสรุปได้ว่าประสิทธิภาพในการทำงานในเชิงเศรษฐศาสตร์ หมายถึงการผลิตสินค้าหรือบริการให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาถึงการใช้ต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้าให้น้อยที่สุด ในขณะที่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในเชิงสังคมศาสตร์หรือประสิทธิภาพในการทำงานของแต่ละบุคคลนั้น ปัจจัยนำเข้าจะพิจารณาถึงความพยายาม ความพร้อม ความสามารถ ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับผลที่ได้ คือความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ส่วนคำว่า ประสิทธิผล (Effectiveness) ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้คำนิยามความหมายไว้หลายท่าน ซึ่งมีความหมายที่คล้ายกันดังนี้

เรดดิน (Reddin, 1971 อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2546 : 2) ได้นิยามว่า "Effectiveness is theextent to which a manager achieves the output requirements of his position" หรือประสิทธิผลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำของผู้บริหารให้ผลงานนั้นบรรลุผลสำเร็จตามความคาดหมาย งานของนักบริหารจะต้องเน้นอยู่ที่ประสิทธิผล คือ จะต้องทำงานให้ได้ผล ประสิทธิผลการบริหารหรือการจัดการมีส่วนสัมพันธ์กับผลงานหรือผลผลิตที่นักบริหารได้กระทำในสถานการณ์หนึ่ง โดยวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสม เพื่อให้ได้ผลงานมากขึ้นเรื่อย ๆ หรือให้ได้ผลงานมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

กิบสันและคณะ (Gibson and Others, 1988 : 812 อ้างถึงใน พัฒชัย วิเศษสมบัติ, 2552 : 1) นิยามประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ หรือความพยายามใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้น การกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใดขึ้นกับว่าผลที่ได้รับนั้นตรง ครบถ้วน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และใช้พลังงานน้อยเพียงใด

ประสิทธิผลของบุคคล คือลักษณะของบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานใด ๆ หรือปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ แล้วประสบผลสำเร็จ ทำให้บังเกิดผลตรงและครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ผลที่เกิดขึ้นมีลักษณะคุณภาพ เช่น ความถูกต้อง มีคุณค่า เหมาะสมดีงาม ตรงกับความคาดหวังและความต้องการของหมู่คณะ

ประสิทธิผลขององค์การ เน้นไปที่ผลรวมขององค์การ ซึ่งกิบสัน และคณะ (Gibson and Others, 1988 : 36 -39 อ้างถึงใน พัฒชัย วิเศษสมบัติ, 2552 : 2) อธิบายถึงเกณฑ์ของความมีประสิทธิผลขององค์การว่าประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 5 ตัว คือ

1. การผลิต (Production) องค์การสามารถผลิตให้ได้ผลผลิตทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพได้ตรงกับความต้องการขององค์การ

2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) อัตราส่วนระหว่างปัจจัยทรัพยากร (Inputs) ที่ใช้กับผลผลิต (Outputs) มีความเหมาะสมในลักษณะที่ใช้ปัจจัยทรัพยากรได้คุ้มค่า

3. ความพึงพอใจ (Satisfaction) ผลการดำเนินงานขององค์การนำมาซึ่งความสำเร็จสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกในองค์การ

4. การปรับเปลี่ยน (Adaptiveness) มีกลไกที่สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ

5. การพัฒนา (Development) สามารถเพิ่มพูนศักยภาพ (Potential) ขององค์การให้เจริญก้าวหน้าตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

ข้อควรสังเกต คือ ความหมายของประสิทธิผลทั้งระดับบุคคลและระดับองค์กร มีความหมายครอบคลุมทั้งผลการดำเนินงานที่สนองวัตถุประสงค์ได้ผลดีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ และยังครอบคลุมถึงกระบวนการดำเนินงานที่ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และใช้วิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม ซึ่งก็คือรวมถึงประสิทธิภาพนั่นเอง

ประพันธ์ สุริหาร (2532 : 1) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าหมายถึงการพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จตามความคาดหมายไว้ ความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิผลนั้น อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัด หรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังมาพิจารณา ดังนั้นงานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป

สรุป ประสิทธิผล หมายถึงความสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ข้อมูลพื้นฐานสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ

สถานีตำรวจภูธรท่าแซะ ตั้งอยู่เลขที่ 3 หมู่ 6 ตำบลท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร มีอาณาเขตติดต่อ คือ

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอกระบุรี จังหวัดระนองและประเทศพม่า

รับผิดชอบในพื้นที่ 7 ตำบล ได้แก่ ตำบลท่าแซะ ตำบลคุริง ตำบลทรัพย์อนันต์ ตำบลนากระตาม ตำบลท่าข้าม ตำบลรับร่อ และตำบลหินแก้ว มีประชากรรวมทั้งสิ้น 47,416 คน (สำนักงานทะเบียนราษฎ์อำเภอท่าแซะ พ.ศ. 2552)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Swot Analyis)

1. จุดแข็ง (Strengths)

1.1 สภาพพื้นที่เหมาะสมกับการทำการเกษตร ทำให้พื้นที่อำเภอท่าแซะ เป็นพื้นที่ที่มีภาวะเศรษฐกิจดี

1.2 การแตกแยกทางแนวความคิดทางการเมือง หรือการแบ่งฝ่ายในพื้นที่มีน้อยมาก เนื่องจากประชาชนมีทัศนคติที่ดีและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาล ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นไปที่อาชญากรรม ซึ่งเป็นภารกิจหลักของตำรวจได้อย่างเต็มที่

1.3 สภาพสังคมและวัฒนธรรมของประชาชน มีความรักในถิ่นเกิด รักญาติพี่น้อง รักพวกพ้อง การปฏิบัติงานของตำรวจโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริการ และนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ย่อมส่งผลสำเร็จต่อภารกิจ

1.4 ตำรวจภูธรภาค 8 ได้มอบและกระจายอำนาจในการบริหารจัดการแก่สถานีตำรวจในระดับหนึ่ง ซึ่งอยู่ในขีดขั้นสามารถควบคุม กำกับดูแล อำนวยการ สั่งการให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 ผู้บริหารระดับสูงมีวิสัยทัศน์กว้างไกล รวดเร็ว ทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีความพร้อมในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.6 กำลังพลผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ ทำให้มีความรักและผูกพันต่อองค์กร รักษาระเบียบวินัยได้อย่างเคร่งครัด สามารถสื่อสารและประสานงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยได้เป็นอย่างดี

2. จุดอ่อน (Weaknesses)

2.1 สภาพปัญหาภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลก กอปรกับปัจจัยของราคาพลังงานน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและราคาทองคำมีความผันผวน ปัญหาอัตราเงินเฟ้อและคนว่างงาน จึงส่งผลต่อการครองชีพของประชาชนและมีแนวโน้มที่จะก่อปัญหาด้านอาชญากรรม โดยเฉพาะการประทุษร้ายต่อทรัพย์เพิ่มสูงขึ้น

2.2 ความรักในถิ่นเกิด รักพวกพ้อง จึงมักตัดสินหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ โดยการใช้กำลังด้วยกันเอง ไม่ยอมพึ่งพากระบวนการของหน่วยงานราชการ หรือการดำเนินการตามระบบการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการเกิดคดีอาญาประเภทความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย

2.3 การบริหารจัดการด้านกำลังพลขาดประสิทธิภาพ ส่งผลต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติ

2.4 ระบบการให้ความดีความชอบไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้ข้าราชการตำรวจขาดขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงาน

3. โอกาส (Opportunities)

3.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดสรรเงินกองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา ให้แก่สถานีตำรวจ ทำให้สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากขึ้น

3.2 รัฐบาล กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานในทุกส่วนราชการ ด้านคุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของ

ประชาชนผู้รับบริการและความคุ้มค่าในภารกิจ ซึ่งเป็นการสร้างพลังท้าทายให้แก่ข้าราชการตำรวจให้ปฏิบัติงานอย่างจริงจัง เพื่อให้บรรลุตามหลักเกณฑ์ฯ ที่กำหนด

3.3 รัฐบาลให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหาร กำกับดูแล และการแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ ขององค์กรตำรวจ พร้อมสนับสนุนกิจการงานตำรวจ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดี มีความพึงพอใจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะด้านการดูแลการบริการ การอำนวยความสะดวก การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. อุปสรรค/ข้อจำกัด (Threats)

4.1 สภาพพื้นที่ของอำเภอท่าแซะ เป็นพื้นที่กว้างโดยเฉพาะพื้นที่ ตำบลรับร่อมีเขตติดต่อกับประเทศพม่า ทำให้ข้าราชการตำรวจเข้าไปดูแลไม่ทั่วถึง

4.2 การประกอบอาชญากรรม มีการพัฒนารูปแบบวิธีการดำเนินการในลักษณะซับซ้อนยิ่งขึ้น มีความเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายข้ามพื้นที่ และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งเป็นการยากลำบากต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

4.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยขาดตกบกพร่องในขั้นตอนใดก็เป็นช่องทางให้ผู้ต้องสงสัยใช้เป็นข้อต่อสู้ทางคดีและฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ฐานปฏิบัติหน้าที่มิชอบ หรือเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง คุณภาพการบริหารงานตำรวจ ตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ผู้เขียนได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ศิรรัตน์ ใจชุ่ม (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่อง คุณภาพการให้บริการประชาชนทั้งระบบของสถานีตำรวจภูธรแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบริบทการให้บริการประชาชน ศักยภาพการให้บริการประชาชน คุณภาพการให้บริการประชาชน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการให้บริการประชาชนทั้งระบบ ของสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สาย ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างจากประชาชนทั่วไปมีความคิดเห็นว่าศักยภาพในการดำเนินงานโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชนอยู่ในระดับมาก โดยความชำนาญของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชน มีผลต่อระดับคุณภาพในการให้บริการมากที่สุด ความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจในเจ้าหน้าที่ตำรวจมีผล

ต่อคุณภาพในการบริการอยู่ในระดับต่ำที่สุด ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีความคิดเห็นว่าศักยภาพการบริการประชาชนตามโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชนมีศักยภาพสูง และความพร้อมของเจ้าหน้าที่ที่จะให้บริการประชาชนทั้งที่สถานีตำรวจและนอกสถานีตำรวจ มีผลต่อระดับคุณภาพในการให้บริการมากที่สุด

นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2548) ได้วิจัยเรื่องคุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสถานีตำรวจทั่วประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินคุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกภารกิจจากการรับรู้ของประชาชน เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่ส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อวิเคราะห์แนวทางการสร้างคุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเพื่อเสนอโมเดลสถานีตำรวจที่ให้บริการอย่างมีคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า คุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากการรับรู้ของประชาชนในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยจัดคุณภาพ มากที่สุดคือ ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง คุณภาพลำดับ 2 คือด้านการอำนวยความยุติธรรม ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง คุณภาพลำดับ 3 คือด้านการรักษาความมั่นคง ผลการประเมินอยู่ระดับปานกลาง คุณภาพลำดับ 4 คือด้านการควบคุมและจัดการจราจร ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง

วนิดา อินทรสันติ และอัมพร สัจจวีรวรรณ (2551) ได้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบและแนวทางการพัฒนาระบบบริหารจัดการบริการพยาบาลของกลุ่มการพยาบาล โรงพยาบาลบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัญหา อุปสรรคของระบบบริหารจัดการบริการพยาบาลของกลุ่มการพยาบาล และเพื่อกำหนดรูปแบบแนวทางการพัฒนาตามกรอบแนวคิดของ Mckinsey 7 s การวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่าปัญหาการมอบหมายงานไม่มีประสิทธิภาพ หัวหน้าหน่วยงานบางคนขาดภาวะผู้นำ เจ้าหน้าที่บางส่วนขาดทักษะในการปฏิบัติงาน อัตรากำลังไม่พอ ระบบเทคโนโลยีไม่สามารถลดภาระงานได้ สังคมมีความคาดหวังการบริการสูงและเกิดข้อร้องเรียน ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกับผลการวิจัยในขั้นตอนที่ 1 ร้อยละ 46.2-78.1 เห็นด้วย และร้อยละ 3.6 – 50.9 เห็นด้วยอย่างยิ่ง ต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขพัฒนา ยกเว้นข้อคิดเห็นที่เกี่ยวกับหัวหน้าหน่วยงานที่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าหัวหน้าหน่วยงานยังขาดภาวะผู้นำ ร้อยละ 11.9 ยังขาดความกล้าคิดกล้าตัดสินใจ ร้อยละ 15.4 ยังขาดความสามารถในการนำการเปลี่ยนแปลง ร้อยละ 14.8 และด้านการสื่อสารข้อมูลต่างๆ ของหน่วยงานเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและหย่อนประสิทธิภาพ มีผู้เห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างยิ่งรวมกันไม่ถึงร้อยละ 50 คือเพียงร้อยละ 45.6 และนำรูปแบบแนวทางการพัฒนาที่ได้มาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติโดยใช้ SWOT Analysis พบว่า มีความเป็นไปได้สูง เนื่องจากแต่ละแนวทางสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายระดับกระทรวง หลักการและ

ทฤษฎีการบริหาร เป้าหมายขององค์กรและที่สำคัญบุคลากรกลุ่มการพยาบาล โรงพยาบาลบ้านโป่ง มีความมุ่งมั่นต่อการพัฒนาคุณภาพบริการ

พรรณทิพย์ พงศ์สถิตธรรม (2547 : 59 -60) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรหน่วยการเงินและบัญชี บริษัทไมโครเพาเวอร์ (ไทย) จำกัด ผลการศึกษา พบว่า มีระดับความพึงพอใจต่อผลสำเร็จใจการทำงาค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก ระดับความพึงพอใจที่มีต่อความรับผิดชอบในการทำงานค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก ระดับความพึงพอใจที่มีต่อความก้าวหน้าค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก ระดับความพึงพอใจที่มีต่อสัมพันธ์ภาพในหน่วยงาน ค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก ระดับความพึงพอใจต่อสภาพในที่ทำงานค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก ระดับความพึงพอใจที่มีต่อสถานภาพของตำแหน่งงานค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก

นันทิยาพร อัศเจรีย์วัฒนา (2547 : 2) ได้ศึกษาเรื่อง คุณภาพการให้บริการของศูนย์บริการร่วม : ประสบการณ์จากผู้รับบริการในสำนักงานเขตบางพลัด ผลการศึกษา พบว่า ผู้รับบริการมีความคาดหวังในบริการจากศูนย์บริการร่วมในสำนักงานเขตบางพลัด โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ในด้านการต้องรับและตอบสนองจากเจ้าหน้าที่ ผู้รับบริการมีความรู้การให้บริการในภาพรวมอยู่ในระดับดีในด้านความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ คุณภาพการให้บริการในภาพรวม ผู้รับบริการรับรู้ว่ามีคุณภาพดี ในด้านความสะดวกรวดเร็วในการบริการ การต้อนรับและตอบสนองของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่มีความรู้และทักษะการให้บริการ ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และเอกสารการติดต่อ เวลาที่ได้รับจากการบริการ ผู้ให้บริการมีความเข้าใจและเอาใจใส่ผู้รับบริการ ผู้ให้บริการมีอัธยาศัยไมตรี และการได้รับข้อมูลข่าวสารจากผู้ให้บริการ

วันทนี อ่างทอง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการให้บริการของสถานีตำรวจ : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานีตำรวจภูธรจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิผลในการให้บริการองสถานีตำรวจภูธรจังหวัดสุราษฎร์ธานีอยู่ในระดับมาก เป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ ตัวแปรอิสระที่นำมาทดสอบความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการให้บริการของสถานีตำรวจภูธรจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัดสุราษฎร์ธานีต่างประเมินว่า คุณภาพของบุคลากร ความเพียงพอด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ความเหมาะสมด้านสถานที่ และทัศนคติต่อผู้บังคับบัญชาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความเพียงพอด้านปริมาณบุคลากร ความสามารถในการประชาสัมพันธ์ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และความร่วมมือจากประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

ศศิวิมล ธรรมเกสร (2548 : 67-72) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารองค์การตามหลักธรรมมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า 1) กรรมการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการบริหารงานตามหลักธรรมมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาใน แต่ละด้าน พบว่าด้านหลักการมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือหลักความคุ้มค่าและหลักคุณธรรม ส่วนประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด 2) กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา และระดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรส และอาชีพแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สุรบาล โสมขันเงิน (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจัดการป่าชุมชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา ผลการวิจัย พบว่า 1) ประสิทธิผลของการนำนโยบายการบริหารจัดการป่าชุมชนไปปฏิบัติ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง 2) ประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อประสิทธิผลการนำนโยบายการบริหารจัดการป่าชุมชนไปปฏิบัติแตกต่างกัน ส่วนเพศและอายุที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ศิริชัย หงส์มาลา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ประจำที่ว่าการอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษา พบว่าประชาชนมีความคิดเห็นและทัศนคติต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนทัศนคติต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ และสถานภาพสมรสแตกต่างกันจะมีทัศนคติต่อการให้บริการแตกต่างกัน

นันทพล สุรนัคครินทร์ (2548 : 71-73) ได้ทำการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคลพบว่าประชาชนที่มีเพศ ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารตำบลไม่แตกต่างกัน

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการบริหารจัดการในภาครัฐ ล้วนหมายถึง การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง วิธีการ หรือมรรควิธีใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน ตามความประสงค์ที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง หรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เช่นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการหรือช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้ไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ การพัฒนาองค์กรที่องค์กรหรือประชาชนได้รับผลประโยชน์ เป็นต้น และทุกคำดังกล่าวนี้ อาจมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการ ที่มีระบบและมีหลายขั้นตอนในการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการของหน่วยงานในปัจจุบันเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และการสร้างคุณภาพการให้บริการ และความพึงพอใจในการให้บริการ โดยการจัดการบริการประชาชนในลักษณะเบ็ดเสร็จ เป็นการสร้างระบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ ที่ต้องเน้นความต้องการของประชาชนที่ได้รับบริการด้วยความพอใจ สร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค ขจัดการเลือกปฏิบัติ การพัฒนาคุณภาพการบริหารของภาครัฐ จะช่วยให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการมาใช้บริการมากยิ่งขึ้น อีกทั้งปัจจุบันนี้สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมกำลัง ความคิด ทรัพยากร ทั้งด้านการเงินและวัสดุอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในเชิงสังคมศาสตร์ หรือประสิทธิภาพในการทำงานของแต่ละบุคคลนั้น ปัจจัยนำเข้าจะพิจารณาถึงความพยายาม ความพร้อม ความสามารถ ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับผลที่ได้ คือความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยผู้บริหารและผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทราบขอบข่ายการทำงานของตนเอง ผู้บริหารในองค์กรต่าง ๆ ยังจะต้องตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม

ในการนำการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality : PMQA) มาใช้ในองค์กร เป็นวิธีการที่ดี สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการองค์กร โดยมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญ คือ การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้ความสำคัญกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว พัฒนาการบริหารคนและการพัฒนาคม มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศ และทำงานโดยมุ่งผลลัพธ์เป็นสำคัญ (ประโยชน์สุขของประชาชน) โดยได้นำ

แนวคิดและหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เข้ามาประยุกต์ใช้กับระบบราชการ เพื่อให้ภาคราชการมีสมรรถนะสูง สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องตลอดเวลา ทันต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน และเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการพัฒนาองค์กร

ดังนั้น สถานีตำรวจภูธรท่าแซะ จึงควรมีการจัดระบบการบริหารจัดการองค์กรให้สามารถรองรับภารกิจในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชน และพัฒนาองค์กรให้มีคุณภาพตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในมิติต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรมีคุณภาพตามมาตรฐานสากลต่อไป