

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องประสิทธิผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักในมุมมองการประเมินแห่งคุณภาพของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี แนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยจำแนกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์การ
4. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
5. แนวคิดเกี่ยวกับเครื่องมือการประเมินผลเชิงคุณภาพ
6. บทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น

การจัดการปกครองท้องถิ่นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ได้พยายามที่จะกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น โดยได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.2476 คือ จัดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้น มุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลขึ้นเป็นเทศบาล แต่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลไม่สามารถเปิดให้มีได้ทุกตำบล เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก และปรากฏว่าเทศบาลที่ตั้งขณะนั้น ไม่เจริญและเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย เนื่องจากประชาชนส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สนใจในวิธีการเทศบาล จนรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงแก้ไข กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล แต่สุขาภิบาลก็ตั้งได้เฉพาะที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ซึ่งตำบลห่างไกล ไม่สามารถจัดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคออกไปประชุมได้ทุกเมื่อ รัฐจึงได้เพิ่มวิธีการขยายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น (โกวิท พวงงาม, 2550 : 205)

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

เดเนียด วิท (Daniel Wit อ้างถึงใน นันทวรรณ วุฒิ, 2551 : 19) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway อ้างถึงใน นันทวรรณ วุฒิ, 2551 : 19) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke, 1957 : 87) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการ ปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Haris G. Montagu อ้างถึงใน นันทวรรณ วุฒิ, 2551 : 19) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (อ้างถึงใน นันทวรรณ วุฒิ, 2551 : 19) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มี อำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (อ้างถึงใน นันทวรรณ วุฒิ, 2551 : 20) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความ

เป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

รศ.ดร. รัตน์เสริมพงศ์ (2549 : 6) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลเท่านั้น

สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายบุตร (อ้างถึงใน เอกชัย การวัฒน์, 2543 : 11) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ที่รู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (อ้างถึงใน เอกชัย การวัฒน์, 2543 : 12) ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ด้วยบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจาก รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติ หน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่ จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 205) ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียง ประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย ต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่ง ของการพัฒนา ระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของ ระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไข ปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติ ไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลง ภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศ ในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยัง

ฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

6. ปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจการปกครอง มีขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระ มีความสามารถที่จะสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งรัฐบาลยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมไว้ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงในการปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ประหยัด หงส์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์ อ้างถึงใน อธิสรณ์ อินทร์ตรา, 2542 : 12)

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

ประยูร กาญจนกุล (อ้างถึงใน อธิสรณ์ อินทร์ตรา, 2542 : 21) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจทางการเมืองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

เกษร วงศ์วัฒนากิจ (อ้างถึงใน พิชามณูชู้ บุญสิน, 2546 : 15) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น (Decentralization) หมายถึง วิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาหรือการที่รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ และคณะ (อ้างถึงใน พิชามณูชู้ บุญสิน, 2546 : 15) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหาร โดยทั่วไปมี 2 กรณี คือ กรณีแบ่งอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการ

ในส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายใต้เขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนการริเริ่มตามกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่ได้วางไว้ และกรณีมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจด้านการปกครองและการบริหารงานในเขตพื้นที่ด้วยตนเอง

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากภาครัฐส่วนกลาง ให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ คือ (ปิยะนุช เงินคล้าย อ้างถึงใน นันทวรรณ วุฒิ, 2551 : 20)

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

หลักการของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจจะบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ควรเป็นไปภายใต้หลักการ (จุมพล หนิมพานิช, บุญศรี พรหมพันธ์ และสินีนุช क्रमเมือง, 2545 : 5) ดังนี้

1. มีการกระจายอำนาจวินิจฉัย สั่งการ และบริหาร ลงไปยังหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
2. ผู้รับผิดชอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่รับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น
4. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงาน ก่อประโยชน์ต่อประชาชนในด้านประสิทธิภาพ
5. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นต้นให้เป็นระบบเพียงพอต่อการดำเนินงานด้วย

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ (จุมพล หนิมพานิช และคณะ, 2545 : 5) ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแล ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการ ได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องกระทำ เพื่อเป็นที่ต้องการของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนเลือกผู้ปกครองท้องถิ่นโดยตรง เพื่อมาปกครองดูแลผลประโยชน์ของตำบลและหมู่บ้านตนเอง ซึ่งการที่จะปกครองตนเองนั้น รัฐบาลต้องมีงบประมาณให้ในส่วนที่ท้องถิ่นยังขาดรายได้ และให้ท้องถิ่นจัดการบริหารงบประมาณเอง โดยประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกหรือตัวแทนที่เลือกโดยประชาชน รัฐบาลเป็นเพียงผู้ดูแลกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมา เพื่อให้ตรงกับความต้องการของการเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง และให้ตรงกับการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นในเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างและมีความสำคัญยิ่ง ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

ชาร์ลส์ โอ. โจนส์ (Charles O. Jones.อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, 2548 : 5) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือสิ่งมีลักษณะเป็นทางการ เช่น การออกกฎหมาย การเสนอหรือกำหนดโครงการ การตัดสินใจในเชิงนิติบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถทำความเข้าใจได้ในรูปของการกำหนดนโยบาย (A Policy Process Framework)

ทอมัส อาร์ ดาย (Tomas R. Dye.อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, 2548 : 6) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะทำหรือไม่กระทำ (Whatever Governments choose to do or not to do)

เมลวิน เจ. ดูบนิค และบาร์บารา บาร์ด (Melvin J. Dubnick and Barbara Bardes.อ้างถึงใน อธิสรณ์ อินทร์ตรา, 2542 : 25) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ การแสดงออกถึงเจตนาของผู้แสดงบทบาททางการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาของคนส่วนใหญ่ในสังคมและกิจการทั้งปวงของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเจตนาที่ว่านั้น

อมร รักษาสัตย์ (อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, 2548 : 6) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ 2 ความหมาย คือ ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ส่วนความหมายอย่างกว้าง จะครอบคลุมไปถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย

กุลชน ธนาพงศธร (2548 : 9) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางที่มีการชี้้นำให้เกิดการกระทำต่าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) หนึ่ง ๆ ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า อันเป็นแนวทางให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม หรือนโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคล ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่ สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่ากระทำหรือไม่กระทำ อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้ที่มีอำนาจ

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

คาร์ล เอส. ฟรีดริช (Carl S. Friedrich. อ้างถึงใน อธิสธรรค์ อินทร์ตรา, 2542 : 25) ได้กล่าวถึงนโยบายรัฐว่า เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทุกนโยบายจะต้องมี คือ

1. เป้าหมาย คือ ความตั้งใจที่ต้องการทำงานนั้นให้บรรลุผลสำเร็จที่ได้ตั้งใจเอาไว้
2. วัตถุประสงค์ คือ ความมุ่งหมายเฉพาะอย่างที่ต้องการให้สำเร็จตามที่ได้ตั้งใจเอาไว้
3. ความมุ่งหมาย คือ อุดมการณ์ที่ได้ตั้งข้อคิดเอาไว้ อาจสำเร็จหรือไม่สำเร็จก็ได้

อาทิศย์ อุไรรัตน์ (อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, 2548 : 15) ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น 4 อย่างด้วยกัน คือ

1. มีเป้าหมายที่แน่นอน
2. มีหลักเกณฑ์ สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จที่ได้ตั้งใจเอาไว้
3. ต้องมีการวางเงื่อนไข กำหนดทางเลือกเอาไว้หลาย ๆ ทาง เพื่อให้สามารถวินิจฉัยตัดสินใจ อย่างสุขุม รอบคอบ และถูกต้องมากที่สุด
4. เมื่อวางเป็นนโยบายแล้วสามารถนำไปปฏิบัติได้

กล่าวโดยสรุป ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐจะต้องมี วัตถุประสงค์ เป้าหมาย เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน สามารถนำมาปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ (กุลชน ธนาพงศธร, 2548 : 17) แบ่งเป็น 7 ประการ ดังนี้

1. มีความครอบคลุมรวมทั้งหมดอย่างกว้าง ๆ หรือเฉพาะเจาะจง
2. มีมาตรฐานที่เป็นแบบฉบับเดียวกัน หรือมีมาตรฐานหลาย ๆ อย่าง แบบแตกต่างกันไป ซึ่งส่วนมากจะกำหนดออกมาโดยมีมาตรฐานหลายแบบ เพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกัน
3. มีการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง หรือกระจายอำนาจไปตามส่วนท้องถิ่น
4. มีความแน่นอนตายตัวหรือยืดหยุ่นได้
5. มีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่เป็นกลางทางการเมือง การเมืองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และเป็นตัวตัดสินความถูกต้องของนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายมักจะกำหนดนโยบายที่สร้างประโยชน์ทางการเมืองสูงสุด คือ ส่งผลต่อพรรคการเมืองและการเลือกตั้งมากที่สุด
6. รัฐบาลเข้าแทรกแซงหรืออนุญาตให้เอกชนดำเนินการ แนวทางการเข้าแทรกแซงของรัฐบาล คือ การออกกฎหมาย การกำหนดมาตรฐาน หรือการจัดบริการต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งต้องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหา

7. เป็นนโยบายเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ นโยบายเชิงปริมาณ คือ นโยบายที่ใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้ตัวเลขเชิงคณิตศาสตร์ และใช้คอมพิวเตอร์ นโยบายเชิงคุณภาพ จะเน้นข้อมูลเชิงพรรณนาโวหาร

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องมีมาตรฐานเดียวกัน และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างครอบคลุม ไม่เฉพาะเจาะจง

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

กฤษณ ชนาพงศ์ธร (2548 : 112) แบ่งกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องแก้ไข โดยการค้นหาปัญหา รวบรวมปัญหา ที่มีอยู่ในสังคมขณะนั้น จัดลำดับความสำคัญรีบด่วน ก่อนหลัง แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความรีบด่วนที่สุดที่ต้องแก้ไขมากที่สุด โดยนำมากำหนดเป็นนโยบายต่อไป

2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม โดยเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาหลาย ๆ แนวทาง

3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสาร ข้อมูล และปัจจัยต่าง ๆ

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น

5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับนโยบายนั้น ๆ

6. ขั้นการกำหนดหรือการวางนโยบาย

7. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดนโยบาย และเป็นจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป กระบวนการกำหนดนโยบายแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นระบุปัญหา แสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องจากรัฐบาล

2. ขั้นจัดทำข้อเสนอ นโยบาย มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา

3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย

4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้ และจัดเก็บภาษีอากร

5. ขั้นประเมินผล มีการรายงานผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

แนวคิดการบริหารองค์การ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารองค์การไว้ดังนี้

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (อ้างอิงใน เสริมพงษ์ ธิปลับ, 2552 : 20) ได้สรุปความหมายของการบริหารองค์การไว้ดังนี้

1. เป็นการทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน
2. เป็นการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่ เงิน คน วัสดุต่าง ๆ
3. เป็นการวางแผน การจัดองค์กร การอำนวยการ และการควบคุมกิจการ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
4. กลุ่มคนที่รวมกันเพื่อประกอบกิจกรรม โดยมีความรับผิดชอบร่วมกัน และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดขึ้น

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2543 : 32) กล่าวว่า การบริหารองค์การ คือ ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำเอาทรัพยากรทางการจัดการ ทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545 : 25) กล่าวว่า การบริหารองค์การ คือ การทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้กระบวนการวางแผน การจัดองค์กร การจัดทำผังคน การอำนวยการ และการควบคุมทรัพยากรขององค์การ

บาร์โทล และมาร์ติน (Bartol & Martin อ้างอิงใน สมใจ ลักษณะ, 2546 : 3) ให้ความหมายของการบริหารองค์การ ว่าเป็นกระบวนการปฏิบัติ เพื่อให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ ซึ่งการบริหารจัดการองค์การจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (Planning) คือ กระบวนการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติเป็นขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนด
2. การจัดองค์กร (Organizing) คือ กระบวนการจัดปัจจัยทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึงบุคคลเข้าสู่โครงสร้างของการแบ่งงานตามภารกิจ หน้าที่ต่าง ๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน กำหนดลักษณะการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

3. การนำหรือสั่งการ (Leading or Directing) คือ กระบวนการมอบหมาย สั่งการ ให้บุคลากรปฏิบัติภารกิจหน้าที่ ตามโครงสร้างงานที่กำหนด ใช้ความเป็นผู้นำสร้างอิทธิพลโน้มน้าว บุคคล ให้มีการปฏิบัติงานอย่างได้ผล (Productive)

4. การควบคุม (Controlling) คือ กระบวนการติดตาม ตรวจสอบ กำกับ ดูแล แนะนำ การแก้ไขให้บุคลากรปฏิบัติกิจกรรมหรืองานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐาน คุณภาพ ที่พึงปรารถนา และให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

กล่าวโดยสรุป การบริหารองค์การ คือ กระบวนการจัดการกระทำที่เกี่ยวกับระบบคน ระบบงาน และระบบการใช้ปัจจัยทรัพยากร โดยการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม ตลอดจนสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อกระตุ้นให้บุคคลปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ และยกระดับการเพิ่มผลผลิตทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

กระบวนการบริหารองค์การ

ศิริอร ชันชหัตต์ (อ้างอิงใน เสริมพงษ์ ธิบลิบ, 2552 : 21) สรุปถึงกระบวนการบริหาร องค์การแนวใหม่ว่า ควรประกอบด้วยขั้นตอนที่เรียกว่า POSDCIT คือ

1. การวางแผน (Planning) ในการบริหารจัดการจำเป็นต้องมีการวางแผน กำหนด นโยบาย และกลยุทธ์ขององค์การ เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จ

2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการกำหนดหมวดหมู่ของงาน กำหนดให้มีตำแหน่ง ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม กำหนดอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง และแผนก หรือฝ่าย และกำหนดความสัมพันธ์ขององค์การต่าง ๆ ภายในองค์การ และองค์การนี้กับองค์การ ภายนอก

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) เป็นการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่ การสรรหา การ คัดเลือก การมอบหมายงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การเลื่อนตำแหน่ง

4. การตัดสินใจ (Directing) เป็นการตัดสินใจ สั่งการ และมอบหมายงาน ให้แก่ บุคลากรขององค์การ เพื่อดำเนินการตามแผน โครงการ และงานขององค์การ ให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

5. การประสานงาน (Coordinating) เป็นการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุวัตถุประสงค์องค์การ

6. ระบบสารสนเทศ (Information) หมายถึง สารสนเทศที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ ต่อองค์การ ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรเข้าใจองค์การและช่วยพัฒนาบุคลากรให้ทันสมัย ทันโลก และ ทันเหตุการณ์

7. เทคโนโลยี (Technology) เทคนิควิธีการ เครื่องมือ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยในการผลิต การให้บริการ และการติดต่อสื่อสาร ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

กล่าวโดยสรุป การบริหารองค์การให้ประสบผลสำเร็จต้องมีวิธีการบริหารโดยการมองภาพรวมขององค์การแล้วนำมาวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อใช้ประกอบการวางแผนพัฒนา ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงองค์การให้มีการดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

หลักการบริหารองค์การ

เฮนรี ฟาโยล (Henri J. Fayol อ้างถึงใน ทองใบ สุคชารี, 2548 : 14-17) ได้เสนอหลักการพื้นฐานทางการบริหารองค์การไว้ 14 ประการ ดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำ (Division of work) การแบ่งงานกันทำจะทำให้คนเกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) อันเป็นหลักการใช้ประโยชน์ของคนและกลุ่มคนให้ทำงานเกิดประโยชน์สูงสุด
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผู้บริหารมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติงานที่ต้องการได้โดยมีความรับผิดชอบ (Responsibility) เกิดขึ้นตามมาด้วย ซึ่งจะมีความสมดุลซึ่งกันและกัน
3. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) บุคคลในองค์การจะต้องเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กติกาและข้อบังคับต่าง ๆ ที่องค์กรกำหนดไว้ ความมีระเบียบวินัยจะมาจากความเป็นผู้นำที่ดี
4. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการทำงานใต้บังคับบัญชาควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น ไม่เช่นนั้นจะเกิดการโต้แย้งสับสน
5. เอกภาพในการสั่งการ (Unity of Direction) ควรอยู่ภายใต้การจัดการหรือการสั่งการโดยผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใด
6. ผลประโยชน์ขององค์การมาก่อนผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Subordination of individual interest to the general interest) คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นอันดับแรก
7. ผลตอบแทนที่ได้รับ (Remuneration of Personnel) ต้องยุติธรรมและเกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย
8. การรวมอำนาจ (Centralization) ควรรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อให้สามารถควบคุมได้
9. การกำหนดสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) การติดต่อสื่อสารควรเป็นไปตามสายงานหรือสายการบังคับบัญชาปกติ

10. กำหนดขั้นตอนในการทำงาน (Order) ผู้บริหารต้องกำหนดลักษณะและขอบเขตของงาน เพื่อประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการทำงาน

11. ความเป็นธรรม (Equity) ผู้บังคับบัญชาต้องมีความยุติธรรม ความเมตตา และความเป็นกันเอง เพื่อให้เกิดความจงรักภักดีและการอุทิศตนของบุคลากรที่มีต่อองค์กร

12. ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of Tenure of Personnel) องค์กรต้องสร้างความมั่นคงในการทำงานให้แก่บุคลากร เช่น จัดให้มีการเรียนรู้ ส่งเสริมความมั่นคงในการจ้างงาน

13. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นให้แสดงออกถึงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

14. ความสามัคคี (Esprit de Corps) หลีกเลี่ยงการแบ่งพรรคแบ่งพวกในองค์กร

กล่าวโดยสรุป การบริหารองค์กรต้องดำเนินงานโดยวางระบบให้ครอบคลุมทั้งโครงสร้างองค์กร การบริหารงานขององค์กร และประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับ เพื่อองค์กรจะได้ดำเนินงานอย่างคล่องตัวและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ทรัพยากรในการบริหารองค์กร

ทรัพยากรหรือปัจจัยที่นักบริหารต้องให้ความสนใจ เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรประสบความสำเร็จ (อ้างถึงใน ทองใบ สุคชารี, 2548 : 14-17) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. คน (Man) คือ ทรัพยากรบุคคลที่เป็นหัวใจขององค์กร ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการจัดการ

2. เงิน (Money) คือ ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินการต่อไปได้

3. วัสดุ (Materials) คือ วัตถุดิบซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่แพ้ปัจจัยอื่น จำเป็นต้องมีคุณภาพและมีต้นทุนที่ต่ำ เพราะมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต

4. เครื่องจักร (Machine) คือ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ ที่มีศักยภาพที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิตเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป องค์กรจะประสบความสำเร็จในการบริหารงานต้องอาศัยปัจจัยหลายปัจจัย ได้แก่ คน เป็นปัจจัยหลักในการวางแผนงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน เงินหรืองบประมาณ เป็นปัจจัยสนับสนุนให้การดำเนินงานของคนมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้โดยง่าย และวัสดุ เครื่องจักร อุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานสำเร็จและเห็นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากขาดปัจจัยใด

ปัจจัยหนึ่ง จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีความล่าช้า ไม่ประสบความสำเร็จ หรือประสบความสำเร็จแต่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน

การให้บริการขององค์กร

สุขุม นวลสกุล (อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิบลิบ, 2552 : 38) กล่าวว่า บริการ หมายถึง การทำประโยชน์ให้กับคนอื่น ทำให้เขามีความสุขความพอใจ ซึ่งคนที่ทำก็น่าจะมีความสุขที่ตนเองมีคุณค่าต่อผู้อื่น ผู้ที่มีหัวใจบริการจริง ๆ นั้น ต้องแสวงหาความรู้รอบตัว เพื่อจะได้ใช้ความรู้นั้นให้บริการแก่ผู้อื่น ความเจริญรุ่งเรืองของธุรกิจหรือองค์กรไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเพียงอย่างเดียว แต่การพัฒนาให้มีหัวใจบริการกับคนในองค์กรก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะละเลยไม่ได้

คอตเลอร์ (Kotler อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิบลิบ, 2552 : 38) กล่าวว่า การบริการ หมายถึง กิจกรรมหรือปฏิบัติการใด ๆ ที่กลุ่มบุคคลหนึ่งสามารถนำเสนอให้อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมาสามารถจับต้องได้ และไม่ได้ส่งผลของความเป็นเจ้าของสิ่งใด โดยมีเป้าหมายและความตั้งใจในการส่งมอบบริการนั้น ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าว อาจรวมหรือไม่รวมอยู่กับสินค้าที่มีตัวตนก็ได้

ปณิศา ลัญชานนท์ (2545 : 163-164 อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิบลิบ, 2552 : 38) ได้ให้ความหมายไว้ว่า บริการ หมายถึง กิจกรรมผลประโยชน์ หรือความพึงพอใจที่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล โรงแรม เป็นต้น

วีระพงษ์ เณลิมจิระรัตน์ (2545 : 6-8) กล่าวว่า บริการ คือ พฤติกรรม กิจกรรม การกระทำ ที่บุคคลหนึ่งได้ทำให้หรือส่งต่ออีกบุคคลหนึ่ง โดยมีเป้าหมายและความตั้งใจในการส่งมอบบริการนั้น

กล่าวโดยสรุป การบริการ คือ กิจกรรมหรือกระบวนการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลหรือองค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลอื่น และก่อให้เกิดความพึงพอใจจากผลของการกระทำนั้น ซึ่งการบริการที่ดี จะเป็นการตอบสนองความต้องการให้ตรงกับสิ่งที่บุคคลนั้นคาดหวังไว้ พร้อมทั้งทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความรู้สึกที่ดี และมีความประทับใจต่อสิ่งที่ได้รับในเวลาเดียวกัน ในความหมายนี้ จะครอบคลุมการบริการทุกด้าน ไม่ว่าจะการบริการนั้นจะเป็นการบริการทั่วไปหรือการบริการเชิงพาณิชย์ก็ตาม

หลักการให้บริการ

กุลชน ชนาพงศธร (2548 : 303) กล่าวว่า หลักการให้บริการ ได้แก่

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และบริการที่องค์กรจัดให้ นั้น จะต้องตอบสนองความต้องการของบุคลากรส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มิใช่เป็นการจัดให้กลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ

2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้น ๆ ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มิใช่ทำบ้างหยุดบ้างตามความพอใจของผู้บริการหรือผู้ปฏิบัติงาน

3. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างจากกลุ่มคนอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

4. หลักความประหยัด ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ

5. หลักความสะดวก บริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่าย สะดวก สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาวะยุ่งยากให้แก่ผู้ให้บริการมากจนเกินไป

สมิต สัจฉกร (2542 : 174 อ้างถึงใน ทองใบ สุตขารี, 2548 : 18) กล่าวไว้ว่า การให้บริการต้องยึดหลักการดังนี้

1. ต้องมีความสอดคล้อง ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ ต้องนำความต้องการของผู้รับบริการมาเป็นข้อกำหนดในการให้บริการ

2. ต้องทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ

3. ต้องมีการปฏิบัติที่ถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน โดยมีการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ให้มีความผิดพลาดหรือมีก็ต้อยมีน้อยที่สุด

4. ต้องมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ มีความรวดเร็ว ตรงตามเวลาที่กำหนด และต้องพิจารณาถึงความเร่งรีบของผู้รับบริการ

5. ไม่ก่อผลเสียหายแก่บุคคลอื่น ต้องพิจารณาโดยรอบคอบ จะมุ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการและฝ่ายเราเท่านั้นไม่เพียงพอ ต้องคำนึงถึงบุคคลหลายฝ่าย รวมทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

การบริการสาธารณะ

ปรัชญา เวสารัชช (อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิบลิบ, 2552 : 43) ได้ให้ความหมาย การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการประชาชนโดยหน่วยงานภาครัฐ เป็นการอำนวยความสะดวกที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ประชาชน ทั้งนี้หน่วยงานอาจจัดให้ประชาชนไปรับบริการที่หน่วยงานของรัฐ หรืออาจส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้บริการในจุดที่สะดวกสำหรับประชาชนได้

ปฐม มณีโรจน์ (2543 : 43 อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิบลิบ, 2552 : 43) กล่าวว่า การบริการสาธารณะ คือ การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการบริการ

สาธารณะ ซึ่งอาจเป็นรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองตอบความต้องการและความจำเป็นของประชาชนโดยส่วนรวม

กล่าวโดยสรุป การบริการสาธารณะ คือ การบริการของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กระทำเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ซึ่งเรียกว่า ผู้ให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการ โดยก่อให้เกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือลูกค้า

ลักษณะการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะมีลักษณะ (เสริมพงษ์ ลิบลับ, 2552 : 43) ดังนี้

1. มีผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้างรับเงินเดือนประจำ ไม่ได้มีค่าตอบแทนพิเศษจากการให้บริการ ในขณะที่ผู้รับบริการ คือประชาชนทั่วไป
2. เป็นเรื่องที่รัฐกำหนดและมีลักษณะผูกขาด รัฐเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในการให้บริการ โดยเป็นไปตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขที่รัฐกำหนด
3. มีการกำหนดระยะเวลาและบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น ปรับ เพิกถอนใบอนุญาต ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี
4. มีกฎระเบียบรองรับ คือ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย อาจเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่ง รวมทั้งมีการกำหนดขั้นตอน เงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ก่อนข้างรัศกุ่ม จนเป็นกรอบกำหนดการบริการ ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดของการบริการด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การให้บริการสาธารณะ เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ โดยกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการด้วยความเสมอภาค เท่าเทียม และยุติธรรม

การวางแผนให้บริการประชาชน

การให้บริการแก่ประชาชนนั้นควรมีการวางแผน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความสะดวก เรียบร้อย โดยมีขั้นตอน ดังนี้ (ทิพย์วรรณ โพธิ์เงิน, 2548 : 14)

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 ความเกี่ยวข้องกันระหว่างหน่วยงาน
2. การวิเคราะห์ปัญหาของการบริการ เพื่อเข้าใจสภาพปัญหาอย่างแท้จริง สามารถแก้ไขต่อไปอย่างตรงประเด็น
3. การวางแผนปฏิบัติงาน เกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ งานใหม่และงานที่ปฏิบัติอยู่แล้ว การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน โดยคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้
 - 3.1 กระบวนการปฏิบัติงานที่จะต้องมีการร่วมกันวางแผน การประสานงาน และการทำงานเป็นทีม
 - 3.2 ขั้นตอนการทำงาน กำหนดขั้นตอนให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและถูกต้อง สอดคล้องในด้านเวลาทุกกิจกรรม เป็นการกำหนดค่างานอย่างมีระบบ
4. จัดบุคคล งบประมาณ และอุปกรณ์

กล่าวโดยสรุป ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ต้องคำนึงถึงภาพรวมขององค์กร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการให้บริการแก่ประชาชน โดยองค์กรต้องศึกษาอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน ปัญหา ความต้องการ เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ กำหนดแนวทาง การปฏิบัติงาน กำหนดช่วงเวลาการปฏิบัติงาน และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาทั้งระบบนั้นมาพัฒนา ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงองค์กรให้สามารถรองรับการบริการ สาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

เรดดีน (Reddin อ้างถึงใน กาญจนาน อินทร์ชัย, 2545 : 36) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง ขอบเขตของการปฏิบัติงานตามแผน ทำให้เกิดผลงานตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ของแผน

เซอร์โด้ (Certo อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2545 : 23) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง การใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

วัตรภู ออาจหาญ (อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิบลิ้น, 2552 : 49) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลว่า ความสามารถขององค์กรในการได้มาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด และมีคุณค่า

ให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย ฉะนั้น แทนที่จะวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายได้สูงสุด อาจวัดความสำเร็จจากการบรรลุเป้าหมายเท่าที่เป็นไปได้ จากการคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่อง คน เงิน เทคโนโลยี

ทงหล่อ เดชไทย (2544 : 14 อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2545 : 23) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า เป็นการแสดงให้เห็นถึงผลที่ได้รับของโครงการหรือบริการที่มีส่วนช่วยลดและแก้ปัญหา หรือพัฒนางานให้ดีขึ้น

ฉะนั้น ประสิทธิผลจึงเป็นการวัดผลของการได้มาซึ่งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในโครงการ โดยการประเมินประสิทธิผลนั้น มุ่งเพื่อปรับปรุงแผนงานหรือหน้าที่ และโครงสร้างของสถาบันที่เกี่ยวข้อง โดยการวิเคราะห์การได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ของงาน เปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า หรืออาจรวมถึงการประเมินความพึงพอใจของชุมชนที่รับบริการด้วย

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งหมายถึง ระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้าของงานนั้น ๆ ว่าได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงไร ความมีประสิทธิภาพมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์

การประเมินประสิทธิผล

เฟรนด์แลนเดอร์ และเฟรนด์คิน (Friendlander & Flankin อ้างถึงใน ภิรมย์ โชติแดง, 2543 : 99) ได้กำหนดเกณฑ์การวัดหรือเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งพิจารณาเรื่องการเติบโต และการอยู่รอด โดยอาศัยระบบภายในและภายนอกองค์การมาสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความสามารถในการทำผลกำไรขององค์การ
2. ความมากน้อยของการที่องค์การสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิก
3. ความมากน้อยของควมมีคุณค่าขององค์การที่ตั้งอยู่

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิปถัมภ์, 2552 : 54) ได้สรุปแนวการประเมินประสิทธิผลเป็นลักษณะกว้าง ๆ ได้ 3 แนวทาง คือ

1. การศึกษาประสิทธิผลในแง่ของเป้าหมาย (The Gold Approach) การใช้แบบจำลองของเป้าหมาย (Gold Model) เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การซึ่งมีหลายรูปแบบ มาตรการที่ใช้วัดประสิทธิผลจะต้องตั้งอยู่บนวิธีการและเป้าหมาย (Means and End) ขององค์การมากกว่าที่จะใช้เกณฑ์การวัดที่อยู่ภายนอกองค์กร โดยพบว่า ความสามารถในการผลิต (Productivity) ความยืดหยุ่น คล่องตัว (Flexibility) การปราศจากซึ่งความกดดันและความขัดแย้ง มีความสัมพันธ์ต่อกัน และเกี่ยวข้องกับการ

ประเมินประสิทธิผลขององค์การ เกณฑ์ซึ่งบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับเป้าหมายขององค์การ

2. การศึกษาประสิทธิผลในแง่ของระบบและทรัพยากร การศึกษาตามแนวทางนี้ พยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของการศึกษาประสิทธิผลในแง่ของเป้าหมาย แบบจำลองของระบบทรัพยากรดังกล่าวนี้ ตั้งอยู่บนแนวความคิดว่า องค์การเป็นระบบเปิด ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในการแลกเปลี่ยนและการแข่งขัน ดังนั้น ประสิทธิภาพจึงหมายถึง ความสามารถขององค์การในการแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรซึ่งหายากและมีคุณค่า องค์การจะมีประสิทธิผลที่สุดต่อเมื่อองค์การสามารถแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดได้จากตำแหน่งที่ทำการต่อรองและใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดในการได้มาซึ่งทรัพยากร

3. การประเมินประสิทธิผลโดยใช้เกณฑ์ ซึ่งเป็นวิธีที่มีความเหมาะสม เป็นที่ยอมรับกว้างขวาง เช่น ฝ่ายบริหารสามารถนำเกณฑ์ต่าง ๆ ไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดของตนได้ดี คือ

3.1 ความสามารถในการผลิตและประสิทธิภาพ

3.2 ลักษณะองค์กร เช่น บรรยากาศขององค์กร สมรรถนะขององค์กรในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

3.3 พฤติกรรมในการผลิต เช่น ความร่วมมือร่วมใจ การพัฒนา การปฏิบัติงานที่น่าเชื่อถือ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การประเมินประสิทธิผล เป็นเรื่องของความละเอียดรอบคอบในการเลือกใช้เครื่องมือวัดและประเมิน โดยต้องมีการกำหนดว่าจะประเมินประสิทธิผลในด้านใดบ้าง เช่น ด้านเป้าหมาย ด้านพฤติกรรมของพนักงาน ด้านการวางระบบงาน ด้านการใช้ทรัพยากร ด้านโครงสร้างองค์กร เป็นต้น แล้วจึงกำหนดตัวชี้วัดหรือเกณฑ์เพื่อใช้ประกอบการประเมินต่อไป

การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร และครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวก เชิงลบ ที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ ของตัวนโยบาย ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

เจมส์ อี. แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, อ้างถึงใน จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2548 : 282) ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่า เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมที่จะทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในทุกขั้นตอนของนโยบาย การประเมินผลนโยบายอย่างน้อยที่สุด ผู้ประเมินต้องทราบใน

ประเด็นต่อไปนี้ คือ เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร จะดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร

ชาร์ล โอ. โจนส์ (Charles O. Jones. อ้างถึงใน จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2548 : 282) ระบุว่า การประเมินผลนโยบายเป็นการกระทำที่มีระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบาย โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคมที่เป็นเป้าหมายที่นโยบายนั้นมุ่งแก้ไข การกระทำดังกล่าวนี้ เป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ประจำอย่างหนึ่งของรัฐบาลในทุกกระบวนการเมือง เป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ทบทวน ตรวจสอบ และประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตน

วิลเลียมส์ เอ็น. ดันน์ (William N. Dunn. อ้างถึงใน จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2548 : 282) ระบุว่า การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินงานตามนโยบาย ว่าสามารถสนองตอบความต้องการและคุณค่าของสังคม และแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่ ดังนั้น การประเมินนโยบาย ต้องสามารถตอบคำถามได้ว่า หลังจากดำเนินการแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้นในสังคมหรือไม่ อย่างไร

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลนโยบาย คือ การพิจารณาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นนั้นเป็นอย่างไร ส่งผลกระทบต่อระบบและสิ่งแวดล้อมอย่างไร ควรหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย อาจเกิดขึ้นจากความจำเป็นที่แตกต่างกัน ในบางครั้งต้องประเมินผลเนื่องจากอยู่ในเงื่อนไขที่ถูกบังคับ ในบางครั้งอาจมาจากความสมัครใจของบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ (Nachmias อ้างถึงใน อธิสรศักดิ์ อินทร์ตรา, 2542 : 63) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับด้านมาตรฐานของการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ
2. เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสม และสัมฤทธิ์ผล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามแผนงาน โครงการต่าง ๆ ของหน่วยงาน
3. เพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนต่อไป
4. เพื่อเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบาย ว่าควรจะทำต่อเนื่อง ควรขยาย หรือสิ้นสุดตัวนโยบายนั้นหรือไม่ อย่างไร
5. เพื่อทำการพัฒนาตัวนโยบายเนื่องจากการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามนโยบายนั้น มักไม่ค่อยสมบูรณ์ หรือเกิดปัญหา อุปสรรค ในการปฏิบัติงานนั้น และบางครั้งก็ไม่ได้รับผลตรงตามที่ต้องการ

6. เพื่อเรียนรู้ถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่ไม่ได้คาดคิดเอาไว้ โดยเฉพาะผลเสียข้างเคียงของนโยบายที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม

แนวคิดเกี่ยวกับเครื่องมือการประเมินผลเชิงคุณภาพ

การประเมินผลเชิงคุณภาพ (Balanced Scorecard : BSC) ถือกำเนิดตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 1990 โดย ดร. โรเบิร์ต แคปแลน (Dr. Robert Kaplan) อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) และ ดร. เดวิด นอร์ตัน (Dr. David Norton) ประธานบริษัทโนแลน นอร์ตัน คอมพานี (Nolan Norton Company) ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั้งสองคนได้เสนอแนวคิดในเรื่องของการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ว่า องค์กรควรจะพิจารณาตัวชี้วัดในสี่มุมมอง (Perspectives) ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspectives) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspectives) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal process Perspectives) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspectives)

การประเมินผลเชิงคุณภาพ (Balanced Scorecard : BSC) เป็นระบบที่วัดผลการดำเนินงานที่ถ่ายทอดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ และสะท้อนการดำเนินงานในมุมมอง 4 ด้าน (Robert S. Kaplan & David P. Norton , 1996 : 75) คือ

1. มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspectives) เน้นอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดต้นทุน และการพัฒนาผลิตภาพในการดำเนินงาน
2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspectives) เน้นความพึงพอใจของลูกค้า
3. มุมมองด้านกระบวนการ (Internal process Perspectives) เป็นการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการภายในขององค์กรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
4. มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspectives) เน้นการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ การสร้างเสริมความสามารถของพนักงานและระบบ

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2544 : 140 -141) กล่าวว่า วิธีคุณภาพ เป็นกลุ่มของการวัดที่สะท้อนภาพที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจให้กับผู้บริหาร เพื่อที่จะประเมินผลการทำงานและตัดสินใจดำเนินงานบนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่องค์กร โดยจะแสดงผลทางการเงินและผลการดำเนินงานที่สัมพันธ์กัน โดยที่วิธีคุณภาพจะเป็นเกณฑ์และดัชนีในการวัดผลการดำเนินงานของธุรกิจ ในมุมมองต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ มุมมองของลูกค้า มุมมองจากกระบวนการทางธุรกิจภายในองค์กร มุมมองนวัตกรรมและการเรียนรู้ และมุมมองทางการเงิน

สิริวุฒิ บูรณพิร (2540 : 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบดุลยภาพ(Balanced Scorecard : BSC) ว่าเป็นเครื่องมือทางการจัดการ เกิดจากแนวความคิดที่จะช่วยองค์กรในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กร และการกำหนดปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ จากนั้นก็เป็นการสร้างดัชนีวัดผลสำเร็จ (Key Performance Indicators) ขึ้น เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ถึงเป้าหมายและใช้วัดผลการดำเนินงานที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งในส่วนที่สำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร

พสุ เดชะรินทร์ (2548 : 20) กล่าวว่า Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือทางการจัดการ ที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) โดยอาศัยการวัดหรือการประเมิน (Measurement) ที่จะช่วยทำให้องค์กรเกิดความสอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียว และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร (Alignment and Focused)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาตัวแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard : BSC) เพื่อวัดผลงาน เป็นการพัฒนาวิธีการวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์กรแบบองค์รวม โดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาว ผสมเข้ากับแผนปฏิบัติการระยะสั้น ในกรอบของระบบบริหารเชิงกลยุทธ์

การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางตัวแบบดุลยภาพ มีข้อได้เปรียบการวัดผลปฏิบัติงานด้านการเงิน หรือการวิเคราะห์เฉพาะด้านและแยกส่วนแบบดั้งเดิม ตรงที่สามารถใช้การวิเคราะห์นั้น เป็นเครื่องมือกำหนดวิสัยทัศน์ สื่อความหมาย เชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรและแผนปฏิบัติงาน ตลอดจน เป็นเครื่องช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นภายในองค์กร และช่วยให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีความคุ้มค่า จึงจัดเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่มีมุมมองผลงานขององค์กรแบบองค์รวม (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545 : 141-142)

สาเหตุที่ต้องพิจารณาการดำเนินงานจากมุมมองหลายด้าน และสนับสนุนแนวคิดของ BSC ที่วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานจาก 4 มุมมองนั้น เนื่องจากพบว่า ปัจจุบันองค์กรที่มีผลประกอบการยอดเยี่ยมมีลักษณะร่วมบางอย่าง (Coronel & Evans, 1999 : 15 อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545 : 141-142) ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่เน้นให้ความสำคัญกับลูกค้า มีความเข้าใจอย่างชัดเจนถึงความสำคัญและความต้องการของลูกค้า และมีวิธีที่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของลูกค้าทั้งในระดับกลยุทธ์และระดับปฏิบัติการ
2. เป็นองค์กรที่มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจและสามารถในการสื่อสารอย่างทั่วถึงภายในองค์กร
3. เป็นองค์กรที่ใช้ข้อมูลเพื่อการจัดการ เพื่อนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายหลัก

4. เป็นองค์การที่มุ่งมั่นพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มุ่งทำในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมกับองค์กรเท่าที่จะเป็นไปได้

องค์ประกอบของการประเมินผลเชิงคุณภาพ

การประเมินผลเชิงคุณภาพ (Balanced Scorecard : BSC) ประกอบด้วยมุมมอง (Perspectives) 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) มุมมองทุกด้านจะมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรเป็นศูนย์กลางในแต่ละด้านประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545 : 142) คือ

1. วัตถุประสงค์ (Objective) คือสิ่งที่องค์กรมุ่งหวังหรือต้องการที่จะบรรลุในแต่ละด้าน
2. ตัวชี้วัด (Measures หรือ Key Performance Indicators) คือ ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน และตัวชี้วัดเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านหรือไม่

3. เป้าหมาย (Target) คือ เป้าหมายหรือตัวเลขที่องค์กรต้องการจะบรรลุในตัวชี้วัดแต่ละประการ

4. แผนงาน โครงการ หรือ กิจกรรม (Initiatives) ที่องค์กรจะจัดทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้นโดยในขั้นนี้ยังไม่ใช่แผนปฏิบัติการที่จะทำแต่เป็นเพียงแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเบื้องต้นที่ต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 แล้ว ในทางปฏิบัติมักจะเพิ่มอีก 1 องค์ประกอบ คือ ข้อมูลในปัจจุบัน (Baseline Data) ของตัวชี้วัดแต่ละตัว การหาข้อมูลในปัจจุบันจะเป็นตัวช่วยในการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัวให้มีความชัดเจนมากขึ้น

Balanced Scorecard ประกอบด้วยมุมมอง (Perspectives) 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) โดยภายใต้แต่ละมุมมองประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 25-26) คือ

1. วัตถุประสงค์ (Objective) ที่สำคัญของแต่ละมุมมอง ซึ่งหมายถึงสิ่งที่ต้องการที่จะบรรลุหรือต้องการจะไปให้ถึง เช่น มุมมองด้านการเงิน มีวัตถุประสงค์ คือ การเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดลงของต้นทุน มุมมองด้านลูกค้า มีวัตถุประสงค์ คือ ส่วนแบ่งทางการตลาดที่เพิ่มขึ้น การรักษาลูกค้าเดิมขององค์กร การแสวงหาลูกค้าใหม่ การนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริการที่รวดเร็ว ชื่อเสียงของกิจการที่ดี มุมมองด้านกระบวนการภายใน มีวัตถุประสงค์ คือ การดำเนินงานที่รวดเร็วขึ้น กระบวนการผลิตที่มีคุณภาพ กระบวนการจัดส่งที่รวดเร็วตรงเวลา กระบวนการบริหารที่มี

ประสิทธิภาพ และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา มีวัตถุประสงค์ คือ การเพิ่มทักษะของพนักงาน การรักษานักงานที่มีคุณภาพ วัฒนธรรมองค์กรที่เปิดโอกาสให้พนักงานได้แสดงความสามารถ การมีระบบสารสนเทศที่ดี

2. ตัวชี้วัด (Measures หรือ Key Performance Indicators) คือ ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน และตัวชี้วัดเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการบอกว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านหรือไม่ เช่น ภายใต้วัดวัตถุประสงค์ในการเพิ่มขึ้นของรายได้ของมุมมองด้านการเงิน ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ คือ รายได้ที่เพิ่มขึ้นเทียบกับปีที่ผ่านมา ภายใต้วัดวัตถุประสงค์ในการรักษาลูกค้าเก่าของมุมมองด้านลูกค้า ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ คือ จำนวนลูกค้าทั้งหมดหรือจำนวนลูกค้าที่หายไป (Defection Rate) ภายใต้วัดวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพของมุมมองด้านกระบวนการภายใน ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ คือ จำนวนของเสียที่เกิดขึ้นจากการผลิต หรือร้อยละของสินค้าที่ผ่านการตรวจคุณภาพ ภายใต้วัดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทักษะพนักงานของมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ คือ จำนวนชั่วโมงในการอบรมต่อคนต่อปี หรือ ระดับความสามารถของพนักงานที่เพิ่มขึ้น (Competencies Level)

3. เป้าหมาย (Target) คือ ตัวเลขที่องค์กรต้องการจะบรรลุของตัวชี้วัดแต่ละประการ เช่น เป้าหมายของการเพิ่มขึ้นของรายได้เท่ากับร้อยละ 20 ต่อปี เป้าหมายของจำนวนลูกค้าเก่าที่หายไปจะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี เป้าหมายของจำนวนของเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตต้องไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี เป้าหมายของจำนวนชั่วโมงในการอบรมเท่ากับ 10 วันต่อคนต่อปี

4. ความคิดริเริ่มหรือสิ่งที่จะทำ (Initiatives) เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยในขั้นนี้ยังไม่ใช้แผนปฏิบัติการที่จะทำ แต่เป็นเพียงแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เบื้องต้นที่ต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่ง Initiatives ควรจะเป็นสิ่งใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน ทำแล้วจะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ Initiatives นั้นยังไม่ได้ลงไปรายละเอียดถึงขั้นของแผนปฏิบัติการ (Action Plan) แต่เป็นเพียงสิ่งที่องค์กรคิดจะทำเพื่อบรรลุเป้าหมายเท่านั้น

นอกเหนือจากองค์ประกอบ 4 องค์ประกอบนี้แล้ว ในทางปฏิบัติจริงมักมีเพิ่มขึ้นอีก องค์ประกอบหนึ่ง คือ ข้อมูลฐาน (Baseline Data) ซึ่งแสดงข้อมูลปัจจุบันหรือข้อมูลพื้นฐานของตัวชี้วัดแต่ละตัว ซึ่งการหาข้อมูลในปัจจุบัน จะเป็นตัวช่วยในการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัวให้มีความชัดเจนมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลเชิงคุณลักษณะ (Balanced Scorecard : BSC) จะช่วยให้มีการนำกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเนื่องจากการจัดทำ Balanced Scorecard ต้องเริ่มต้นด้วยกระบวนการด้านกลยุทธ์ก่อน คือ การวิเคราะห์ด้านกลยุทธ์ และการจัดทำกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้ได้กลยุทธ์หลักขององค์กร (Strategic Themes) การจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ซึ่งจะเป็นแผนที่ที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลของวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ภายใต้มุมมอง

ของ Balanced Scorecard ทั้ง 4 ด้าน (มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายใน และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา) โดยวัตถุประสงค์เหล่านี้ต้องสอดคล้องและสนับสนุนต่อวิสัยทัศน์และกลยุทธ์หลักขององค์กร จากนั้นจึงกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย และแผนงาน โครงการ กิจกรรม ของวัตถุประสงค์แต่ละประการ จึงจะถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการในการพัฒนา Balanced Scorecard ในระดับองค์กร (Corporate Scorecard)

กระบวนการในการพัฒนาและจัดทำ Balanced Scorecard

กระบวนการจัดทำ Balanced Scorecard (พสุ เศษรินทร์, 2548 : 27-28) ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ ได้แก่ การทำ SWOT Analysis เพื่อให้ได้ทิศทางและกลยุทธ์ขององค์กรที่ชัดเจน
2. กำหนดวิสัยทัศน์ และ กลยุทธ์ขององค์กร โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์หลัก (Strategic Themes) ที่สำคัญขององค์กร
3. วิเคราะห์และกำหนดว่า Balanced Scorecard ขององค์กรควรมีทั้งหมดกี่มุมมอง และแต่ละมุมมองควรมีความสัมพันธ์กันอย่างไร (แนวคิดของ Kaplan and Norton กำหนดไว้ 4 มุมมองตามลำดับความสำคัญ คือ ด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา)
4. จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ระดับองค์กรโดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้แต่ละมุมมอง โดยพิจารณาว่าในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานและบรรลุวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กรได้นั้น ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ด้านใดบ้าง
5. กลุ่มผู้บริหารระดับสูงต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อยืนยันและเห็นชอบในแผนที่ทางกลยุทธ์ที่สร้างขึ้น
6. ภายใต้วัตถุประสงค์แต่ละประการ ต้องกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านของตัวชี้วัด ฐานข้อมูลในปัจจุบัน เป้าหมายที่ต้องบรรลุ รวมทั้งแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการ (Initiatives) ที่ต้องทำ ซึ่งภายในขั้นตอนนี้สามารถแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ คือ การจัดทำตัวชี้วัด การกำหนดเป้าหมาย โดยอาศัยข้อมูลในปัจจุบัน การจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่จะต้องทำเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น
7. เมื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการเสร็จแล้ว สามารถจะแปลงตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับองค์กรให้เป็นของผู้บริหารระดับรองลงไปและของผู้ปฏิบัติทั่วไปได้

กล่าวโดยสรุป การจัดทำ Balanced Scorecard เริ่มต้นจากการกำหนดทิศทางขององค์กรให้ชัดเจนว่าจะต้องไปทางใด โดยมีการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และปัญหาอุปสรรค เพื่อนำมา

กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ขององค์กร อันจะนำไปสู่การกำหนดแผนงาน โครงการ เพื่อปฏิบัติตามและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ในที่สุด

ประโยชน์ที่ได้จากการนำ Balanced Scorecard ไปใช้

Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือการบริหารงานที่มีประโยชน์หลายประการ (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 27-28) ดังนี้

1. ช่วยให้ผลการดำเนินงานขององค์กรดีขึ้น
2. ทำให้องค์กรมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อกลยุทธ์ขององค์กร โดยต้องให้เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับกลยุทธ์มากขึ้นและเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ
3. ช่วยในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และวัฒนธรรมขององค์กร โดยอาศัยการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายเป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่
4. ทำให้พนักงานเกิดการรับรู้และเข้าใจว่างานแต่ละอย่างมีที่มาที่ไป อีกทั้งผลของงานของตนเองจะส่งผลต่อผลการดำเนินงานของผู้อื่นและขององค์กรอย่างไร

ข้อคิดและข้อควรระวังในการจัดทำ Balanced Scorecard

ในการจัดทำ Balanced Scorecard ควรคำนึงถึงข้อคิดและข้อควรระวัง (นพพร จุณณะปิยะ, 2546 : 1) ดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่
2. ทุกคนภายในองค์กรต้องมีส่วนร่วมรับรู้และให้การสนับสนุนในการนำระบบการประเมินไปใช้ เนื่องจากการนำ Balanced Scorecard ไปใช้ต้องเกี่ยวข้องกับทุกคนในองค์กร
3. การเริ่มนำระบบ Balanced Scorecard มาใช้ภายในองค์กรต้องระวังว่าเมื่อทำแล้วควรจะมีวิธีทำให้เห็นผลในระดับหนึ่งโดยเร็ว เพราะจะส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของพนักงาน
4. ต้องระวังอย่าให้ระบบ Balanced Scorecard กลายเป็นเครื่องมือในการจับผิดเจ้าหน้าที่จะเป็นการใช้ Balanced Scorecard อย่างผิดวัตถุประสงค์
5. ต้องระวังไม่ให้เกิดการจัดทำระบบ Balanced Scorecard เป็นเพียงแค่โครงการที่มีกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้เพราะ Balanced Scorecard เป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาไม่มีการสิ้นสุด ต้องมีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลาเพื่อให้มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
6. ต้องระวังไม่ให้เกิดการจัดทำตัวชี้วัดและเป้าหมายมีความง่ายหรือยากเกินไป
7. ในการนำเครื่องมือหรือสิ่งใหม่ ๆ มาใช้ภายในองค์กร อาจจะต้องพบการต่อต้านจากผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่บางกลุ่ม
8. การนำระบบ Balanced Scorecard ไปผูกกับระบบการจ่ายค่าตอบแทนขององค์กร ไม่ควรเร่งรีบทำตั้งแต่การเพิ่งพัฒนา Balanced Scorecard ได้ใหม่ ๆ ควรต้องรอให้ระบบทั้งหมดนิ่งก่อน

9. บางครั้งผู้บริหารชอบที่จะกำหนดค่าน้ำหนักความสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือตัวชี้วัด เพื่อเป็นการจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยแต่ละตัว แต่ต้องระลึกไว้เสมอว่าค่าน้ำหนักความสำคัญนี้เป็นเพียงแค่เครื่องมือที่ช่วยในการสื่อสารให้ทุกคนเห็นความสำคัญของปัจจัยแต่ละตัวเท่านั้น ถ้าองค์การเสียเวลากับค่าน้ำหนักเหล่านี้มากเกินไป อาจจะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

10. ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำ Balanced Scorecard ทุกคนต้องระลึกว่าสิ่งที่กำลังทำเป็นเพียงสมมติฐาน เท่านั้น ทุกสิ่งสามารถเปลี่ยนแปลงและแก้ไขได้ตลอดเวลา หากจะจัดทำและนำ Balanced Scorecard ไปใช้ในองค์กรต้องเตรียมการอะไรบ้าง

การบริหารระบบงานกับ Balanced Scorecard

Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการปรับปรุง สมรรถภาพการทำงานขององค์กรซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านการเงิน ระบบบริหารงานภายในองค์กร และการบริหารทรัพยากรบุคคล การที่องค์กรจะดำเนินการให้ได้ตามภารกิจหลักขององค์กรตามแนวทาง Balanced Scorecard นั้น มีดัชนีชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ (นพพร จุณณะปิยะ, 2546 : 2) ได้แก่

1. การจัดการด้านการเงิน (Financial Perspective) ในองค์กรด้านธุรกิจการค้า ดัชนีแรกที่ควรคำนึงถึง คือ การจัดการด้านการเงิน จะเป็นข้อบ่งชี้ชัดเจนว่า ธุรกิจจะดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ การวัดผลด้านการเงิน ควรพิจารณาด้านต่อไปนี้

1.1 อัตราเติบโตของรายได้ วัดจากการเติบโตของยอดขาย กำไรจากลูกค้า และผลิตภัณฑ์ สัดส่วนรายได้จากลูกค้าใหม่ เป็นต้น

1.2 ลดต้นทุน วัดจากรายได้/พนักงาน ต้นทุนเมื่อเทียบกับคู่แข่ง อัตราการลดต้นทุน เป็นต้น

1.3 การใช้สินทรัพย์ ต้องคำนึงถึงการลงทุน การทำวิจัยและพัฒนา ผลตอบแทนจากการลงทุน

2. ลูกค้า (Customer Perspective) ลูกค้าเปรียบเสมือนตัวบ่งชี้ ที่สำคัญสำหรับองค์กรที่ประกอบธุรกิจ และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การวัดผลด้านลูกค้า ควรพิจารณาด้านต่อไปนี้

2.1 ความพอใจของลูกค้า เป็นดัชนีที่สำคัญที่สุด เพราะหากลูกค้าเกิดความพึงพอใจในสินค้าและบริการ ลูกค้าจะเกิดความจงรักภักดีและกลับมาใช้บริการใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อลูกค้าเสมอ

2.2 การรักษาลูกค้าเก่า ต้องมีการติดตามความต้องการของลูกค้าและประเมินผลการสั่งซื้อตลอดเวลา

2.3 ลูกค้านำใหม่ ต้องพัฒนาสินค้าและบริการ เพื่อดึงดูดให้มีลูกค้านำใหม่เพิ่มขึ้น และติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

2.4 ส่วนแบ่งการตลาด

3. กระบวนการทำงานในองค์กร (Internal Business Process) ระบบการทำงานภายในองค์กรเป็นระบบที่มีความสำคัญต่อด้านการเงินและลูกค้า นั่นคือ หากองค์กรพัฒนาและมีการบริหารการทำงานภายในที่ดีจะส่งผลให้ผลิตสินค้า ได้รวดเร็ว จัดส่งสินค้าตามเวลา มีคุณภาพตรงตามความต้องการของลูกค้า มีบริการหลังการขาย ส่งผลให้องค์กรมีการเติบโตทางรายได้สูงขึ้น

4. การเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth) การเรียนรู้และการพัฒนาของพนักงานในองค์กร จะเป็นดัชนีที่ส่งผลต่อกระบวนการทำงานภายในองค์กร หากพนักงานเกิดการเรียนรู้ มีการพัฒนาขีดความสามารถ ของการเรียนรู้ จะทำให้กระบวนการทำงานในองค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพ สินค้าและบริการที่ดีต่อลูกค้า

จะเห็นได้ว่าหลักการนำ Balanced Scorecard มาเพิ่มประสิทธิภาพ ในการทำงานนั้น จะต้องให้ความสำคัญต่อดัชนีทั้ง 4 ด้านอย่างสมดุลกันซึ่งดัชนีแต่ละด้าน จะส่งผลถึงด้านอื่น ๆ โยงกันเป็นระบบ แต่ทั้งนี้องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจหลักให้ชัดเจน และวิเคราะห์ดัชนีทั้ง 4 ด้าน ให้สอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กรนั้น นอกจากนี้ ในการนำหลักการของ Balance Scorecard มาปรับปรุงใช้ประสิทธิภาพการทำงานนั้น ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่วางไว้ และมีดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพ การทำงานที่เรียกว่า Key Performance Indicator (KPI) เพื่อให้้องค์กรดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรต่อไป

การประยุกต์ใช้การประเมินผลเชิงคุณภาพกับองค์กรภาครัฐ

แนวคิดที่ค่อนข้างทันสมัยในการนำมาเป็นตัวแบบการประเมินผลงาน คือ ตัวแบบคุณภาพ (Balanced Scorecard) ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือด้านการจัดการองค์กรอย่างแพร่หลายทั้งหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 107)

สิทธิศักดิ์ พฤษย์ปิติกุล (2546 : 112) กล่าวว่า ตัวแบบคุณภาพเป็นตัวแบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ ซึ่งใช้ในการกำหนดกลยุทธ์องค์กรให้มีความสอดคล้องกันระหว่างมุมมอง 4 มุมมอง (Perspectives) และยังใช้เป็นตัวแทนสำหรับการประเมินความสำเร็จขององค์กรตามตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทั้งสี่มุมมอง ได้แก่

1. มุมมองด้านเจ้าของกิจการ สำหรับองค์กรธุรกิจ (Business Organization) สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของผู้ประกอบการในการแสวงหากำไรให้กับกิจการของตน การประเมินวัดความสำเร็จตามมุมมองนี้ จึงนิยมใช้ระบบบัญชีเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ เพื่อวิเคราะห์กระแสเงินสด (Cash flow Analysis) การจัดทำรายงานทางการเงิน ได้แก่ งบดุล (Balance Sheets) และงบกำไรขาดทุน (Income

Statements) การวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน และการจัดทำงบประมาณ (Budgets) โดยเน้นการวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ร่วมกัน เพื่อให้สามารถมองภาพรวมของผลประกอบการทางการเงิน (Financial Performance) ขององค์การธุรกิจของตนได้

สำหรับองค์การภาครัฐ (Public Organization) และองค์การสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร ย่อมแตกต่างจากองค์การธุรกิจ เนื่องจากองค์การเหล่านี้เป็นองค์การสาธารณะซึ่งไม่มีผู้ใดหนึ่งเป็นเจ้าของโดยลำพัง นอกจากนี้ระบบบัญชีภาครัฐที่ผ่านมามีในอดีต ไม่ใช่ระบบบัญชีเชิงค้ำ ทำให้องค์การภาครัฐขาดข้อมูลที่จะสามารถออกรายงานทางการเงิน (งบดุล/งบกำไรขาดทุน) ได้ จึงไม่สามารถวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินที่สะท้อนสภาพคล่องของกิจการ ประสิทธิภาพและความสามารถในการทำกำไรขององค์การได้ ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดในมุมมองของการเป็นองค์การภาครัฐและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร จึงไม่อาจกำหนดได้ในลักษณะเดียวกันกับองค์การธุรกิจ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไปไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไรเข้าสู่องค์การ แต่เน้นที่การจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ เพื่อจัดบริการและกระจายบริการให้ถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึง โดยความเสมอภาคและเป็นธรรม ดังนั้น ตัวชี้วัดที่เหมาะสมในมุมมองของการเป็นองค์การภาครัฐ จึงเป็นเรื่องของความสามารถในการดำเนินการกิจตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นสำคัญ

2. มุมมองด้านลูกค้า สำหรับองค์การทางธุรกิจ มุมมองด้านลูกค้าจะช่วยทำให้องค์การมีความชัดเจนว่า ใครเป็นลูกค้าขององค์การและลูกค้ามององค์การอย่างไร การหาคำตอบว่าลูกค้ามององค์การอย่างไร มี 2 ลักษณะ คือ การสำรวจความพึงพอใจของลูกค้า และการสำรวจหากลุ่มลูกค้าที่เลิกซื้อหรือเลิกใช้บริการขององค์การ ตลอดจนการวัดอัตราส่วนของลูกค้าที่เลิกซื้อหรือเลิกใช้บริการขององค์การ

สำหรับองค์การภาครัฐที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร มุมมองด้านลูกค้ามักเป็นมุมมองของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งที่ให้บริการจากหน่วยงานภาครัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม จึงเป็นการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานนั้น โดยเฉพาะในด้านการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รายบุคคลหรือต่อหน่วยงานในภาพรวม โดยเน้นที่วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญ

3. มุมมองด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์การ หมายถึง ประสิทธิภาพของระบบงานภายในองค์การ ซึ่งส่งผลให้องค์การสามารถตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้า เจ้าของกิจการหรือประชาชนทั่วไปได้ มุมมองด้านการปฏิบัติงานภายในองค์การทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน จึงครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการปฏิบัติงาน การตัดสินใจ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในองค์การ มุมมองนี้ ช่วยให้องค์การทราบว่า องค์การจะต้องทำอย่างไร จึงจะมีความเป็นเลิศ ซึ่ง

โดยทั่วไปกระบวนการปฏิบัติงานที่สร้างความเป็นเลิศ ได้แก่ กระบวนการที่เน้นในเรื่องคุณภาพ เป็นต้น

4. มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุความสำเร็จในสามมุมมองที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันความสำเร็จอย่างยั่งยืนขององค์กรในอนาคตอีกด้วย มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนาเป็นความพยายามที่จะตอบคำถามว่า องค์กรยังสามารถปรับปรุง พัฒนา ได้อย่างต่อเนื่องต่อไปอีกหรือไม่ องค์กรยังสามารถสร้างคุณค่าเพิ่มใหม่ ๆ ได้อีกหรือไม่ มุมมองด้านนี้ จึงเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรต่อเนื่องตลอดเวลา การวัดระดับการเรียนรู้และการพัฒนาขององค์กร อาจพิจารณาพื้นที่ผลสัมฤทธิ์หลักต่าง ๆ คือ การเปลี่ยนแปลงและปรับปรุง โครงสร้าง กระบวนการปฏิบัติงาน และเทคโนโลยีขององค์กร การใช้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือพนักงาน และระบบการให้รางวัล การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร และการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กร เป็นต้น

พสุ เดชะรินทร์ (2548 : 108) กล่าวว่า การพัฒนา Balanced Scorecard ขององค์กรภาครัฐ นั้นมีกระบวนการไม่แตกต่างจากกระบวนการพัฒนา Balanced Scorecard ของภาคเอกชน เพียงแต่แทนที่จะมุ่งเน้นที่ด้านการเงินและการแสวงหากำไรเป็นหลัก ก็จะมุ่งเน้นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และเพื่อให้เป็นไปตามพันธกิจมากกว่า โดยการพัฒนา Balanced Scorecard ทำเหมือนกับเอกชนทุกประการ เริ่มต้นจากการยืนยันวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และพันธกิจขององค์กรแล้วแปลงกลยุทธ์เหล่านั้นเข้าสู่รูปแบบของ Balanced Scorecard ซึ่งทำได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

1. แปลงพันธกิจและกลยุทธ์หลักขององค์กรให้เป็นวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ภายใต้แต่ละมุมมองจากนั้นค่อยสร้างแผนที่ทางกลยุทธ์
2. ในกรณีที่กลยุทธ์มีไม่มากและสั้นแล้วแต่เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญ จะแยกกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับกลยุทธ์แต่ละด้าน แล้วสร้างเป็นแผนที่ทางกลยุทธ์สำหรับกลยุทธ์แต่ละประการ แล้วค่อยนำมารวมกันเป็นแผนที่ทางกลยุทธ์ของทั้งองค์กร

สรุป การวัดผลการปฏิบัติงานตามตัวแบบคุณภาพและตัวชี้วัด เป็นเทคนิคทางการบริหาร และเป็นทางเลือกใหม่อีกประการหนึ่ง ที่จะช่วยให้องค์กรที่มีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงพัฒนากระบวนการภายในองค์กร สามารถตอบสนองต่อค่านิยม ความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายขององค์กร หรือให้ความสนใจต่อปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กรไปพร้อม ๆ กัน

บทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร

การดำเนินงานของเทศบาล

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 และกำหนดให้มีเทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ จนกระทั่งในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด (กุลชน ธนาพงศธร อ้างถึงใน เสริมพงษ์ ธิบลิ้ง, 2552 : 67)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546 : 15) กล่าวว่า เทศบาล คือ หน่วยการบริหารท้องถิ่นของรัฐรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 บัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

โครงสร้างการดำเนินงานของเทศบาลตำบล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งแต่ละระดับมีภารกิจความรับผิดชอบแตกต่างและคล้ายคลึงตามโครงสร้างและการบริหารขององค์กร

เทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยองค์การเทศบาล 2 ฝ่าย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550 : 30) ดังนี้

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลตำบล มีจำนวน 12 คน

2. นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้จำนวนไม่เกิน 2 คน โดยแต่งตั้งจากผู้ที่มิใช่สมาชิกสภาเทศบาลตำบล เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตำบล ให้นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบงานบริหารกิจการของเทศบาลตำบล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ลูกจ้าง ตลอดจนถึงพนักงานจ้าง ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่น เช่น กองคลัง กองช่าง เป็นต้น ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ลูกจ้าง และพนักงาน

จ้างรองจากนายกเทศมนตรี รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำแผนและแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน (สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร, 2553 : 53)

วิสัยทัศน์จังหวัดชุมพร คือ ชุมพรน่าอยู่ ประดุทองสองฝั่งทะเล

ภารกิจหลัก มีดังนี้

1. พัฒนาชุมพรเป็นเมืองน่าอยู่
2. ส่งเสริมตลาดการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ
3. พัฒนาระบบการตลาดและสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ
4. ส่งเสริมวิถีพอเพียง

ภารกิจหลักและแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดชุมพร ได้กำหนดไว้ 13 ด้าน (สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร, 2553 : 23) ดังรายละเอียดในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ภารกิจหลักและแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดชุมพร

ลำดับที่	ภารกิจหลัก	แนวทางการพัฒนา
1	ด้านเศรษฐกิจ	1.1 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 1.2 การแก้ไขปัญหาความยากจน 1.3 การสร้างความเข้มแข็งชุมชน
2	ด้านการท่องเที่ยว	2.1 พัฒนาระบบนิเวศและสถานที่ท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ 2.2 พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว 2.3 การท่องเที่ยวเชิงเกษตร
3	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	3.1 พัฒนาการคมนาคมขนส่ง 3.2 พัฒนาการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ
4	ด้านการศึกษา	4.1 ส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนได้รับโอกาสทางการศึกษา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับที่	ภารกิจหลัก	แนวทางการพัฒนา
5	ด้านสาธารณสุข	5.1 ส่งเสริมระบบสุขภาพ 5.2 ป้องกันโรคระบาด
6	ด้านการสร้างความสงบ เรียบร้อย ป้องกันยาเสพติด และ ความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน	6.1 ส่งเสริมความรู้และความเข้าใจถึงพิษภัยของยาเสพติด 6.2 รณรงค์ป้องกันยาเสพติด
7	ด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	7.1 สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม 7.2 อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม 7.3 ส่งเสริมการป้องกันและเฝ้าระวังทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม 7.4 กำจัดขยะ
8	ด้านเสริมสร้างและอนุรักษ์ มรดก วัฒนธรรม และภูมิ ปัญญาท้องถิ่น	8.1 ส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
9	ด้านสังคมสงเคราะห์ ผู้สูงอายุ ผู้ ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส	9.1 พัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพของผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ และ ผู้ด้อยโอกาส
10	ด้านการกีฬา	10.1 ส่งเสริมสวัสดิการและนันทนาการ
11	ด้านการเมือง	11.1 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 11.2 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารและรับทราบเกี่ยวกับ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11.3 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
12	ด้านคุณภาพระบบการ ให้บริการประชาชน	12.1 พัฒนาระบบการบริการประชาชน
13	ด้านองค์กร	13.1 ปรับปรุงสถานที่ปฏิบัติงาน 13.2 จัดหาและปรับปรุงเครื่องใช้สำนักงาน 13.3 ปรับปรุงและพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 13.4 พัฒนาบุคลากรและองค์กร

การดำเนินงานของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร

โครงสร้างในการดำเนินงานของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร (สำนักงานเทศบาลตำบลปะทิว, 2552 : 10) แบ่งได้ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียน งานธุรการ งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานพัฒนาชุมชน และงานป้องกัน ฯ
2. กองคลัง มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่การเงินและบัญชี งานผลประโยชน์ งานพัสดุ และงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
3. กองช่าง มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่งานสาธารณูปโภค งานวิศวกรรมและควบคุมอาคาร งานจัดสถานที่และงานไฟฟ้าสาธารณะ
4. กองการศึกษา มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่งานบริหารการศึกษางานการศึกษาปฐมวัย และงานส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม
5. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่งานสุขาภิบาลอนามัย การควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อม งานสาธารณสุขชุมชน และงานป้องกันควบคุมโรคต่าง ๆ ภารกิจหลักและแนวทางการพัฒนาของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร (สำนักงานเทศบาลตำบลปะทิว, 2552 : 19) ดังรายละเอียดในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ภารกิจหลักและแนวทางการพัฒนาของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร

ลำดับที่	ภารกิจหลัก	แนวทางการพัฒนา
1	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม	1.1 ก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม บำรุงรักษา ถนน ทางเท้า สะพาน รางระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ 1.2 ขยายเขต ปรับปรุงระบบไฟฟ้า และติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ 1.3 ขยายเขต ปรับปรุงระบบประปา และ ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาแหล่งน้ำ เพื่อการอุปโภคบริโภคและน้ำเพื่อเกษตร 1.4 ปรับปรุงระบบบริการ โทรศัพท์พื้นฐาน และ ติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะ 1.5 ปรับปรุงระบบการจราจรให้มีความถูกต้อง ชัดเจน และสะดวก รวดเร็ว

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ลำดับที่	ภารกิจหลัก	แนวทางการพัฒนา
2	ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว	<p>2.1 ส่งเสริมอาชีพและการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน</p> <p>2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว</p> <p>2.3 ส่งเสริมการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง</p> <p>2.4 ส่งเสริมความรู้ด้านเทคโนโลยีและการตลาดให้กับกลุ่มอาชีพต่าง ๆ</p>
3	ด้านคุณภาพชีวิต สังคม และการศึกษา	<p>3.1 ส่งเสริมสวัสดิการและเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ และผู้ด้อยโอกาส</p> <p>3.2 สร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>3.3 ส่งเสริมการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า</p> <p>3.4 ส่งเสริมการศึกษา กีฬา และนันทนาการในชุมชน</p> <p>3.5 ส่งเสริมวิถีชุมชนที่ใกล้ชิดศาสนาและรักษาไว้ซึ่งประเพณีท้องถิ่น</p> <p>3.6 ส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน</p>
4	ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<p>4.1 รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>4.2 ปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมในชุมชนให้สะอาดมีความเป็นระเบียบสวยงามและปราศจากมลพิษ</p> <p>4.3 รณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะและกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ลำดับที่	ภารกิจหลัก	แนวทางการพัฒนา
5	ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร จัดการ	<p>5.1 ส่งเสริมกระบวนการประชาสังคมและสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>5.2 ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและงานด้านต่าง ๆ ของเทศบาลให้มีความพร้อมในการให้บริการแก่ประชาชน</p> <p>5.3 พัฒนาศักยภาพบุคลากรและจัดให้มีวัสดุครุภัณฑ์ อย่างเพียงพอเพื่อการพัฒนาขององค์กร</p> <p>5.4 ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย</p> <p>5.5 สนับสนุนการปกป้องสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์</p>

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยการบริหารท้องถิ่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ปัจจุบันแบ่งเป็น 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นอันดับแรก คือ เทศบาล ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งต่างมีภารกิจรับผิดชอบแตกต่างและคล้ายคลึงกันตามโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร เทศบาลตำบลประกอบด้วยองค์กรเทศบาล 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบภายใต้การบังคับแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 โดยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลแต่ละแห่ง ต้องกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 10 แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และอยู่ในกรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

เอกชัย การวัฒน์ (2543) ได้ศึกษาการดำเนินงานและประสิทธิผลของนโยบายและแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐานเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยาพบว่า การดำเนินงานและประสิทธิผลในการให้บริการของเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยาในโครงการบริการด้านประปา โครงการจัดหาเครื่องหมายจราจรและซ่อมแซมสัญญาณไฟจราจร โครงการบริการปรับปรุงซ่อมแซมไฟฟ้าสาธารณะ โครงการปรับปรุงถนนหน้าพระเมรุ โครงการวางท่อเมนประปา โครงการก่อสร้างถนนโครงการวางท่อระบายน้ำ โครงการก่อสร้างสะพาน ผู้ประเมินส่วนใหญ่เห็นว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกโครงการ

ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานและประสิทธิผลของนโยบายและแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐาน เทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา ประชาชนที่มีอาชีพและอายุต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ดวงภรณ์ ตรีธัญญา (2547) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนครปฐมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความพึงพอใจต่อการบริการด้านการบริการของเจ้าหน้าที่เป็นอันดับที่หนึ่ง รองลงมาคือด้านสถานที่และสภาพแวดล้อม ด้านระบบการให้บริการ ด้านการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ และด้านข้อมูลข่าวสารตามลำดับ

การทดสอบสมมติฐานพบว่า ผู้ใช้บริการที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริการไม่แตกต่างกัน ผู้ใช้บริการที่มีอาชีพต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และผู้ให้บริการที่มีรายได้แตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริการด้านระบบการให้บริการ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านการบริการของเจ้าหน้าที่ และด้านสถานที่และสภาพแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนด้านการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบไม่แตกต่างกัน

ยุคลธร การุณ (2547) ได้ศึกษาการวัดผลการปฏิบัติงานบริษัทบริการโทรศัพท์จำกัด (มหาชน) ด้วยเทคนิคตามหลักดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ผลการศึกษาพบว่า

1. ลูกคามีความพึงพอใจต่อการให้บริการของบริษัทบริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านพนักงาน

ด้านการบริการ ด้านการพัฒนาคุณภาพงานบริหารและด้านสถานที่ โดยลูกค้าที่เป็นเพศชายมีความพึงพอใจต่อการให้บริการโดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน มากกว่าลูกค้าที่เป็นเพศหญิง

2. พนักงานมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในบริษัทบริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) โดยรวมมีประสิทธิภาพมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านสถานที่ ด้านความสัมพันธ์ต่อเพื่อนร่วมงาน และด้านการบังคับบัญชา มีประสิทธิภาพมาก ยกเว้นด้านผลตอบแทนมีประสิทธิภาพปานกลาง

3. การเรียนรู้และการพัฒนาตนเองของพนักงานบริษัทบริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) โดยรวม มีประสิทธิภาพมาก โดยพนักงานเพศหญิงมีการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองโดยรวมมากกว่าพนักงานเพศชาย

4. ผลประกอบการด้านการเงินของบริษัทบริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) ในไตรมาสที่ 1-2 ปีงบประมาณ 2548 พบว่า ประสพภาวะขาดทุน แต่มีกำไรก่อนหักค่าเสื่อมราคา ดอกเบี้ย และภาษีสูง เนื่องจากบริษัทมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ตัวเงินคือ ค่าเสื่อมราคาสูง อัตราต้นทุนบริการต่อรายได้รวมสูง แสดงถึงความไม่ประหยัดทรัพยากรที่ก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินงานบริษัท

โดยสรุป ลูกค้ามีความพึงพอใจมากต่อการให้บริการของบริษัทบริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) ส่วนด้านพนักงานมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในบริษัทและการเรียนรู้และพัฒนาตนเองมีประสิทธิภาพมาก

อิสริย์ เกียรติพิทักษ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นบรรษัทภิบาลของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) พบว่า พนักงานที่มีคุณลักษณะทางประชากรศาสตร์แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับความเป็นบรรษัทภิบาลแตกต่างกัน ส่วนพนักงานที่มีความแตกต่างกันด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา อายุงาน และตำแหน่งงาน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจและการกระทำของตน การยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติต่อทุกฝ่ายอย่างเสมอภาคและยุติธรรม ความโปร่งใสและเปิดเผย การมุ่งสร้างคุณค่าของธุรกิจในระยะยาว การมุ่งส่งเสริมหลักการบริหารอันเป็นเลิศ และการเป็นประชากรที่ดีขององค์กรหรือสังคมไม่แตกต่างกัน พนักงานที่มีกลุ่มงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติงาน ความโปร่งใสและเปิดเผย การเป็นประชากรที่ดีขององค์กรหรือสังคม และการเคารพในความเป็นมนุษย์ไม่แตกต่างกัน โดยภาพรวมแล้วพบว่า ความคิดเห็นด้านการเป็นประชากรที่ดีขององค์กรหรือสังคมมีประสิทธิภาพมากที่สุด รองลงมาคือ การยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติงาน มีความโปร่งใสและเปิดเผย มุ่งสร้างคุณค่าของธุรกิจในระยะยาวแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มุ่งส่งเสริมสร้างหลักการบริหารอันเป็นเลิศ และปฏิบัติต่อทุกฝ่ายอย่างเสมอภาค ตามลำดับ

อุไร โตะทอง (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามมุมมองการประเมินแห่งคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า มุมมองด้านการเงิน เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการเทศบาลเมืองหัวหินและเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ ด้านการทุจริต ประพฤติมิชอบ ในการบริหารการเงินแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่แตกต่าง มุมมองด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กร มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองหัวหินและเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน ส่วนมุมมองส่วนผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร พบว่า ความคิดเห็นมุมมองผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กรของประชาชนผู้มาติดต่อรับบริการกับเทศบาลเมืองหัวหินและเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความรวดเร็ว ด้านความสะดวก ด้านความถูกต้อง และมนุษยสัมพันธ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่แตกต่าง

เสริมพงษ์ ลิบลับ (2552) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามมุมมองการประเมินแห่งคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กร มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร และมุมมองด้านผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหินและเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ไม่แตกต่างกัน

สมบูรณ์ วงศ์เจริญ (2552) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของการนำหลักบรรษัทภิบาลไปปฏิบัติตามมุมมองการประเมินแห่งคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพของการนำหลักบรรษัทภิบาลไปปฏิบัติตามมุมมองการประเมินแห่งคุณภาพ ตามความคิดเห็นของพนักงาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ประสิทธิภาพของการนำหลักบรรษัทภิบาลไปปฏิบัติตามมุมมองการประเมินแห่งคุณภาพ ด้านลูกค้า มีประสิทธิภาพอยู่ในอันดับสูงสุด รองลงมาเป็นด้านการเรียนรู้และพัฒนา นวัตกรรม ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเงิน ตามลำดับ

2. ประสิทธิภาพของการนำหลักบรรษัทภิบาลไปปฏิบัติตามความคิดเห็นของพนักงาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ประสิทธิภาพของการนำหลักบรรษัทภิบาลไปปฏิบัติ ด้านการรู้สำนึกในหน้าที่ และด้านความโปร่งใสในการดำเนินการ มีประสิทธิภาพของการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนด้านอื่น ๆ มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก

งานวิจัยต่างประเทศ

กู๊ดสปีด (Goodspeed S. W., 2003 : 2112-B) ได้ศึกษาความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจริงนั้น มีความสำคัญต่อทุกองค์กรที่ให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพ ผลการวิจัยของ Harvard Business School ก็ได้บ่งชี้ถึงอุปสรรค 4 ประการ ในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจริง ในผลการวิจัยนั้นระบุว่า มีเพียง 5% ของพนักงานเท่านั้นที่เข้าใจกลยุทธ์ และมี 85% ของระดับผู้บริหาร ใช้เวลาน้อยกว่า 1 ชั่วโมง ใน 1 เดือน ในการปรึกษาหารือในหัวข้อเรื่องกลยุทธ์ และมีถึง 60% ขององค์กรที่มีกลยุทธ์ไม่สอดคล้องกับงบประมาณ มีเพียง 25% ของระดับผู้จัดการที่ได้รับผลประโยชน์จากการนำกลยุทธ์ไปใช้งาน ผลการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ พนักงานมีความเข้าใจเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับกลยุทธ์ขององค์กรจากก่อนนำเอา Balanced Scorecard มาใช้งาน พนักงานมีความเข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ของโรงพยาบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา พนักงานมีการเปลี่ยนแปลงความสามารถในทางบวกเพิ่มขึ้นในเรื่องการชดเชย ยุทธศาสตร์ และงบประมาณ พนักงานมีการเปลี่ยนแปลงความสามารถในทางบวกในการเชื่อมโยงการใช้ทรัพยากรกับยุทธศาสตร์ขององค์กร และมีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของปริมาณเวลาที่สมาชิกฝ่ายบริหารใช้ในการอภิปรายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์หลังจากการนำ Balanced Scorecard ไปใช้

ไรแมน (Rieman M.W., 2004 : 5202-B) มีการนำเรื่อง Balanced Scorecard เป็นส่วนสำคัญหลักในการประเมินผลการปฏิบัติงานในข้อเขียนมากมายในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ในขณะที่ Balanced Scorecard ได้รับการพิจารณาว่าเป็นวิธีการวัดผลการดำเนินงานที่ค่อนข้างสมบูรณ์มากกว่าระบบการวัดที่ต้องใช้ตัวเลขทางบัญชีที่เคยทำมาในอดีต การใช้การวัดที่มีตัวแปรมากมาย รวมถึงการมีตัววัดที่แตกต่างกันมา โดยปราศจากความเข้าใจถึงผลกระทบที่มีจากการวัดผลในระยะยาวที่จะมีผลต่อการดำเนินงานในอนาคต รวมถึงความเข้าใจที่ถูกต้องของการวัดผล สองสิ่งที่ทำให้ยังมีคำถามถึงการนำเอา Balanced Scorecard มาใช้ในการวัดผลการดำเนินงาน ในการศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลของการใช้ Scale-DEA ซึ่งเป็นวิธีใหม่ในการวิเคราะห์ข้อมูล ร่วมกับการใช้ Balanced Scorecard จะมีผลต่อการเพิ่มความคงเส้นคงวาและฉันทามติของผู้ประเมินผลการดำเนินงาน กลุ่มตัวอย่างเป็นนักศึกษาปริญญาตรี สาขาบัญชี และนักศึกษา MBA โดยมีการประเมิน 2 วิธี สำหรับประเมินผลธุรกิจร้าน ฟาสต์ฟู้ด คือ ใช้เฉพาะ Balanced Scorecard หรือ Scale-DEA ในการประเมินผลจะมีการเน้นในการคำนวณอัตราส่วนค่าไ้มากพอกับการเน้นที่ตัวของผู้บริหาร

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

1. การเปรียบเทียบสถานภาพส่วนบุคคลของพนักงานเทศบาล ได้แก่ ตำแหน่งงาน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน กับประสิทธิผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักในมุมมองการประเมินผลเชิงคุณภาพ เป็นการเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีสถานภาพต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดการประเมินประสิทธิผลที่แตกต่างหรือไม่แตกต่างกันตามความเป็นจริง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

2. การหาความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจหลักในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ด้านคุณภาพชีวิต สังคม และการศึกษา ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการ กับประสิทธิผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักในมุมมองการประเมินผลเชิงคุณภาพ ได้แก่ มุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของเทศบาล สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบอย่างสูงสุดต่อไป