

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้เป็นพื้นฐานกรอบแนวคิดของการศึกษา ซึ่งแบ่งเนื้อหาสาระ ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารจัดการ
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
5. ทฤษฎีการประเมินแห่งดุลยภาพ
6. ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการบริหารจัดการ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ธนาคารโลกให้คำนิยามว่า คือ “การดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างเปิดเผย คาดเคาได้ และเห็นแจ้ง (คือ กระบวนการที่โปร่งใส) การมีระบบราชการ (Bureaucracy) ที่สำนึกในจิตวิญญาณแห่งอาชีพ การมีรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง (Accountability) และมีประชาสังคม (Civil Society) ที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และทั้งหมดนี้เคารพต่อการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในขณะที่ UNDP (United Nations Development Programmer) ได้ให้ความหมายว่า คือ “เป็นการแบ่งปันและการจัดการทรัพยากรต่างๆ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาของส่วนรวม การจัดการปกครองที่ดีจะมีลักษณะของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง การปกครองโดยหลักนิติธรรม ความมีประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรม” ความเคลื่อนไหว ดันตัว การยอมรับในหลักการและเหตุผลของแนวความคิดเรื่องดังกล่าว ได้มีผล ทำให้มีความเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน และส่งผลทำให้ภาครัฐ อันได้แก่ รัฐบาล และภาคราชการ

จะต้องจัดให้มีการปรับปรุงการดำเนินงานตามกรอบแนวทางของการจัดการปกครอง เพื่อให้การใช้
อำนาจจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ของประเทศเกิดประโยชน์สูงสุด โดยจะต้องมีการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี ซึ่งหมายถึงมีการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรของประเทศในทุก ๆ ระดับอย่างมี
ความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมจากผู้ที่มีพันธะเกี่ยวข้อง (Stakeholders) มีประสิทธิผลและมีความเที่ยงธรรม
ภายใต้หลักนิติธรรมที่เน้นการปกครองอย่างเสมอภาคโดยกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบราชการ, 2549 : 13)

ความหมายการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการ เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นให้บรรลุเป้าหมาย โดยอาศัยหลักการและทฤษฎี
กระบวนการ เทคนิคในการดำเนินงาน ผู้บริหารยังต้องใช้ศิลป์ในการควบคุม กระตุ้น และจูงใจให้
บุคคลร่วมปฏิบัติงาน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

เจริญผล สุวรรณโชติ (2544 : 179) การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของสังคม
อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาร่วมกันเพื่อกระทำการอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง
เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายตามที่ได้กำหนดไว้ การกระทำนั้นจะเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการ
สร้างสรรค์ การดำเนินการเพื่อให้คงอยู่ต่อไป การกระตุ้นหรือการช่วยเหลือให้เกิดการกระทำควบคุม
และการกระทำที่ทำให้เกิดการรวมกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมีระบบ แบบแผน ทั้งด้านของ
บุคคลและวัตถุ

ดรักเกอร์ (Drucker อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2542 : 60) การบริหารจัดการ หมายถึง ศิลปะ
ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายร่วมกันกับผู้อื่น

พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล (2542 : 64-72) การบริหารจัดการควรประกอบด้วย 10 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดแผนงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็น
การล่วงหน้า
2. การจัดการองค์การ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงาน เพื่อให้งานต่าง ๆ
สามารถดำเนินงานไป โดยมีการประสานงานกันอย่างดี
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสม
ตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ
4. การตัดสินใจ (Decision) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจ
แยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง
5. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการวินิจฉัยสั่งการรวมทั้งการนิเทศงาน
และการควบคุมงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่
ทุกคนเป็นไปด้วยดี

6. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินการ เป็นไปด้วยดีและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำการประสานงาน และดำเนินการแก้ไข เมื่อเกิดปัญหาขึ้น

7. การร่วมมือประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานให้ผู้ปฏิบัติงาน ทุกฝ่ายมีความเข้าใจในงานเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียง ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงาน คือ ความร่วมมือซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจ

8. การสื่อข้อความ (Communication) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อจะทำให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ

9. การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้แก่ ผู้บริหาร และสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงาน ตลอดจน การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) แจ้งประชาชนทราบ ซึ่งโดยทั่วไปการรายงาน หมายถึง วิธีการ ของสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา/ ผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง

10. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การศึกษาให้ทราบถึงระบบและวิธีการในการบริหาร เกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้งบประมาณในการควบคุมงาน

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542 : 35-150) การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารที่มีความสำคัญในการกำหนด จุดหมาย และการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะให้บรรลุจุดหมายนั้นได้

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง กำหนดอำนาจหน้าที่ทางการบริหารที่สืบเนื่อง จากการวางแผน กล่าวคือ เมื่อองค์การจัดทำจุดหมาย และแผนเชิงยุทธศาสตร์แล้ว ผู้บริหารควรต้อง ออกแบบโครงสร้างองค์การ เพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดหมายแผนเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การ

3. การนำ (Leading) หมายถึง สถานะที่ผู้นำใช้ความพยายามทำให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. การควบคุม (Controlling) หมายถึง กระบวนการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อให้ การปฏิบัติงานขององค์การบรรลุผลตามจุดหมายที่กำหนดไว้มุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่า สมาชิกในองค์การได้ประพฤติปฏิบัติในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐาน หรือจุดหมาย มุ่งเน้น ให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์

สรุปการบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง วิธีการที่หน่วยงานของรัฐ และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความสำคัญของการบริหารจัดการ

เนื่องจากมนุษย์ได้มีการรวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกันตามความถนัดของแต่ละบุคคล ก่อให้เกิดองค์กรเป็นกลุ่มต่าง ๆ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อมีการขยายตัวใหญ่ขึ้นมีความสลับซับซ้อนในการทำงานมากขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างระเบียบวินัยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติของบุคคลในองค์กรให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันอันก่อให้เกิดความสงบสุขภายใน และนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่องค์กรและสังคม (สรศักดิ์ กิตติสุภกุล, 2543 : 9 อ้างถึงในวรารักษ์ ไชยชาติ, 2545 : 8) ดังนั้นการบริหารจัดการ จึงมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรหลายประการ ดังนี้

1. การบริหารจัดการเป็นการทำงานร่วมกันโดยใช้ปัจจัยที่มีอยู่
2. การบริหารจัดการเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าขององค์กร
3. การบริหารจัดการเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าหรือความเสื่อมของสังคมในอนาคต
4. การบริหารจัดการเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับสังคม และการเมือง
5. การบริหารจัดการช่วยให้นักมนุษยศาสตร์ดำรงชีวิตที่ดี และถูกต้องตามแนวทาง ที่วางไว้

ปีเตอร์ (Peter, 1997 อ้างถึงในชัชชนันต์ ธรรมจินดา, 2551 : 132-138) กล่าวว่า การบริหารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในฐานะที่เราเป็นสมาชิกของสังคม จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จความเรียบร้อยขึ้นในองค์กร และในสังคมนั้น จึงสรุปได้ว่าการบริหารจัดการมีความสำคัญดังนี้

1. การบริหารจัดการช่วยให้นักมนุษยศาสตร์ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข
2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเป็นผลทำให้องค์กรต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านบริหารจัดการให้กว้างขึ้น
3. การบริหารจัดการเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม
4. การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
5. การบริหารจะชี้ให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมในอนาคต
6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร

7. การบริหารจัดการมีลักษณะที่ต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ และการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารจัดการ

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าใครในครอบครัวหรือในองค์กรย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกันกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการศึกษาในเรื่องการบริหารจัดการทำให้มนุษย์ดำรงชีพได้อย่างฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกกันได้โดยเด็ดขาด ดังกล่าวกันว่า การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนและด้านของเหรียญอันเดียวกัน ดังนั้นการศึกษากิจการปกครองจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

สรุปการบริหารจัดการมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ในทุก ๆ ด้าน เนื่องจากมนุษย์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคม มนุษย์ต้องมีปฏิสัมพันธ์กันกับบุคคลในสังคม เมื่อสังคมมนุษย์มีการเจริญเติบโตที่ใหญ่ขึ้นจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเข้ามาเป็นกฎเกณฑ์ในการดำรงชีวิต และเพื่อให้เกิดความสันติสุขกับสังคมในการอยู่ร่วมกัน

องค์ประกอบของการบริหาร (Management Component)

การบริหารจัดการ จำเป็นต้องมีปัจจัยหรือทรัพยากรพื้นฐานที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. เป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหารองค์การ ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานอย่างชัดเจน

2. ปัจจัยการบริหาร (Factor of Management) ที่สำคัญได้แก่

2.1 คน (Man)

2.2 เงิน (Money)

2.3 วัสดุ (Material)

2.4 เทคนิควิธี (Method)

2.5 เครื่องจักร (Machine)

3. ลักษณะของการบริหาร (Management Style) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์การ

หน้าที่ของการบริหาร

กลุคิก (Gulick อ้างถึงในสมชาย วรารักษ์, 2546 : 21-22) ได้จำแนกหน้าที่ของการจัดการ (Function of Management) ที่เรียกว่า การจัดการแบบ POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้

P = Planning การวางแผน หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติงานขององค์การไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้างและทำอย่างไร เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

O = Organizing การจัดองค์การ หมายถึง การกำหนดโครงสร้างขององค์การ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน การกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ของงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน

S = Staffing การจัดตัวบุคคล หมายถึง การบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ ขององค์การ ได้แก่ การวิเคราะห์อัตรากำลัง การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคคล การบำรุงรักษาบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

D = Directing การอำนวยการ หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารองค์การในการตัดสินใจ การควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงาน

Co = Coordinating การประสานงาน หมายถึง การติดต่อประสานงานที่เชื่อมโยงงานของทุกคน ทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้งานดำเนินไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

R = Reporting การรายงาน หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การได้ทราบความเคลื่อนไหว และความเป็นไปของหน่วยงาน

B = Budgeting การงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบด้านการเงินและทรัพย์สินขององค์การ

ทวี มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ (2546 : 150) ได้กล่าวถึง วงจร PDCA ที่เรียกว่า วงจรเดมมิง (Deming Cycle) หรือวงจรชีวฮาร์ต (Shewhart Circle) ซึ่งชีวฮาร์ตเป็นผู้คิดวงจรนี้ขึ้น โดยมีเดมมิงเป็นคนเผยแพร่ให้รู้จักกันอย่างแพร่หลาย เป็นวงจรบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันดังนี้

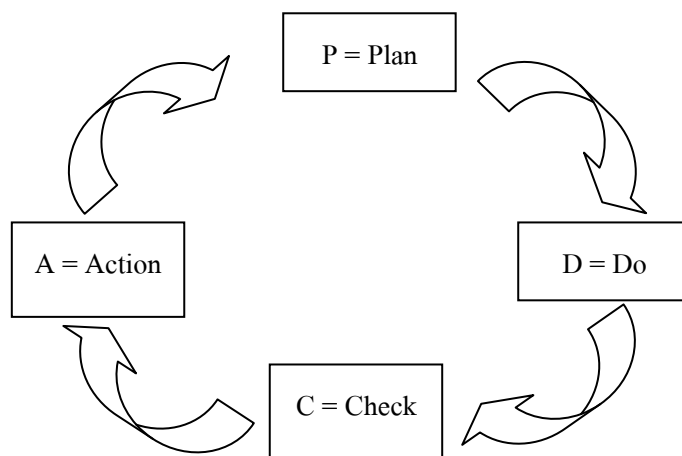
P = Plan หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ และการตั้งเป้าหมายขององค์การในการวางแผนการดำเนินงานว่าจะดำเนินงานอะไร และวิธีใดบ้าง เป็นต้น

D = Do หมายถึง การลงมือปฏิบัติตามแผนที่ได้กำหนดไว้

C = Check หมายถึง การตรวจสอบความก้าวหน้าของผลการปฏิบัติงาน และการทบทวนข้อบกพร่องต่าง ๆ ว่าได้ผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่

A = Action หมายถึง หาแนวทางปรับปรุง แก้ไข และจัดทำมาตรฐานในส่วนที่ปฏิบัติให้ได้ผลดี ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการปรับปรุง

ภาพที่ 2.1 วงจร PDCA



(ทวิ มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ, 2546 : 15)

ในการทำงานขององค์กรเมื่อฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการดำเนินงานแล้วต่อจากนั้นก็เป็นการรับผิดชอบของพนักงานระดับปฏิบัติการที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติ โดยการใช้วงจร PDCA ในการปฏิบัติงานวิธีนี้พนักงานทุกคนจะมีส่วนร่วมในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ การวางแผนปฏิบัติ ตรวจสอบแก้ไข ปรับปรุง การปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนของวงจร PDCA มีข้อควรพิจารณา คือ (ทวิ มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ , 2546 : 151)

1. วงจร PDCA เป็นการเริ่มสิ่งใหม่ ๆ โดยเริ่มการทดลองในขอบข่ายที่กำหนดก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ ต้องมีการทบทวน แก้ไขข้อผิดพลาดจนกว่าจะได้ผลดีและเป็นที่ยอมรับขององค์กร มาตรฐานเพื่อการขยายผลในการดำเนินงาน
2. ต้องมีการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้รู้ถึงขั้นตอนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะระหว่างผู้วางแผนกับผู้ปฏิบัติ
3. การกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสม องค์กรจะต้องใช้ข้อมูลที่แท้จริงใน การกำหนดเป้าหมาย จากนั้นจึงจัดเป็นมาตรฐานการดำเนินงานต่อไป ซึ่งจะทำให้ การปรับปรุงมีประสิทธิภาพและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
4. การกำหนดเป้าหมายของแผนในครั้งต่อไปต้องมีผลที่ดีขึ้นมากกว่าเดิม โดยต้องพิจารณาจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

PDCA มีลักษณะโครงสร้างไม่ถึงกับสลับซับซ้อนมากนัก แต่ในการปฏิบัติจริง องค์กรมักจะขาดความสนใจในการนำวงจร PDCA มาใช้ ส่วนมากมักจะลงมือปฏิบัติโดยปราศจากการวางแผน

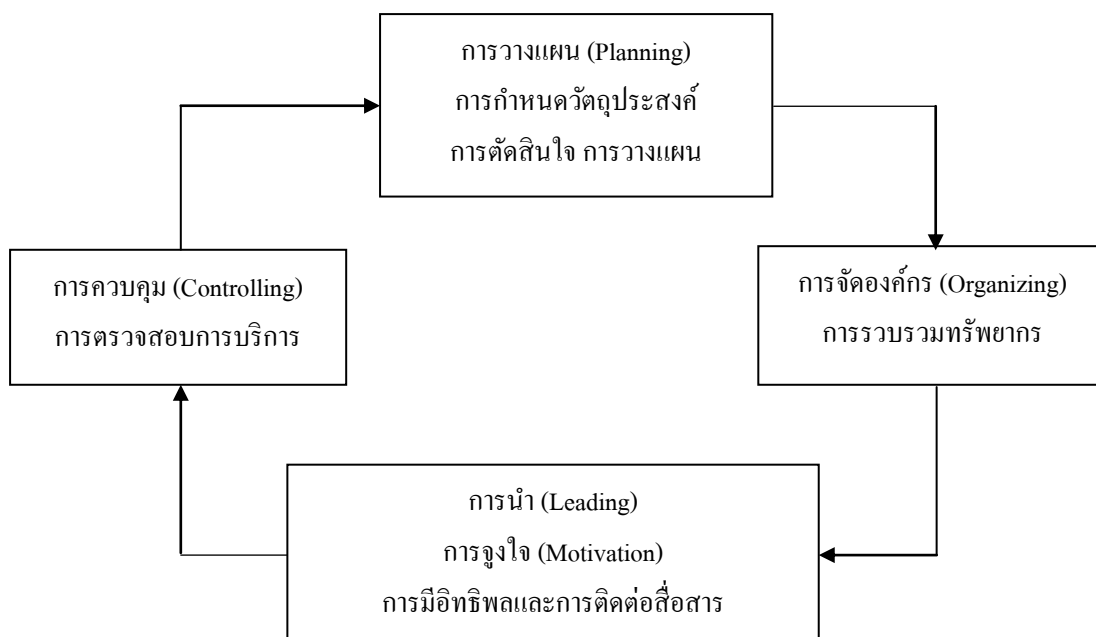
และเมื่อลงมือปฏิบัติก็ไม่มีตรวจสอบหรือประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา จึงทำให้ไม่มีการป้องกันแก้ไขหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินการครั้งต่อไป ในการดำเนินการถ้าไม่มีขั้นตอนการตรวจสอบก็อาจจะต้องเริ่มต้นใหม่

ในการขับเคลื่อนวงจร PDCA ให้หมุนไปนั้น องค์กรไม่จำเป็นต้องเริ่มที่ P เสมอไปได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและการทำงานของแต่ละขั้นตอนอย่างละเอียด องค์กรจะต้องวิเคราะห์ว่าควรเริ่มที่ขั้นไหน จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์ วงจร PDCA นี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้แม้แต่ในชีวิตประจำวันของทุกคนซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์มาก

ฟายอล (Fayol อ้างถึงในทวี มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัติ, 2547 : 63) กล่าวถึงการบริหารหรือการจัดการว่า เป็นกระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์กร (Organizing)
3. การชักนำ (Leading)
4. การควบคุม (Controlling)

ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการบริหาร



(ทวี มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัติ, 2547 : 63)

หน้าที่ในการบริหารและการจัดการตามแนวคิดของ ฟายอล (Henri Fayol) และผู้เขียนท่านอื่น ๆ ในทฤษฎีบริหารแบบดั้งเดิม มีดังนี้ (ทวิ มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจน์วัติ, 2547: 63 - 64)

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่ของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงาน โดยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและจำแนกแนวทาง เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จสำหรับความหมายของการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้ คือ

- 1.1 การพิจารณาสิ่งแวดล้อมเพื่อหาโอกาสและอุปสรรค
- 1.2 การระบุจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร
- 1.3 การพัฒนาแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงาน
- 1.4 การปรับแผนให้ทันสมัยและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง

2. การจัดองค์กร (Organizing) เป็นกระบวนการจัดกลุ่มกิจกรรมหรืองานปฏิบัติที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก โดยการออกแบบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวกับใครเป็นผู้นำ ทำงานอะไรบ้าง การรวมกลุ่มงาน ผู้ที่จะรายงาน และรายงานถึงใคร ใครและที่ไหนที่จะทำการตัดสินใจได้ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ เป็นการออกแบบและการดำเนินงานเชิงระบบเพื่อจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมและทันสมัย

3. การชักนำ (Leading) เป็นกระบวนการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันโดยสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร หรือเป็นหน้าที่งานอย่างหนึ่งในการจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลต่อการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร เช่น การจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา การสั่งงานผู้อื่น การสรรหาช่องทางติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น ผู้บริหารที่ต้องการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพควรเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์

4. การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการติดตามและแก้ไขการทำงานขององค์กรและบุคคล เป็นกิจกรรมภายในองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมกิจกรรมขององค์กร เพื่อให้แน่ใจว่าการทำงานจริงจะสอดคล้อง หรือตรงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือการเปรียบเทียบผลงานที่ได้จริงกับสิ่งอะไรบางอย่างที่ได้วางแผนไว้ตั้งแต่ต้น เพื่อหาทางแก้ไขเมื่อคลาดเคลื่อนไปจากแผนเดิม

จากแนวคิดสามารถสรุปได้ว่าการบริหารจัดการ เป็นกระบวนการจัดการกระทำที่เกี่ยวข้องกับระบบคน ระบบงาน และระบบการใช้ปัจจัยทรัพยากร โดยการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุม ตลอดจนสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นให้บุคคลปฏิบัติงานเต็มศักยภาพและยกระดับการเพิ่มผลผลิตทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณ นับตั้งแต่สมัยเพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้รับความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของเวเบอร์เลียน คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับขั้นมีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรมถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองของเวเบอร์เลียน ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลแล้วยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชันในช่วงต้น พ.ศ.2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” เมื่อย้อนยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ.1980-1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์กร นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐ และธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่หมายถึงรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มี

ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่มองว่า ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริหารที่ดีขึ้นอย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมเนียมปฏิบัติ คือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมเนียมปฏิบัติเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมเนียมปฏิบัติได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่ดี ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการจะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 5-6)

ถึงแม้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวอ้างว่าแนวคิดเรื่อง Governance ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองสมัยโบราณแต่งานวิจัยชิ้นนี้ได้เริ่มต้นการศึกษา Governance ตามหลักฐานที่ได้มีการใช้คำว่า Governance อย่างประจักษ์ชัด ซึ่งปรากฏตามเอกสารว่าองค์การพัฒนาต่าง ๆ เพิ่งมาใช้คำว่า “Governance” ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 นี้เองโดยธนาคารโลกอ้างคำว่า Governance ครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี 1989 รายงานเรื่อง “Sub-Sahara Africa from crisis to sustainable growth” ซึ่งเป็นรายงานในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และต่อมา มีผลการศึกษาที่วิเคราะห์ประสบการณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในการให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ มีข้อสรุปว่า “คุณูปการสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือ การที่ประเทศนั้น ๆ มี Governance และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด” บัจจยทั้งสองนี้ทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนากลับสู่เสถียรภาพได้รวดเร็วและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541 : 5)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เห็นว่า Governance มีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาของทุก ๆ ประเทศโดยเน้น Governance ในความหมายของประสิทธิภาพและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศ (Economic Efficiency and Growth) ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การดำรงอยู่ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐ
2. ความโปร่งใสในระบบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ
3. ประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรของภาครัฐ
4. เสถียรภาพและความโปร่งใสของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งด้านกฎ ระเบียบที่มีต่อกิจกรรม

ของภาคเอกชน

5. เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาคและการพัฒนาที่ยั่งยืน

6. การพัฒนาสถาบันและระบบการบริหาร โดยการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ในการจัดสรรทรัพยากร

นอกจากนั้น IMF ได้ส่งเสริมการนำ Governance มาใช้ในประเทศสมาชิกในประเด็นต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือให้ประเทศสมาชิกสร้างระบบการปฏิบัติงานนโยบายทางเศรษฐกิจ การสร้างสถาบันในการจัดทำนโยบาย และการพัฒนาระบบการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลที่โปร่งใส การส่งเสริมการสร้างความปลอดภัยในระบบงบประมาณของรัฐ ธนาคารแห่งชาติ และหน่วยงาน ของรัฐโดยสรุปแล้ว IMF ได้ใช้ Governance ในด้านการปรับปรุงการทำงานของรัฐบาล และการขจัดปัญหาการคอร์รัปชัน

ความคิดเรื่อง Governance ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศอย่างแพร่หลาย เช่น โครงการในการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) เห็นว่า ลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันของ Governance และความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ได้แก่

1. การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม
2. ประสิทธิภาพของตัวบทกฎหมาย
3. การจัดการในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีจรรยาบรรณ
4. การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการมีสถาบันในภูมิภาคที่เข้มแข็ง
5. การเคารพในสิทธิมนุษยชน
6. สิทธิในการเผยแพร่ข่าวสาร
7. การมีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง

ธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา กล่าวว่า การจัดระเบียบการปกครองที่ดี จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐ

1. ดำเนินการจัดระเบียบการปกครองอย่างรอบด้าน (Comprehensiveness)
2. มีความโปร่งใส (Transparency) ในด้านนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งและชี้ข้อบกพร่องในถ้วนนโยบายได้
3. เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน (Competition) ตามระบบตลาดเสรี
4. สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม (Social Equity) ด้วยการปฏิรูปสังคมและกระจายรายได้
5. มีประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency) นั่นคือ การกระทำใด ๆ ของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า

6. ดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในแง่ที่ผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์

7. ให้ประชาชนไปมีส่วนร่วมในการวางกรอบและประเมินผลของนโยบายรัฐ

8. ไม่เข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมที่สถาบันอื่นมีผลประโยชน์ (Subsidiary)

9. ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกเพศ (Gender Equity) โดยอาศัยเพศเป็นเกณฑ์ในการสร้างความเสมอภาคในการเข้ามามีส่วนร่วมในสังคม

คณะกรรมการในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (The Development Assistance Committee) ขององค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (OECD) พิจารณาปัญหาการจัดระเบียบการปกครองที่ดีในแง่ที่เชื่อมโยงกับการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นหลัก

ความหมายของคำว่า ธรรมภิบาล (Good Governance)

ในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงการบริหารงานที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 ได้แบ่งองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลหรือหลักในการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็น 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะภาครัฐ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (วีระชัย คำล้าน, 2547 : 316)

Good Governance เป็นศัพท์ที่มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้หลายคำ และให้ความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลาย อาทิ ธรรมรัฐ ธรรมภิบาล การบริหารและการจัดการที่ดี เป็นต้น

ประเวศ วะสี (2541 : 4) ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Good Governance” ไว้ว่า “ธรรมรัฐ” คือ รัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

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

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 52-59) ให้ความหมายว่า “Good Governance” หมายถึงผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน

ได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ดังนั้น “ธรรมรัฐ” จึงเป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ ร่วมมือของส่วนต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ 1) ภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน 2) สถาบันต่าง ๆ ของประเทศ และ 3) ระดับต่าง ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติให้มีลักษณะเป็นรัฐที่มีพลัง

ธีรยุทธ บุญมี (2541: 17) ได้ให้ความหมายของธรรมรัฐไว้ว่า กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGOs) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self-Management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ดีในที่นี้ผู้เขียนจะใช้คำศัพท์ที่คณะทำงานกลุ่ม Good Governance ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้บัญญัติและให้ความหมายไว้ ก็คือ ธรรมาภิบาล ซึ่งหมายถึง กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษากฎหมายบ้านเมืองที่ดีหรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม โดยมีขอบเขตของความหมายที่รวมไปถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมไปถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรของเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ นิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society) ขณะเดียวกัน ก็รวมไปถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ข้างต้นด้วย (เจริญพงษ์ วิญญูบุรุษย์, 2543 : 4)

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) มีความเห็นว่า Good Governance มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ (พนัส ทศนิยานนท์, 2540 : 37)

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

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

1. ธรรมเนียม (Rule of Law) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ และระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการกระจายอำนาจ
2. การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้
3. การควบคุมคอร์รัปชันในความพยายามของรัฐที่จะควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน
4. ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารจะนำไปสู่สถานะของสันติภาพ และการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) มีความเห็นว่า Good Governance มี 2 ด้าน คือ (พนัส ทัศนียานนท์, 2540 : 37)

1. ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ โดยดูจากองค์การบริหาร และกลไกการทำงาน
2. รัฐมีความชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) และการมีสิทธิมนุษยชน โดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย

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

1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น
3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลค่าข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชน ปลอดภัยจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักการมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทาง ในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดง ประชามติหรืออื่น ๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้าง ความสามัคคี และความร่วมมือกันทำงานในเรื่องสำคัญของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกคนทุกฝ่ายตระหนัก ในสิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน และการใส่ใจในปัญหาสาธารณะ รวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายาม หาทางออกที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้ กล่าวรับผลการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าของทรัพยากรของชาติ และบริหารงาน ด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการที่มีคุณภาพ แก่ประชาชน

กล่าวโดยสรุปการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างสรรค์การบริหารบ้านเมืองและ สังคมที่ดี นับเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้แก่สังคม ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน โดยครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจให้สามารถ อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังเพื่อสร้างสรรค์การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ สังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็น สังคมที่มีความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริม ให้กลไกบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนความเข้มแข็งของประชาสังคม ไม่เปิดโอกาสให้ความทุจริต นี้อาจเกิดขึ้นได้อย่างสะดวก

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจ (Devolution) การปกครองและ การบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชน

ในท้องถิ่นมีอำนาจทั้งทางการเมือง และการบริหารในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงาน ให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative Bodies) มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิท พวงงาม, 2548 : 29) การกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐบาลกลาง
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน
3. มีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
4. มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

5. มีงบประมาณ รายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำ นิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างก็มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างกันบ้างก็คือสำนวนรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 30) นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น” เป็นระบบการปกครอง ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การ ทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจ ในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น” คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบ อำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการ กันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดตั้งเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาล ต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะ การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลทำ ให้เกิดขึ้น

ลิขิต ชีรเวคิน (2548 : 36) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับ อำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะรับผิดชอบได้โดยปราศจากการควบคุมของ หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วย อำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

จากคำนิยามดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานการเงินการคลังและงบประมาณของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ฉันทูติ เพียงเกต (2550 : 19) ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณมีจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้ชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้อัตนงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินส่วนบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันไปด้วย การตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปบ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็ตาม หากปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 22 อ้างถึงในโกวิท พวงงาม, 2548 : 30)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักย่อมเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระ

ในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็น รัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

คำว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) กับคำว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นคำใช้กันอย่างกว้างขวาง จนบางครั้งทำให้เกิดความสับสนและใช้ผิดความหมาย จึงได้เสนอความหมายของคำทั้งสองเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจอย่างถูกต้อง ดังนี้ “ประสิทธิผล” หมายถึง การปฏิบัติการที่ทำให้เกิดปริมาณและคุณภาพสูงสุด ทั้งนี้ เพราะแต่ละกิจกรรมหรือกิจการจะมีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย ซึ่งการปฏิบัติการที่บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ก็คือ การปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลนั่นเอง ส่วนคำว่า “ประสิทธิภาพ” จะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่สำหรับการปฏิบัติการนั้นด้วย เนื่องจากทรัพยากรที่มีจำกัดผู้ปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จได้จะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ความหมายของประสิทธิผล

ประสิทธิผลถือเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จขององค์กร ซึ่งความสำเร็จขององค์กรนอกจากจะมุ่งเน้นให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กรแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสามารถและวิธีการปฏิบัติงานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จด้วย ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผล จากการค้นคว้าสามารถสรุปความหมายได้ดังนี้

รุ่ง แก้วแดง (2540 : 168 – 169 อ้างถึงในบุญญิตี เื่อนสีเมือง, 2549 : 35) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลที่ได้รับหรือผลสำเร็จของงาน ซึ่งการที่องค์กรสามารถดำเนินการให้ได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้และองค์กรจะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องจนได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ผลลัพธ์ขององค์กรใกล้เคียงเป้าหมายขององค์กรหรือสูงกว่าประสิทธิผล จึงเป็นความสามารถขององค์กรในสถานะที่เป็นระบบสังคมหนึ่งการดำเนินการได้ผลตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อวิธีการและทรัพยากรขององค์กร

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 30) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินการก้าวหน้าไป และสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์กรตั้งไว้

วัตรฐ ออาจหาญ (2542 : 13) ได้สรุปความหมายของประสิทธิภาพว่า ความสามารถองค์กรในการได้มาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด และมีคุณค่าให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย ฉะนั้นแทนที่จะวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายได้สูงที่สุดอาจวัดความสำเร็จจากการบรรลุเป้าหมายเท่าที่เป็นไปได้ จากการคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่อง คน เงิน เทคโนโลยี

มณเฑียร มุสิกทอง (2543 : 14) ได้นิยามว่า ความสามารถขององค์กรในฐานะที่เป็นระบบหนึ่งของสังคมในการที่บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบริหารและแนวทางที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และได้ประโยชน์สูงสุด ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในขณะเดียวกันสมาชิกขององค์กรสามารถปรับตัวและพัฒนาให้องค์การดำรงอยู่ต่อไปได้

จากความหมายของประสิทธิภาพทั้งหลายที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การที่องค์กรมีขีดความสามารถ ประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ สามารถรักษาสภาพให้องค์การดำรงอยู่ในสถานการณ์ และเวลาที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นอกจากนี้ยังสามารถบริหารจัดการภายในและภายนอกองค์กรได้เป็นอย่างดี ทำให้ผลผลิตขององค์กร มีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับคนในสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพ

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536 : 22 อ้างถึงในสุกสิทธิ์ โตสุกุลวรรณ, 2547:13) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพไว้สองแนวทางใหญ่ๆ คือ

1. การวัดประสิทธิภาพจากกรอบของหน่วยงาน โดยเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ในแผนงานเท่านั้น แต่ไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ

2. การวัดประสิทธิภาพในแง่ของการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ โดยพิจารณาทั้งในแง่เชิงปริมาณ คุณภาพ ความรวดเร็ว ตลอดจนการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีของผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการด้วย

แนวคิดและหลักในการประเมินผล

วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2541 : 9-13) ได้เสนอแนวคิด และหลักในการประเมินผลหน่วยงานภาครัฐในระบบเปิด ไว้ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. มุ่งเสนอผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินผลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย หรือทบทวนปรับปรุงมาตรการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3. เป็นเครื่องมือ หรือกลไกในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐเพื่อมุ่ง หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้หลักประกันเรื่องความเสมอภาค ความเป็นธรรมและคุณภาพ ความพึงพอใจ และมุ่งหวังให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี
4. เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย และตรวจสอบผลการดำเนินนโยบายของรัฐ
5. เป็นการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะตลอดจน สิทธิในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือชุมชน

หลักการพื้นฐานของการประเมินผลในระบบเปิด

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน มีบทบาทในการตัดสินใจ รับทราบปัญหา และติดตามผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน ตลอดจน การควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ประชาชนจะได้รับบริการที่ดี และ สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างแท้จริง
2. ความชัดเจน และโปร่งใส เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความมั่นใจและ ความน่าเชื่อถือให้กับสาธารณชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้ผลลัพธ์จากการประเมินมีความถูกต้อง ชัดเจนเป็นที่ยอมรับ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบาย รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไข ปัญหาอุปสรรคในการบริหารภาครัฐ
3. ระบบข้อมูลที่ต้องการ ชัดเจน การประเมินผลระบบเปิดจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ต้องการ ชัดเจน มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ซึ่งอาจเป็นข้อมูลเพื่อการบริหาร และมีชุดข้อมูลที่ได้รับการพัฒนาเพื่อการประเมินผลโดยเฉพาะ
4. การตรวจสอบสาธารณะ กำหนดให้มีกระบวนการรับฟังสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนได้รับทราบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน ตลอดจน การแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ควรจัดให้มีเวทีประชาชน (People Forum) เพื่อให้มี การแสดงความคิดเห็นโดยเสรี เปิดโอกาสให้นักวิชาการและสื่อมวลชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ตรวจสอบอย่างเปิดเผย
5. ความถูกต้องและความเป็นกลาง ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องยึด ความเป็นกลางเป็นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและข้อเท็จจริง ทั้งนี้อาจให้หน่วยงานหรือสถาบัน ที่เป็นกลางทำหน้าที่ประเมิน โดยมีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ พร้อมด้วยตัวแทนประชาชน หน่วยงาน ผู้ปฏิบัติและสื่อมวลชนเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ

6. ความเสมอภาคและความเป็นธรรม การประเมินในระบบเปิด ควรมีหลักประกันเรื่องความเสมอภาค และเป็นธรรมให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้เสียเปรียบ ในสังคม ทั้งนี้เป้าหมายของการประเมินจะต้องมุ่งตรวจสอบผลการปฏิบัติงานว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ และจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง หรือมีลักษณะบิดเบือน และมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

7. ปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติ การประเมินผลในระบบเปิดจำเป็นต้องมีการดำเนินงานโดยปราศจากอคติ และการเลือกปฏิบัติ โดยหยิบบกและเลือกประเมินแบบเข้าข้างตนเอง หรือหวังผลเพื่อนำเสนอแง่มุมความสำเร็จในบางด้านและกลบเกลื่อนซ่อนเร้นความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน เพื่อขอรับงบประมาณในการดำเนินงานต่อไป นอกจากนี้จะต้องไม่เป็นการประเมินที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์เพื่อทำลายชื่อเสียง ความเชื่อมั่น และความเชื่อถือของหน่วยงานอื่น

การประเมินประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลขององค์การ เป็นสิ่งสำคัญต่อความคงอยู่และความก้าวหน้าขององค์การ นักวิชาการสาขาต่าง ๆ ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของประสิทธิผลที่แตกต่างกันออกไปทำให้เกิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การแตกต่างกันออกไป ดังนี้

กรณี กิรติบุตร (2529 อ้างถึงในเจริญศักดิ์ สังข์ทอง, 2547 : 5) กล่าวว่าไว้ว่า การประเมินประสิทธิผลขององค์การสามารถแบ่งออกแบบกว้าง ๆ ได้ 3 ทาง คือ

1. การประเมินประสิทธิผลตามเป้าหมาย (The Goal Approach) เป็นการใช้วิธีการวัดผลที่ตั้งอยู่บนวิธีการ และเป้าหมายขององค์การ โดยพบว่า ความสามารถในการผลิต (Productivity) ความยืดหยุ่นคล่องตัว (Flexibility) และการปราศจากซึ่งความกดดัน (Strain) และข้อขัดแย้ง (Conflict) มีความสัมพันธ์และเกี่ยวกับประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ที่บ่งชี้ความมีประสิทธิภาพ ปัจจัยเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับเป้าหมายขององค์การ

2. การประเมินประสิทธิผลในแง่ของระบบและทรัพยากร (The System Resource Approach) เป็นการพยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของการประเมินผลในแง่เป้าหมาย โดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การเสียเลย เพราะเห็นว่าเป็นไปได้ยากที่จะใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลขององค์การ จึงมีการใช้แบบจำลองของระบบทรัพยากรแทนแบบจำลองนี้ ตั้งอยู่บนแนวความคิดว่าองค์การเป็นระบบเปิดซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในการแลกเปลี่ยน (Exchange) และการแข่งขันกัน ดังนั้น ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการแสวงหาผลประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร ซึ่งหายากและมีคุณค่า องค์การจะมีประสิทธิภาพสูงก็ต่อเมื่อองค์การสามารถแสวงหาประโยชน์สูงสุดได้จากตำแหน่งที่ทำการต่อรองและใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด (Optimizes) ในการได้มาซึ่งทรัพยากร

3. การประเมินประสิทธิผลโดยใช้หลายเกณฑ์ (The Multiple Criteria of Effectiveness) วิธีการนี้มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับกันกว้างขวางทั้งในแง่ของนักวิชาการ และเมื่อนำมาใช้ในการวัดประสิทธิผลขององค์กร ในทางปฏิบัติก็ใช้ประเมินหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดีกล่าวคือ

3.1 ความสามารถในการผลิต และประสิทธิภาพโดยวัดจากการผลิต

3.2 ลักษณะขององค์กร เช่น บรรยากาศขององค์กร สไตล์ การอำนวยการ และสมรรถนะขององค์กรในการปฏิบัติงาน

3.3 พฤติกรรมในการผลิต เช่น การร่วมมือร่วมใจการพัฒนาการปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้

สตีเยร์ (Steers, 1977 อ้างถึงในเจริญศักดิ์ สังข์ทอง, 2547 : 6) ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์กรด้วยวิธีครอบคลุมหลายด้าน (Multidimensional Approach) ซึ่งเหมาะสมกับการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์กร การวัดประสิทธิผลสามารถทำได้ที่ดีที่สุดด้วยการพิจารณาความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกัน คือ

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด (Gold Optimization) ซึ่งการศึกษาในเรื่องเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในบรรดานักวิชาการ

2. แนวคิดด้านระบบ (System Perspective) เป็นแนวความคิดที่สัมพันธ์กับแนวความคิดแรก การวิเคราะห์ในแง่ของระบบพิจารณาเป้าหมายในฐานะที่ไม่ใช้อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่ (Static) เป็นระบบขององค์กร

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม แนวความคิดการบรรลุเป้าหมายให้ได้สูงสุด เน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรที่มีต่อความสำเร็จขององค์กรในระยะยาว

จากเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ว่า เกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร สามารถพิจารณาการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ประสบความสำเร็จเพียงใด ผลผลิตขององค์กรที่มีคุณภาพก่อให้เกิดประโยชน์และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและองค์กรอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาในแง่ของความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยปราศจากความขัดแย้ง ความกดดัน ทั้งภายในและภายนอกองค์กรและสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง และดำรงอยู่ต่อไป

ทฤษฎีการประเมินแห่งดุลยภาพ

ความเป็นมาการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard)

Balanced Scorecard มีจุดเริ่มต้นจากบุคคล 2 คน คือ Professor Robert Kaplan อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย Harvard และ Dr.David Norton ที่ปรึกษาด้านการจัดการโดยทั้งสองคนได้มี

การศึกษาและสำรวจถึงสาเหตุของการที่ตลาดหุ้นของอเมริกาประสบปัญหาในปี 1987 และพบว่าองค์กรส่วนใหญ่ในอเมริกานิยมใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินเป็นหลัก ทั้งสองจึงได้เสนอแนวคิดในเรื่องของการประเมินผลองค์กร โดยแทนที่จะพิจารณาเฉพาะตัวชี้วัดทางการเงิน (Financial Indicators) ทั้งสองเสนอว่าองค์กรควรพัฒนาตัวชี้วัดในสี่มุมมอง (Perspectives) ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ทั้งสองได้ตีพิมพ์ผลงานของตนเอง ครั้งแรกในวารสาร Harvard Business Review ในปี 1992 จากจุดนั้นเป็นต้นมาทำให้แนวคิดทางด้าน Balanced Scorecard เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลก จานวารสาร Harvard Business Review ได้ยกย่องให้เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางด้านการจัดการที่มีผลกระทบต่องค์กรธุรกิจมากที่สุดเครื่องมือหนึ่ง

ทฤษฎีการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเอาไว้ ดังนี้

แคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan & Norton, 2000 อ้างถึงในศรัยกร นุษยะมา, 2545 : 8) ได้คิดและพัฒนาวิธีการประเมินแห่งดุลยภาพมาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1990 เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาตัวชี้วัดขององค์กร ซึ่งตัวชี้วัดด้านการเงินเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้วิธีการแบบดุลยภาพเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผลขององค์กรที่ครอบคลุมมิติในการจัดการ 4 มุมมอง ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในและมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต อีกทั้งยังได้พัฒนาวิธีการแบบดุลยภาพต่อไปจนสามารถเป็นระบบในการบริหารจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ ไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยความเชื่อมโยงและการสื่อสารภายในองค์กรซึ่งช่วยให้องค์กรเกิดความสอดคล้อง และมุ่งมั่นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรในอนาคต

วรศักดิ์ ทูมมานนท์ (2542 : 44-46 อ้างถึงในสุดา เจริญชัย, 2548 : 19) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎี The Balanced Scorecard ไว้ว่า จุดเริ่มต้นของการเกิดระบบการวัดผลการปฏิบัติงานดุลยภาพ (Balanced Scorecard) เนื่องจากเครื่องมือวัดผลที่เป็นตัวเงินอาจใช้ได้ผลดีในยุคอุตสาหกรรม แต่สำหรับยุคโลกาภิวัตน์ดังเช่นที่เป็นอยู่ เครื่องมือวัดผลการปฏิบัติงานเหล่านี้แทบไม่มีความหมายใด ๆ ต่อการปรับปรุงความสามารถและทักษะความชำนาญของพนักงาน

อจธรา จันทรญาข (2545 : 81 อ้างถึงในสุดา เจริญชัย, 2548 : 20) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีไว้ว่า The Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือวัดผลที่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ขององค์กร พัฒนาโดย Robert S. Kaplan และ David Norton ซึ่งจะมีการวัดและประเมินองค์กร 4 ด้าน ได้แก่ การดำเนินงานด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายในและการเรียนรู้ และการเติบโต

พสุ เดชะรินทร์ (2546 : 61-95 อ้างถึงในสุไพรินทร์ นันทะลัย, 2547 : 20) เนื่องจากในปัจจุบันเรามองว่า Balanced Scorecard ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือในการประเมินเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ได้เห็นภาพที่ละเอียดและชัดเจนของกระบวนการในการทำ BSC โดยเริ่มต้นที่ BSC ในระดับองค์กรและระดับธุรกิจที่ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการนำหรือแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน โดยอาศัย Balanced Scorecard สิ่งแรกที่จะต้องกำหนดก็คือจำนวนมุมมองตามที่ แคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan And Norton) ผู้คิดค้น BSC กำหนดขึ้นเพียงแค่สี่มุมมองมาตรฐาน (ได้แก่ ด้านการเงิน ลูกค้า กระบวนการภายใน การเรียนรู้และการพัฒนา) การกำหนดจำนวนมุมมองนั้นไม่ใช่สิ่งที่จะทำได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่องค์กรธุรกิจได้เริ่มให้ความสนใจและความสำคัญต่อปัจจัยทางด้านสังคมมากขึ้น ในการจัดทำ BSC ขององค์กรหลายๆ แห่ง ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางถึงความสำคัญของมุมมองที่ห้าคือในด้านสังคม ซึ่งการที่องค์กรแต่ละองค์กรจะมีมุมมองที่ห้าขึ้นมานั้นก็จะต้องใช้เวลาถกเถียงในเรื่องของมุมมองที่ห้านี้ขึ้นมา แต่สรุปแล้ว ก็ต้องย้อนกลับมาจัดกลยุทธ์และทิศทางขององค์กรเป็นหลัก

การประเมินแห่งคุณภาพ (Balanced Scorecard) เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารทำการประเมินผลองค์กรมักใช้เครื่องมือทางด้านบัญชีและการเงินเป็นหลัก เช่น อัตราส่วนทางการเงิน รายได้ ต้นทุน กำไร เป็นต้น แต่ภายใต้การแข่งขันในยุคปัจจุบันผู้บริหารเริ่มพบว่าการที่องค์กรจะประสบความสำเร็จและอยู่รอดภายใต้ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงนั้น ต้องอาศัยตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียวนี้ไม่เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจาก

1. การไม่สามารถประเมินในสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขัน สำหรับองค์กรต่าง ๆ ในปัจจุบันมักจะเป็นทรัพยากรหรือความสามารถที่ไม่สามารถจับต้องได้ (Intangible Resources and Capabilities) อาทิเช่น ความรู้ (Knowledge) ชื่อเสียง และภาพพจน์ขององค์กร ความพึงพอใจของลูกค้า ความพึงพอใจของพนักงาน ตราหือของสินค้า หรือแม้กระทั่งความสามารถทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งปัจจัยที่ไม่สามารถจับต้องได้เหล่านี้ไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดทางการเงินหรือบัญชีมาประเมินได้ซึ่งโดยทั่วไปมักใช้ส่วนต่างของมูลค่าทางบัญชีกับมูลค่าการตลาดขององค์กรมาอธิบายปัจจัย ที่จับต้องไม่ได้เหล่านี้ แต่ไม่สามารถบอกได้อย่างชัดเจนถึงลูกค้าที่แท้จริง ทำให้กลายเป็นปัจจัย ที่สำคัญต่อการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

2. ตัวชี้วัดทางการเงินบอกให้ทราบถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตหรือบอกถึงสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้ว (Lagging Indicators) แต่ไม่ได้บอกให้รู้ถึงปัญหาและโอกาสที่เกิดขึ้นกับองค์กรในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในตัวชี้วัดทางการเงินเป็นตัวชี้วัดทางการเงินเป็นตัวเลขหรือข้อมูลที่ได้มาต่อเมื่อเหตุการณ์หรือระยะเวลาได้สิ้นสุดลง อัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น

อัตราส่วนที่แสดงสภาพคล่องขององค์กร ความสามารถในการทำกำไร หรือความสามารถในการชำระหนี้ ผู้บริหาร หรือองค์กรจะรู้ต่อเมื่อปิดบัญชีแต่ละเดือนหรือรอบปี และข้อมูลที่ผู้บริหารรู้ก็จะเป็นข้อมูลในเดือนที่แล้วหรือปีที่แล้ว ซึ่งไม่สามารถบอกให้รู้ถึงสิ่งที่องค์กรจะต้องเผชิญในอนาคตได้มีผู้เปรียบไว้ว่า การใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียวเปรียบเสมือนการขับรถโดยมองกระจกหลังเพียงอย่างเดียว คนขับจะรู้ว่ากำลังจะไปไหนต่อเมื่อผ่านสถานที่นั้นแล้ว หรือถ้าขับรถชนสิ่งใดก็จะรู้เพียงแต่ว่าขับรถชน แต่ไม่รู้ว่าขับรถชนอะไร ต่อเมื่อขับผ่านไปแล้วในขณะที่ตัวชี้วัดไม่ใช่ตัวชี้วัดทางการเงิน จะบอกให้รู้ถึงโอกาสหรือปัญหาที่องค์กรจะต้องเผชิญในอนาคต เช่น ถ้าองค์กรมีตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่ารอบระยะเวลาในการให้บริการลูกค้านานขึ้น ผู้บริหารสามารถที่จะทราบได้ว่าความพึงพอใจของลูกค้าลดน้อยลง ส่งผลให้ยอดขายตกและนำไปสู่การลดลงของกำไร ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดทางการเงินเป็นตัวชี้วัด ที่แสดงให้เห็นถึงอดีต (Lagging Indicators) ในขณะที่ตัวชี้วัดด้านการบริหารอื่น ๆ เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงโอกาสหรือปัญหาในอนาคต

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ระบบการบริหารจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีจะต้องมีความสมดุล กล่าวคือ

1. ความสมดุลระหว่างการวัดผลงานด้านการเงินและด้านที่ไม่ใช่การเงิน การที่บริษัทประสบความสำเร็จด้านการเงินแต่เพียงอย่างเดียวในวันนี้ ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าบริษัทจะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ระบบการจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีจึงควรมีความสมดุลระหว่างผลงานด้านการเงิน และผลงานด้านอื่นๆ อาทิเช่น ลูกค้า คุณภาพของกระบวนการ ผลผลิตภาพ ความรู้ความชำนาญของบุคลากร การศึกษาวิจัยและนวัตกรรมใหม่ ๆ เป็นต้น

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

3. ความสมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกและภายใน ระบบการจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีควรคำนึงถึงความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ภายนอกองค์กร อาทิ ลูกค้า ผู้ถือหุ้น หรือชุมชนภายในองค์กร ได้แก่ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ไม่ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไปจนกระทั่งถึงอีกกลุ่มหนึ่ง

4. ความสมดุลระหว่างทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ ระบบการจัดการแบบมุ่งผลงานที่ดีควรมีสมดุลระหว่างการวัดผลที่แสดงให้เห็นทรัพย์สินที่จับต้องได้ อาทิ ด้านการเงิน ทรัพย์สินถาวร

(Fixed Asset) และทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ เช่น ทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านทรัพย์สินทางปัญญาหรือนวัตกรรม ด้านผลงานที่เป็นคุณค่าให้แก่ลูกค้า ความจงรักภักดีของลูกค้าต่อผลิตภัณฑ์ หรือบริการเป็นหลัก

ลักษณะ Balanced Scorecard

เพื่อให้เกิดความสมดุลในการบริหารจัดการและการวัดผลงานแลกเปลี่ยนและนอร์ตัน (Kaplan and Norton) เสนอให้มีการวัดผลงานโดยใช้มุมมอง 4 ด้าน (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 67-93)

1. **มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective)** ถึงแม้มุมมองด้านการเงินจะมีข้อจำกัด แต่ยังคงเป็นมุมมองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อบอกผลงานและสถานภาพทางการเงินของบริษัท และที่สำคัญเป็นมุมมองที่สะท้อนความคาดหวังของผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ

วรศักดิ์ ทุมมานนท์ (2542 : 49 อ้างถึงใน สุดา เจริญชัย, 2548 : 21) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดด้านการเงินไว้ว่า Balanced Scorecard ใช้ตัววัดทางด้านการเงินในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเนื่องจากตัววัดผลที่เป็นตัวเงินเป็นประโยชน์ต่อการสรุปผลกระทบเชิงเศรษฐกิจที่สามารถวัดได้ง่ายของมาตรการต่าง ๆ ที่องค์กรได้ดำเนินไป ตัววัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นตัวเงินจะเป็นตัวบ่งบอกว่ากลยุทธ์ขององค์กร และการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ ตลอดจนการดำเนินกลยุทธ์ของกิจการกำลังก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นในผลกำไรตามมาหรือไม่ โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ทางด้านการเงินเกี่ยวข้องกับความสามารถในการทำกำไรของกิจการ ซึ่งวัดได้ในรูปของกำไรจากการดำเนินงาน ผลตอบแทนจากการลงทุน มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ การเติบโตของยอดขาย และความสามารถในการก่อให้เกิดกระแสเงินสด

ดังนั้นมุมมองด้านการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หน่วยงานประสบความสำเร็จมากหรือน้อย โดยอาศัยเครื่องมือวิเคราะห์และอัตราส่วนทางการเงิน ซึ่งอัตราส่วนทางการเงินเป็นการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างรายการในงบการเงิน อย่างน้อยที่สุดตั้งแต่ 2 รายการ ซึ่งแบ่งได้ 4 ประเภท คือ

1. **อัตราส่วนสภาพคล่อง (Liquidity Ration)** เป็นอัตราส่วนวัดความสามารถในการจ่ายภาระผูกพันทางการเงินระยะสั้น ซึ่งวัดโดยอัตราเงินทุนหมุนเวียน (Current Ration) เป็นอัตราส่วนระหว่างสินทรัพย์หมุนเวียนและหนี้สินหมุนเวียน อัตราส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นเครื่องวัดความคล่องตัวอย่างคร่าว ๆ

2. **อัตราส่วนประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์ (Activity Ration)** เป็นอัตราส่วนวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ของบริษัท ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท จัดในรูปอัตราส่วนการหมุน ถ้าสินทรัพย์หมุนเร็ว การใช้ประโยชน์จะมากโอกาสทำกำไรก็มีมาก ซึ่งวัดโดยอัตราการหมุนของสินทรัพย์ (Total Assets Turnover) เป็นอัตราส่วนขายสุทธิกับสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการวัดประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์รวมเพื่อให้เห็นภาพกว้าง

3. อัตราส่วนความสามารถในการก่อหนี้ (Leverage Ratio) อัตราส่วนนี้มักจะเน้นการก่อหนี้ระยะยาว วิเคราะห์สัดส่วนแห่งหนี้ที่มีอยู่ในขณะนั้นว่าจะสามารถก่อหนี้ที่มีอยู่ได้เพิ่มเติมได้อีกหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็จะวัดถึงความสามารถในการจ่ายดอกเบี้ย หรือรายจ่ายทางการเงินที่ผูกพันต้องจ่าย ซึ่งโดยอัตราส่วนแห่งหนี้ (Debt Ratio) เป็นอัตราส่วนระหว่างหนี้สินรวมต่อสินทรัพย์รวมใช้วัดเงินทุนรวมของบริษัทที่จัดหามาในรูปของหนี้

4. อัตราส่วนความสามารถในการทำกำไร (Profitability Ratio) เป็นอัตราส่วนวัดประสิทธิภาพการบริหารงานฝ่ายบริหาร การวัดจึงเน้นที่ตัวกำไรซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ ผลที่จะเป็นผลตอบแทนจากสิ่งที่ต้องการวัด ซึ่งวัดโดยอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ เป็นอัตราส่วนระหว่างกำไรสุทธิกับสินทรัพย์รวม ผลลัพธ์ที่ได้จะบอกให้ทราบว่าในรอบระยะเวลาบัญชีที่ผ่านมาคำนวณลงทุนในสินทรัพย์รวมสามารถทำกำไรในรอบปีได้เท่าไร ทั้งนี้อาจจะวัดให้อยู่ในรูปของร้อยละ ผลตอบแทนสิทธิจากส่วนของผู้ถือหุ้น เป็นอัตราส่วนระหว่างกำไรสุทธิกับส่วนของ ผู้ถือหุ้นสามัญผลที่ได้มอบให้ทราบว่าในรอบระยะเวลาบัญชี ผู้ถือหุ้นสามัญได้รับผลตอบแทนจากบริษัทเท่าไร

2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) การที่องค์กรหรือบริษัทจะประสบความสำเร็จทางด้านการเงิน จะต้องมียุทธศาสตร์จากผลงานด้านลูกค้าที่ดี เช่น ลูกค้าเกิดความพึงพอใจ ลูกค้ามาใช้บริการเพิ่มขึ้น ลูกค้ารู้สึกประทับใจ และกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี เป็นต้น มุมมองด้านลูกค้า และการวัดผลงานด้านลูกค้า และการตลาดจึงเป็นมุมมองที่สำคัญอีกมิติหนึ่ง

พสุ เดชะรินทร์ (2548 : 71) ได้กล่าวว่า มุมมองนี้จะนำไปในลักษณะของการที่องค์กรสามารถนำเสนอคุณค่าที่ลูกค้าต้องการ (Value Proposition) หรือการนำกลยุทธ์ในการสร้างความแตกต่างที่องค์กรได้กำหนดขึ้นมาบรรจุไว้ภายใต้มุมมองด้านลูกค้า ดังนี้

1. ราคาขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ขององค์กรที่จะนำเสนอราคาในลักษณะใดที่สามารถแข่งขันได้ หรือเป็นราคาที่ลูกค้ายอมรับได้
2. คุณภาพของสินค้า ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรต้องเสนอให้กับลูกค้า
3. การบริการ การให้บริการเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ดังนั้นการบริการควรเป็นสิ่งที่ลูกค้าประทับใจ ซึ่งส่วนใหญ่มักวัดด้วยการสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าเป็นตัววัดซึ่งแท้จริงแล้วอาจจะไม่ได้ให้ค่าที่น่าเชื่อถือเสมอไป
4. ด้านเวลา ซึ่งเป็นเวลาในการให้บริการหรือเวลาในการจัดส่งสินค้า เพื่อพิจารณาเวลาที่ลูกค้าต้องการเวลาที่รวดเร็ว หรือเวลาที่เป็นไปตามมาตรฐานซึ่งแต่ละองค์กรมีความต้องการเวลาที่แตกต่างกันไป

5. ชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดี ในองค์กรธุรกิจที่มีชื่อเสียงต้องการมีภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากลูกค้าซื้อสินค้าและบริการเนื่องจากภาพลักษณ์และชื่อเสียงของตัวเองหรือสินค้าและบริการ

วรศักดิ์ ทูมมานนท์ (2542 : 49 อ้างถึงในสุดา เจริญชัย, 2548 : 20) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับด้านความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการไว้ว่า ในส่วนของการให้บริการหรือด้านลูกค้านี้ผู้บริหารจะต้องระบุนส่วนของตลาดลูกค้าที่หน่วยธุรกิจเข้าไปทำการแข่งขัน ตลอดจนตัววัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยธุรกิจที่สามารถช่วงชิงส่วนของตลาดและลูกค้าที่เป็นเป้าหมายเหล่านั้นโดยทั่วไปมุมมองนี้จะประกอบด้วยตัววัดหลักหรือตัววัดทั่วไปที่หลากหลาย ตัวสะท้อนถึงปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญกับการที่ลูกค้าจะมองว่าเป็นสิ่งสร้างคุณค่าให้กับพวกเขา ได้แก่ Lead-times การส่งมอบสินค้า หรือบริการที่ตรงต่อเวลาการออกผลิตภัณฑ์และบริการที่ผสมผสานนวัตกรรมใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่องและการคาดคะเนความต้องการใหม่ของลูกค้าที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ

ดังนั้นมุมมองด้านลูกค้าเป็นปัจจัยสำคัญข้อหนึ่งที่จะนำองค์กรหรือหน่วยงานประสบความสำเร็จทางด้านการเงิน เพราะจะต้องมีรากฐานจากผลงานด้านลูกค้าที่ดี อาทิ ลูกค้าพึงพอใจ ลูกค้าเพิ่มมากขึ้น ลูกค้ารู้สึกประทับใจและกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี เป็นต้น

3. มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) การที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการจะบังเกิดความพึงพอใจและกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี มาจากการที่เราสามารถสร้างผลงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต กระบวนการให้บริการ หรือแม้แต่กระบวนการสนับสนุนที่สำคัญ ๆ ได้อย่างเป็นเลิศ มุมมองด้านผลงานของกระบวนการภายในขององค์กรเอง ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการให้บริการ กระบวนการบริหารทรัพยากร กระบวนการ ส่งมอบบริการ โดยอย่างยิ่งกระบวนการในหน่วยงานที่ถือกลยุทธ์สำคัญ จึงเป็นกุญแจดอกใหญ่ที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจของลูกค้าและความสำเร็จขององค์กรที่ต้องการวัดผลงานอย่างสม่ำเสมอ

แคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan & Norton, 1996 : 95-96 อ้างถึงในศรัยกร บุญยะมา, 2545 : 20) กล่าวว่า บริษัทจะต้องปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานภายในให้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในมุมมองการเงิน และลูกค้าโดยกระบวนการที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จประกอบด้วยคือ

1. กระบวนการส่งมอบคุณค่าให้แก่ลูกค้า โดยพิจารณาเชื่อมโยงคุณค่าของกระบวนการปฏิบัติงานภายในตั้งแต่ การผลิต การตลาดและการบริการหลังการขายโดยพิจารณาในด้านคุณภาพค่าใช้จ่าย เวลา และคุณลักษณะของผลงาน

2. กระบวนการในนวัตกรรม เป็นการศึกษาความต้องการและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อของลูกค้าเพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าในอนาคตได้แก่ การวิจัย การออกแบบและกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (บริการ) ที่สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่บริการใหม่และตลาดใหม่

คนัย เทียนพุด (2544 : 36 อ้างถึงในบุคลธร การุญ, 2548 : 27) ดัชนีวัดผลด้านกระบวนการภายในมีผลกระทบสูงสุดต่อความพึงพอใจของลูกค้าและบรรลุผลสำเร็จต่อวัตถุประสงค์ทางด้านการเงินขององค์กร โดยจะเน้นที่การพยายามติดตามและปรับปรุงกระบวนการธุรกิจที่มีอยู่

อย่างไรก็ตามการที่ความสำเร็จของหน่วยงานจะอยู่รอดมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาสินค้าและบริการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต กระบวนการด้านการเรียนรู้จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาองค์กรที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดผลในด้านการเงินในอนาคตได้และมุมมองการปฏิบัติงานภายในก่อให้เกิดประสิทธิผลของหน่วยงานที่ได้รับการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการเพื่อดำเนินงานและความรับผิดชอบต่อสังคม

4. มุมมองด้านการเรียนรู้ และนวัตกรรมในองค์กร (Learning and Growth Perspective)
การที่องค์กรจะสามารถสร้างผลงานด้านกระบวนการผลิตหรือให้บริการที่เป็นเลิศ ต้องการบุคลากรที่มีคุณภาพมีความรู้ความสามารถ ต้องการคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ต้องการเรียนรู้และวิจัยเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ มุมมองด้านการวัดผลเกี่ยวกับการเรียนรู้และทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นอีกมุมมองที่มีความสำคัญและเป็นรากฐานของความสำเร็จในระยะยาวและอย่างยั่งยืนขององค์กร

การเปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง และเป็นเครื่องกระตุ้นให้องค์กรต้องทำการเรียนรู้สินค้าและกระบวนการผลิตของตนตลอดจนคาดคะเนความต้องการของลูกค้าที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อนำไปปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้

พสุ เดชะรินทร์ (2548 : 92) มุมมองด้านการเรียนรู้ องค์กรต้องพิจารณาในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้มุมมองด้านการเงิน ด้านลูกค้า และด้านกระบวนการภายในองค์กร จะต้องเรียนรู้พัฒนาและเตรียมตัววัตถุประสงค์ได้มุมมองด้านการเรียนรู้ 3 ด้าน ได้แก่

1. ด้านเกี่ยวกับทรัพยากรบุคลากรภายในองค์กร โดยพิจารณา

1.1 ทักษะ ความสามารถของพนักงาน ซึ่งมักวัดได้หลายลักษณะ เช่น จำนวนชั่วโมงที่พนักงานได้รับการอบรมต่อปีหรือการสำรวจทักษะที่มีความสำคัญต่อกลยุทธ์ขององค์กรและพิจารณาว่ามีพนักงานที่มีทักษะในด้านนั้น ๆ เพียงพอหรือยัง

1.2 ทัศนคติและความพึงพอใจของพนักงาน ซึ่งโดยมากมักวัดด้วยการทำสำรวจทัศนคติของพนักงาน

1.3 อัตราการหมุนเวียน เข้าออกของพนักงาน ซึ่งมักจะวัดโดยพิจารณาจากอัตราการเข้า – ออกของพนักงาน

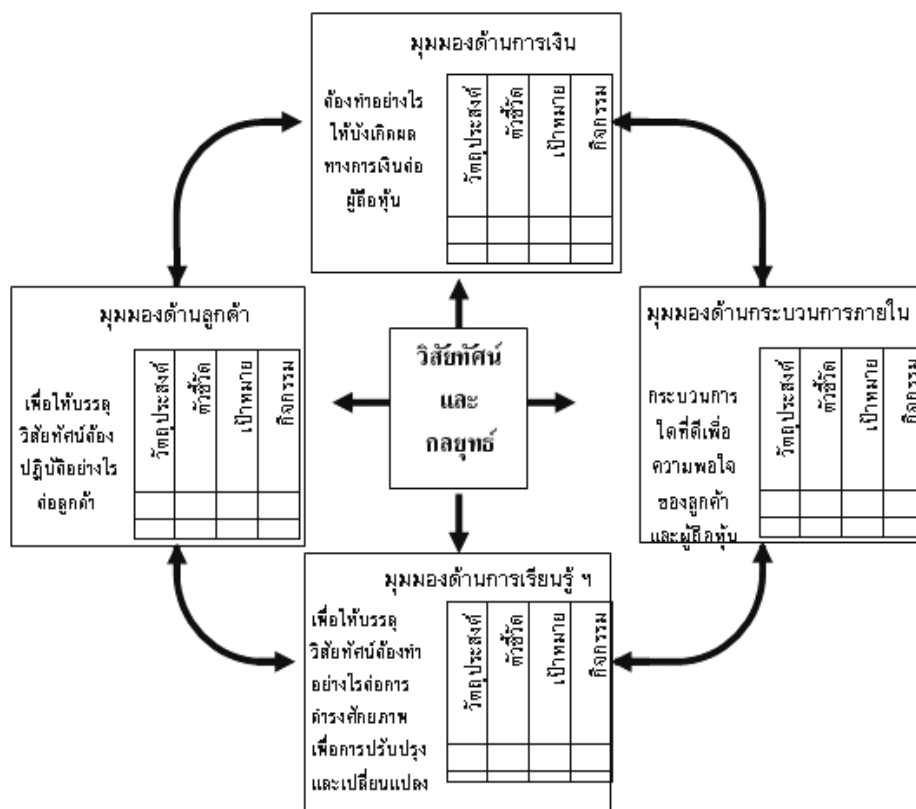
2. ด้านเกี่ยวกับระบบข้อมูลสารสนเทศ คำนึงว่าดัชนีชี้วัดนิยมใช้ได้แก่ ความถูกต้องของข้อมูล อัตราที่ระบบไม่สามารถใช้งานได้ ความทันสมัยของข้อมูล อัตราความครอบคลุมของข้อมูล

3. ด้านเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร ระบบงานและโครงสร้างองค์กร โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและระบบงานที่เอื้ออำนวยในการทำงานของพนักงานหรือจำนวนข้อเสนอที่พนักงานเสนอและมีการนำไปปฏิบัติ

วรัศคีดี ทูมมานนท์ (2542:49 อ้างถึงใน ยุคลธร การุญ, 2548:28) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กรนี้ จะต้องมีการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานที่องค์กรจะต้องสร้างขึ้นเพื่อนำไปสู่การเติบโตและพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ในระยะยาว มุมมองทางด้านลูกค้าและกระบวนการปฏิบัติงานในองค์กรจะเน้นไปที่กระบวนการระบุปัจจัยต่าง ๆ ที่ถือว่ามีความสำคัญสูงสุดต่อความสำเร็จขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคตเพราะหากธุรกิจจะยังคงใช้เทคโนโลยีและขีดความสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งด้านลูกค้าและทางด้านการปฏิบัติงานภายในระยะยาว การแข่งขันระดับโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จะเป็นตัวผลักดันให้กิจการจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในด้านการหิบบิ้นคุณค่าให้กับลูกค้าและผู้ถือหุ้นให้มากขึ้น ซึ่งการแสวงหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการเรียนรู้ขององค์กรจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยปัจจัย 3 ประการ คือ คน (People) ระบบ (System) และวิธีการดำเนินงานการบริหารขององค์กร (Organizational Procedures)

ดังนั้นมุมมองด้านการเรียนรู้เป็นปัจจัยสำคัญอีกข้อหนึ่งที่จะส่งผลให้องค์กร หรือหน่วยงานจะสามารถสร้างผลงานด้านการกระบวนการผลิต หรือการให้บริการที่เป็นเลิศ ต้องการบุคลากรที่มีคุณภาพมีความรู้ ความสามารถ ต้องการความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ต้องการการเรียนรู้และการศึกษาเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ มุมมองด้านการวัดผลเกี่ยวกับการเรียนรู้และทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นอีกมุมมองที่มีความสำคัญและเป็นรากฐานของความสำเร็จในระยะยาวและยั่งยืนขององค์กร

ภาพที่ 2.5 มุมมองทั้งสี่ด้านของการประเมินผลเชิงคุณภาพ



(พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 25)

Balanced Scorecard ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลองค์กรไม่สามารถใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินได้เพียงอย่างเดียวผู้บริหารต้องพิจารณามุมมองอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งประเด็นนี้คือ จุดเริ่มต้นหรือที่มาของ BSC ที่แคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan and Norton) พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กร โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงมุมมองทั้ง 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) โดยภายใต้แต่ละมุมมองประกอบด้วยช่อง 4 ช่อง ได้แก่ (พสุ เดชะรินทร์, 2548)

1. วัตถุประสงค์ (Objective) ความหมายของคำว่าวัตถุประสงค์ตามแนวความคิดของ (Balanced Scorecard) นั้นคือ สิ่งที่ต้องการมุ่งหวังหรือต้องการที่จะบรรลุในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น

1.1 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านการเงิน ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดลงของต้นทุน การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านลูกค้า ได้แก่ ส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้น การรักษาลูกค้าเดิมขององค์กร การแสวงหาลูกค้าใหม่ การนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริหารที่รวดเร็ว หรือชื่อเสียงของกิจการที่ดี เป็นต้น

1.3 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การดำเนินงานที่รวดเร็วขึ้น กระบวนการจัดส่งที่รวดเร็วตรงเวลา หรือกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

1.4 วัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การพัฒนาทักษะของพนักงาน การรักษาพนักงานที่มีคุณภาพวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดโอกาสให้พนักงานได้แสดงความสามารถการมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี เป็นต้น

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

2.1 ภายใต้จุดประสงค์ในการเพิ่มขึ้นของรายได้ของมุมมองด้านการเงิน ตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ รายได้ที่เพิ่มขึ้นเทียบกับปีที่ผ่านมา

2.2 ภายใต้วัตถุประสงค์ในการรักษาลูกค้าเก่าของมุมมองด้านลูกค้า ตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ จำนวนลูกค้าทั้งหมดหรือจำนวนลูกค้าที่หายไป (Defection Rate)

2.3 ภายใต้วัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพของมุมมองด้านกระบวนการภายใน ตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ จำนวนของเสียที่เกิดขึ้นจากการผลิต หรือร้อยละของสินค้าที่ผ่านการตรวจคุณภาพ

2.4 ภายใต้วัตถุประสงค์การพัฒนาทักษะพนักงานของมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนาตัวชี้วัดที่นิยมใช้กัน ได้แก่ จำนวนชั่วโมงในการอบรมต่อคนต่อปี หรือระดับความสามารถของ พนักงานที่เพิ่มขึ้น (Competencies Level)

3. เป้าหมาย (Target) ได้แก่ เป้าหมายหรือตัวเลขที่ต้องการจะบรรลุของตัวชี้วัดแต่ละประการ ตัวอย่างเช่น

3.1 เป้าหมายของการเพิ่มขึ้นของรายได้เท่ากับร้อยละ 20 ต่อปี

3.2 เป้าหมายของจำนวนลูกค้าเก่าที่หายจะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี

3.3 เป้าหมายของจำนวนของเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตต้องไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี

3.4 เป้าหมายจำนวนชั่วโมงในการอบรมเท่ากับ 10 ต่อคนต่อปี

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

นอกเหนือจากช่อง 4 ช่อง ตามมาตรฐานของ Balanced Scorecard แล้ว ในทางปฏิบัติจริงมักจะเพิ่มอีกช่องหนึ่งได้แก่ ข้อมูลในปัจจุบัน (Balanced Data) ซึ่งแสดงถึงข้อมูลในปัจจุบันของตัวชี้วัดแต่ละตัว ซึ่งการหาข้อมูลในปัจจุบันจะเป็นตัวช่วยในการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัวให้มีความชัดเจนมากขึ้น ความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ข้อมูลปัจจุบัน เป้าหมายและแผนงาน โครงการ กิจกรรมของแต่ละมุมมอง นอกเหนือจากช่องต่าง ๆ ตามมุมมองทั้ง 4 ด้านแล้ว ภายในรูปที่ยังมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่ถือเป็นจุดศูนย์กลางมุมมองทั้ง 4 ด้าน แสดงให้เห็นว่าในการจัดทำ Balanced Scorecard วัตถุประสงค์ภายใต้มุมมองแต่ละมุมมองจะต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร ทั้งนี้เนื่องจากการที่องค์กรจะทราบได้ว่าสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับองค์กร สิ่งนั้นจะต้องสนับสนุน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กร

การปรับใช้กับองค์กรของรัฐ

การประเมินแห่งคุณภาพ (Balanced Scorecard) เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์หาประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กร เพื่อพิจารณาองค์กรจากมุมมองด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วน โดยปกติหน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กร โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการทำงาน และตัวหน่วยงานเองมากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น ประชาชนผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประโยชน์ และให้ความสำคัญกับเรื่องการเงินเฉพาะเวลาเสนอของงบประมาณประจำปีเท่านั้น

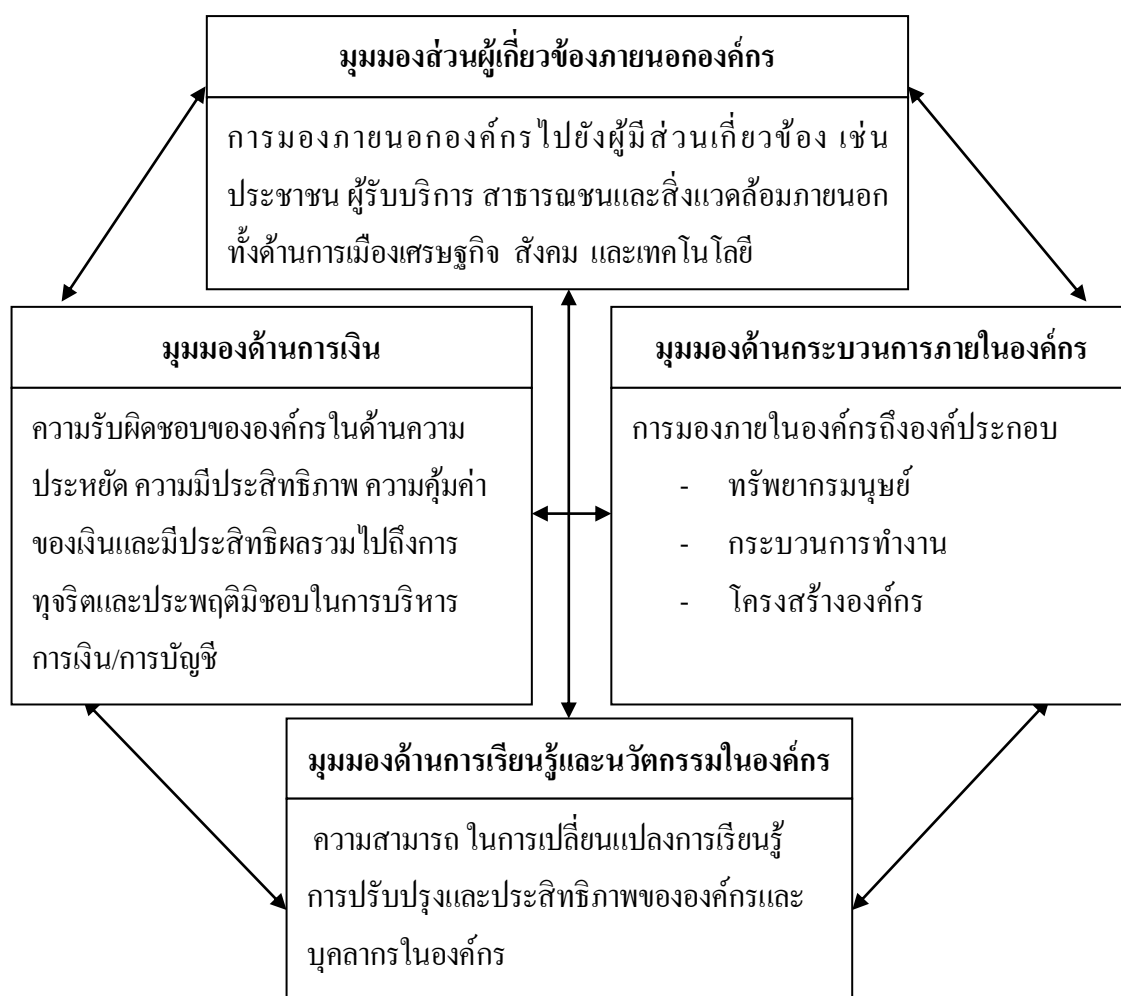
Balanced Scorecard มีรูปแบบและวิธีการที่ช่วยให้การถ่ายทอดทิศทางขององค์กร กลยุทธ์ และเป้าหมาย ลงสู่การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ดีในการสื่อสารทั้งกลยุทธ์ และผลงานสู่พนักงานทุกระดับในองค์กร อันนำไปสู่การพัฒนาผลงานอย่างต่อเนื่อง ในการสร้างเครื่องมือวัดประสิทธิภาพขององค์กรต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์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

การบริหารเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณโดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย

การปกครอง การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใส พร้อมที่ให้มีการตรวจสอบทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน

การพัฒนาคุณภาพและการบริหารจัดการได้ดำเนินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ซึ่งได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน เพื่อยกระดับ ความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานให้อยู่ในระดับสูงเท่ามาตรฐาน โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายจำเป็นต้อง มีเกณฑ์การประเมินกระบวนการบริหาร และผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ ปรับใช้มุมมองใน Balanced Scorecard ออกเป็น 4 มุมมอง (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 25) รายละเอียดดังภาพที่ 2.6

ภาพที่ 2.6 ความสัมพันธ์ลักษณะความสมดุลทั้งสี่ด้านของการประเมินแห่งคุณภาพ



(พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 25)

ตารางที่ 2.1 มุมมองการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard) องค์กรของรัฐ

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

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546 : 9)

1. มุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร

มุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร องค์กรประกอบภายในองค์กร ได้แก่ บุคลากร กระบวนการทำงาน โครงสร้างองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล สมรรถนะของบุคลากร พฤติกรรม องค์กร วัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม กระบวนการและแนวปฏิบัติ

เดิมซึ่งกระบวนการทำงานและแนวปฏิบัติเป็นความแข็งแกร่งของระบบราชการขนาดใหญ่ สมรรถนะของบุคลากรและค่านิยมเป็นแนวคิดที่ใหม่กว่าและสามารถสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นแก่องค์กร การปฏิรูประบบราชการมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับมุมมองด้านนี้ ในขณะที่เดียวกันที่หน่วยงานราชการปรับตัวตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มุมมองด้าน

องค์กรประกอบภายในองค์กรเน้นหนักที่รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่ใหม่และมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แนวทางการบริหารองค์กรต้องริเริ่มสร้างสรรค์เงื่อนไขการทำงานใหม่และการส่งเสริมค่านิยมและพฤติกรรมองค์กร

ดังนั้นมุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินทัศนคติของพนักงานความรู้สึกที่ดีต่อองค์กรรวมทั้งโครงสร้างของหน่วยงานในการปฏิบัติงานเพื่อสามารถตอบสนองแก่ประชาชนผู้รับบริการ หรือผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้

2. มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ได้แก่ รัฐบาล ประชาชนผู้รับบริการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ องค์กรที่ผลิตสินค้าและบริการต้องคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เป็นลูกค้าเป็นสำคัญ ในทำนองเดียวกันองค์กรที่กำหนดกฎระเบียบก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบของกฎระเบียบที่มีต่อประชาชนอย่างเป็นธรรม ไม่ใช่คำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายขององค์กรเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กรเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของหน่วยงานได้เป็นอย่างดีสำหรับองค์กรหน่วยงานของรัฐแล้วประชาชนผู้รับบริการสาธารณสุขเกิดความพึงพอใจในการบริหารงานตามนโยบาย รวมทั้งให้บริการของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติที่มีต่อประชาชน

มุมมองนี้ช่วยขยายทัศนะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานราชการให้กว้างขึ้น หน่วยงานราชการทุกหน่วยจะต้องคำนึงถึงประเทศชาติในวงกว้าง ทั้งที่เป็นสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม สมบัติของชาติและสถาบันต่าง ๆ เช่น มีการตรวจสอบ การควบคุม ดูแลการบริหารอย่างเป็นธรรม โปร่งใส

3. มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร

การพิจารณาองค์กรด้านนวัตกรรมเป็นการมองไปข้างหน้าถึงความสามารถขององค์กรที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนา คิดค้น เรียนรู้ ปฏิบัติอย่างมีกลยุทธ์และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในอนาคตแรง ผลักดันตลาดเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้บริษัทเอกชนต้องปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อความอยู่รอด มิฉะนั้นบริษัทอาจประสบปัญหาต้องล้มเลิกกิจการไปในที่สุด สำหรับหน่วยงานราชการแม้อาจปราศจากปัญหาการขุบเล็กหน่วยงาน แต่การที่ประชาชนมีความรู้สึกเพิ่มขึ้นว่าการบริการของหน่วยงานไม่สามารถสนองตอบความต้องการของตนและมีความอดทนต่อบริการที่ไม่มีคุณภาพน้อยลง ทำให้หน่วยงานราชการจำต้องปรับตัวเชิงรุกให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับแนวคิดเกี่ยวกับการแข่งขันกันให้บริการกำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น การจ้างเหมา และการแปรรูปเป็นสิ่งที่ท้าทายกรอบแนวคิดที่ว่า “หน่วยงานราชการปราศจากปัญหาการขุบเล็กหน่วย” มุมมองด้านนวัตกรรมเน้นย้ำให้เห็นว่าการบริหารที่ดีที่สุดคือวิธีการ

เผชิญหน้ากับความท้าทายเหล่านี้ เช่น มีแผนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและให้บริการการพาณิชย์

มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร เป็นปัจจัยสำคัญอีกมุมมองหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรให้สามารถสร้างผลงาน มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร การให้บริการประชาชนและส่งเสริมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี อีกทั้งมุมมองด้านองค์กรประกอบภายในองค์กรก็สามารถพัฒนาให้มีคุณภาพ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีความคิดสร้างสรรค์แนวทาง และการเรียนรู้ใหม่ ๆ ซึ่งเป็นรากฐานและความมั่นคงของหน่วยงานในระยะยาว

4. มุมมองด้านการเงิน

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

การทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพหรือการจัดซื้อ/จัดจ้างที่ไม่รอบคอบเป็นสัญญาณของการบริหารที่ไม่ดีและเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การถือผลลุล่วง การทุจริตและประพฤติมิชอบสร้างความเสียหายทำให้ราชการสูญเสียความศรัทธา และเชื่อมั่นจากสาธารณชน

มุมมองด้านการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จมากหรือน้อย โดยอาศัยเครื่องมือวิเคราะห์และอัตราส่วนทางการเงินวิเคราะห์การพัฒนารายได้ ที่มีประสิทธิภาพเต็มเม็ดเต็มหน่วยของหน่วยงานความสามารถที่พัฒนาการเรียนรู้และนวัตกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน

ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม

สภาพทั่วไปของจังหวัดนครปฐม

จังหวัดนครปฐมตั้งอยู่ในภาคกลางด้านตะวันตกของประเทศไทย บริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ซึ่งเป็นที่ราบลุ่มภาคกลาง มีพื้นที่ 2,168,327 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,355,204 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.42 ของพื้นที่ประเทศ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปตามเส้นทางถนนเพชรเกษม 56 กิโลเมตร หรือตามเส้นทางถนนบรมราชชนนี (ถนนปิ่นเกล้า – นครชัยศรี) 51 กิโลเมตร และตามเส้นทางรถไฟ 62 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี
 ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอกะทู้เม่น อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร
 และอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี
 ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภอไทรน้อย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย
 จังหวัดนนทบุรี และเขตทวีวัฒนา เขตหนองแขม
 กรุงเทพมหานคร
 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอบ้านโป่ง อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี และ
 อำเภอท่ามะกา อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี

สภาพภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดนครปฐมเป็นที่ราบลุ่มไม่มีภูเขาและป่าไม้ ระดับความแตกต่างของความสูงของพื้นที่อยู่ระหว่าง 2-10 เมตร อยู่เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง 6 เมตร โดยลาดจากทิศเหนือสู่ทิศใต้ และทิศตะวันตกสู่ทิศตะวันออกมีแม่น้ำท่าจีนเป็นสายน้ำสายหลักไหลจากทิศเหนือลงสู่ทิศใต้ผ่าน 3 อำเภอ คือ อำเภอบางเลน อำเภอนครชัยศรี อำเภอสามพราน ความยาว 97 กิโลเมตร พื้นที่ทางตอนเหนือและทางตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่เป็นที่ดอน มีที่ราบลุ่มทำนาได้เพียงบางส่วน พื้นที่ทางตอนกลางของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่ม มีที่ดอนและแหล่งน้ำกระจายเป็นแห่ง ๆ ส่วนพื้นที่ด้านตะวันออกและด้านใต้เป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำท่าจีน มีคลองธรรมชาติและคลองขุดที่ขุดขึ้นอยู่มาก

สภาพภูมิอากาศ

โดยทั่วไปอยู่ภายใต้อิทธิพลจากลมมรสุม มีฝนตกชุกในฤดูฝน ในฤดูหนาวอากาศไม่หนาวจัด ส่วนในฤดูร้อนค่อนข้างร้อน ฝนตกชุกมากในเดือนพฤษภาคม-กันยายน อุณหภูมิเฉลี่ยทั้งปีประมาณ 28.8 องศาเซลเซียส ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์-เมษายน โดยเฉลี่ยอุณหภูมิสูงสุด 38.0 องศาเซลเซียส ส่วนฤดูหนาวจะเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม-มกราคม โดยมีอากาศหนาวเย็นเป็นช่วง ๆ มีอุณหภูมิต่ำสุด 11.1 องศาเซลเซียส และความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยประมาณร้อยละ 73

การเมืองการปกครอง

จังหวัดนครปฐมแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ 106 ตำบล 930 หมู่บ้าน สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 117 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 15 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 97 แห่ง (ขนาดกลาง 66 แห่ง และขนาดเล็ก 31 แห่ง) และมีชุมชน 213 ชุมชน โดยมีการแบ่งเขตการปกครองดังนี้

ตารางที่ 2.2 การแบ่งเขตการปกครอง

อำเภอ	ปีที่ตั้ง (พ.ศ.)	พื้นที่ (ตร.กม.)		จำนวน						
		รวม	ร้อยละ	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล			อปท.	ชุมชน
						นคร	เมือง	ตำบล		
เมืองนครปฐม	2439	417,440	19.3	25	214	1	-	3	24	108
สามพราน	2439	249,347	11.5	16	137	-	3	2	12	29
นครชัยศรี	2452	284,031	13.1	24	108	-	-	2	23	11
บางเลน	2439	588,836	27.1	15	180	-	-	4	15	23
กำแพงแสน	2449	405,019	18.7	15	204	-	-	1	15	16
ดอนตูม	2512	171,354	7.9	8	69	-	-	1	6	18
พุทธมณฑล	2539	52,300	2.4	3	18	-	-	2	2	8
รวม		2,168,327	100	106	930	1	3	15	97	213

ประชากร

จังหวัดนครปฐมมีประชากรทั้งสิ้น 631,181 คน มีครัวเรือน 293,401 ครัวเรือน อำเภอเมืองนครปฐมมีประชากรมากที่สุด และอำเภอพุทธมณฑล มีประชากรน้อยที่สุด (กรมการปกครอง, 2550)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ดังนี้

1. การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
 13. การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
 14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
 16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
 18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
 19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
 20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
 21. การขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร
 22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 23. การจัดให้มีระเบียบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
 24. จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
 25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 27. การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
 28. การทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- วิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม**
- นครปฐมเมืองน่าอยู่ หมู่ชุมชนเข้มแข็ง แหล่งผลิตอาหารปลอดภัยดี มีการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม

การพัฒนาตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม โดยแนวคิดในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม คือ “การศึกษาสร้างคน เศรษฐกิจชุมชนสร้างชาติ ส่งเสริมกีฬาต้านยาเสพติด รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม เพียบพร้อมวัฒนธรรมประเพณี” โดยกำหนดนโยบายในการบริหารงานที่มุ่งมั่นจะสร้างเสถียรภาพ และความมั่นคงในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของจังหวัดนครปฐม ดังนี้

1. นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

1.1 พัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพทางการศึกษา เน้นการสร้างเสริมให้เยาวชนมีคุณธรรมและจริยธรรม เผยแพร่คุณธรรมทางศาสนา

1.2 ส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน โดยจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ เช่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ห้องสมุดประชาชน เพื่อเพิ่มพูนทักษะและศักยภาพทางการศึกษา

1.3 อนุรักษ์และสืบสานศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น ประเพณีสงกรานต์ ลอยกระทง ไทยทรงดำ การแข่งเรือ ตลอดจนประเพณีท้องถิ่นอื่น ๆ

1.4 จัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยสนับสนุนสื่อการเรียนรู้ประเภทหนังสือ คอมพิวเตอร์ สื่อการเรียนการสอนทางไกลผ่านดาวเทียม คุรุภัณฑ์ทางการศึกษาอื่น ๆ

2. นโยบายด้านเศรษฐกิจ

2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน ในการประกอบอาชีพ แนะนำวิชาชีพแก่ราษฎร ให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

2.2 ส่งเสริมให้มีการดำเนินชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.4 ส่งเสริมความสามารถในการดำเนินการของประชาคม องค์กรประชาชนชุมชนหรือชมรมต่าง ๆ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการโดยร่วมกันคิด ร่วมกันทำ

2.5 ส่งเสริมการผลิตพืชผลทางการเกษตรให้ปลอดภัยจากสารพิษเพื่อการบริโภค ส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์

3. นโยบายด้านสังคม

3.1 ส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมและดูแลสุขภาพ สนับสนุนการแข่งขันกีฬาทุกระดับ

3.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุง สนามกีฬาให้ได้มาตรฐาน สนับสนุนอุปกรณ์กีฬาเพื่อใช้ในการแข่งขันกีฬากับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสุขภาพ

3.3 ส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมด้านสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส

3.4 สนับสนุนการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับคนพิการเพื่อให้คนพิการสามารถช่วยเหลือตนเอง ให้ชุมชนและสังคมได้รับรู้และเข้าใจคนพิการเพิ่มมากขึ้น

3.5 รมรงค์และต่อต้านการแพร่ระบาดของยาเสพติด สนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ผู้นำท้องถิ่น และประชาชน ในการฝึกกำลังต่อสู้กับยาเสพติดและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด

3.6 ส่งเสริมสนับสนุนกิจการสาธารณสุข การเรียนรู้ด้านสาธารณสุขเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อและโรคระบาด จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัย

4. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว

4.1 บำรุงรักษาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภค บริโภค

4.2 จัดทำโครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการดูแล บำรุงรักษา และพัฒนาสิ่งแวดล้อม แม่น้ำลำคลอง

4.3 ส่งเสริมปรับปรุงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถสร้างรายได้ให้ชุมชน

4.4 พัฒนาบึงกุ่ม – บึงบางช้าง ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติเชิงนิเวศและเชิงสุขภาพเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ให้เป็นผลอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

4.5 ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ประชาม ชมรมในการจัดทำโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การพัฒนาลุ่มน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ ด้านอื่น ๆ

4.6 บำรุงรักษาและอนุรักษ์แม่น้ำท่าจีนให้สะอาด ปราศจากมลภาวะ เนื่องจากเป็นแม่น้ำสายหลักของประเทศและจังหวัดนครปฐม

5. นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดี

5.1 ปฏิบัติตามคำสั่งและนโยบายของรัฐบาลในการบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตย

5.2 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการพัฒนาท้องถิ่น

5.3 ประสานการทำงานร่วมกับผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ในการทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

5.4 ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น สนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อความโปร่งใสในการบริหารงาน

5.5 ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในการพัฒนาท้องถิ่น

6. นโยบายด้านการบริการสาธารณะ

6.1 ก่อสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 จัดสรรงบประมาณ เพื่อช่วยเหลือประชาชนตามความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับ โดยเป็นไปตามขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด

6.3 ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษา ถนน สะพาน การสาธารณูปโภค ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรมตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อพัฒนาท้องถิ่น

พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม

1. ยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
2. ปรับปรุงและพัฒนาระบบคมนาคมทั้งทางบก ทางน้ำ ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
3. จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
4. พัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดี และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

1. เพื่อพัฒนาการศึกษา เสริมสร้างศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพทางการศึกษา
2. เพื่อบำรุงรักษาศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
3. เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง มีศักยภาพในการผลิตและแข่งขันในตลาด เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตผลผลิตทางการเกษตร ปลอดภัยจากสารพิษเพื่อการบริโภค
4. เพื่อพัฒนาส่งเสริมด้านการสาธารณสุข กีฬา นันทนาการ สวัสดิการสังคม/การสังคมสงเคราะห์ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
5. เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
6. เพื่ออนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและสุขภาพ

7. เพื่อปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อให้จุดมุ่งหมายในการพัฒนาท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

นวพร แสงหนุ่ม (2544 : 105 - 112) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” ได้ศึกษาวิจัยประสิทธิผลของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระบบงาน เทคโนโลยีบรรยากาศในการบริหารงาน และความสามารถทางการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่า 1) การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ มีประสิทธิผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ “ระดับสูง” และมีความเห็นว่าจำนวนกิจกรรมและภาระหน้าที่ที่ อบต.ดำเนินงานนี้อยู่ในเกณฑ์ “ระดับสูง” 2) ปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ด้านโครงสร้างระบบงาน ได้แก่ บทบาทและหน้าที่ ความรับผิดชอบของ อบต.มีเกณฑ์อยู่ในระดับสูง ส่งผลให้ประสิทธิผลการดำเนินงานของ อบต.อยู่ในเกณฑ์สูง ในด้านอำนาจตัดสินใจ การประสานงานกันระหว่าง อบต.ที่ใกล้เคียง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่ในเกณฑ์สูง ส่งผลให้นโยบายที่ อบต.ตั้งขึ้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรง อันเป็นผลให้ประสิทธิผลการดำเนินงานดีขึ้น ปัจจัยด้านบรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ ขวัญและกำลังใจของข้าราชการอยู่ในเกณฑ์สูง ส่งผลถึงประสิทธิผลการดำเนินงานของ อบต.อยู่ในเกณฑ์สูงขึ้นด้วย เนื่องจากข้าราชการและพนักงานเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นขวัญและกำลังใจของข้าราชการและพนักงานจึงมีผลทำให้การดำเนินงานของ อบต.ประสบความสำเร็จขึ้นด้วย การให้รางวัลและการลงโทษอยู่ในเกณฑ์สูง ส่งผลให้ประสิทธิผลการดำเนินงานของ อบต.อยู่ในเกณฑ์ดีด้วย เนื่องจากผู้ที่ได้รับรางวัล เป็นการกระตุ้นให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น ความโปร่งใสในการทำงานอยู่ในเกณฑ์สูงทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อบต.สูงไปด้วย เนื่องจากความโปร่งใสในการทำงานส่งผลโดยตรงต่อตัวชี้วัดด้านความพึงพอใจของประชาชน และความขัดแย้งใน อบต. อยู่ในเกณฑ์สูงส่งผลให้การบริหารงานของ อบต.ไม่ราบรื่น และไม่เป็นธรรม อันมีผลโดยตรงกับการดำเนินงานที่ไม่ดีตามไปด้วย โดยพบว่าความขัดแย้งโดยมากมาจากการขัดแย้งด้านผลประโยชน์ โดยมีการรวมกลุ่มกัน

เพื่อดึงผลประโยชน์เข้ากลุ่มตัวเอง ทำให้ประชาชนเบียดเบียนและการแก้ไขปัญหของชุมชนที่ด้อยประสิทธิภาพ อันส่งผลถึงประสิทธิผลการดำเนินงานของ อบต.เอง ปัจจัยด้านความสามารถทางการบริหารอันได้แก่ เป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน การปฏิบัติตามระเบียบราชการ การจัดหาและใช้งบประมาณและการตัดสินใจในการแก้ปัญหา อยู่ในเกณฑ์สูง ส่งผลให้ประสิทธิผลการดำเนินงานของ อบต.อยู่ในเกณฑ์ดี ส่งผลให้เกิดกิจกรรมที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง สอดคล้องกับปัญหามากขึ้น

เกียรติยศ เอี่ยมคงเอก (2546 : 56-57) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในทัศนะของบุคลากรโรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคม จังหวัดนนทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและข้อเสนอแนะในการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในทัศนะของบุคลากรโรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคม จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ทัศนะของบุคลากรโรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคมต่อการบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก โดยบุคลากรโรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคมมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ให้นำหลักธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรม และความโปร่งใสมาใช้ในการบริหารงานอย่างแท้จริง และให้มีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานบุคลากร

ภาควินิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอบางขันตรคาม จังหวัดปราจีนบุรี พบว่าด้านนิติธรรม ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอออกข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้ดำเนินการ ด้านคุณธรรมพบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้จัดให้มีกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลดงบัง องค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานและตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านความรับผิดชอบ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง และได้จัดระบบประมาณสอรับกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 รวมถึงให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการ

เป็นอันดับแรก ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบึง ได้ทำการจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ก่อนข้างน้อย

สุทธวัธย์ เสถียรไทย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ธรรมชาติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า เงื่อนไขหลักที่จะเป็นต่อการเกิดธรรมชาติของตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเหล่านั้น ได้แก่ 1) การมีระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจที่สามารถตรวจสอบได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสม สามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม 3) การสร้างองค์ความรู้กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การป้องกันการคอร์รัปชันและลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการลดปัญหาการมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สวนทางกัน (Conflict of interest) ของหน่วยงานราชการ 5) การลดต้นทุนดำเนินการ (Transaction Cost) ในกระบวนการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น 6) การส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ

สุภาภิจ ศรีปัดดา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม พบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาล ในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปน้อย ดังต่อไปนี้ 1) ความเป็นธรรม 2) ความโปร่งใส 3) ความมีอิสระ 4) การมีส่วนร่วม 5) ความมีประสิทธิภาพ 6) ความคล่องตัว

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 ผลการศึกษา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาล

ในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรมหลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

พระมหาสนทยา ชาญเสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล ผลการวิจัย พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหารมีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล อยู่ในปานกลาง ทักษะคติในระดับสูง ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีส่วนร่วม

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบกับธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านขนาดของอบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน

รับขวัญ ภาณุภูมิ (2547 : 82-90) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ในภาพรวมและรายได้ อยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 จำแนกตามขนาดโรงเรียน พบว่า ขนาดของสถานศึกษาที่แตกต่างกันมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารศึกษาแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษามีความสัมพันธ์กับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทั้งนี้ ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ผู้บริหารที่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลดีสุขภาพองค์การของสถานศึกษาก็ดีไปด้วย ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานให้มากขึ้น เพราะจะส่งผลให้สุขภาพองค์การดีขึ้นด้วย

ศุภสิทธิ โตสุกวรรณ (2547 : 76-78) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ในภาพรวมทั้ง 6 ด้าน พบว่า ประชาชนผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ด้านความมีมนุษยสัมพันธ์ในการให้บริการมีความพึงพอใจในระดับมาก และด้านความถูกต้องในการบริการมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก

ด้านความเสมอภาคในการให้บริการอยู่ในระดับปานกลาง ด้านความรวดเร็วในการให้บริการอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับด้านความสามารถและปลอดภัยในการขอรับบริการ พึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยของช่วงเวลาที่ขอรับบริการมีผลการศึกษา พบว่า มีผลกระทบต่อประสิทธิผลในการให้บริการประชาชน สำหรับปัจจัยเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ต่อเดือน ประเภทของการขอรับบริการ วันที่มาขอรับบริการและความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ไม่มีผลกระทบต่อประสิทธิผลในการให้บริการประชาชน ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรจัดฝึกอบรมบุคลากรด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อให้คำแนะนำกับประชาชนผู้มาติดต่อด้วยอภัยยศอันดี ผู้บริหารควรทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในเรื่องการให้บริการประชาชน มีการกำหนดมาตรฐานใหม่ซึ่งต้องดีกว่าเดิม

สุไพรินทร์ นันทะลัย (2547 : 70-73) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุดรธานี จำกัด ด้วยเทคนิค Balanced Scorecard โดยศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ 4 ด้าน คือ ด้านความพึงพอใจและความคิดเห็นของสมาชิก ด้านการปฏิบัติงานภายในองค์กร ด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมภายในองค์กร และด้านการเงิน โดยผลการศึกษาพบว่า 1) สมาชิกเห็นด้วยกับลักษณะการบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุดรธานี จำกัด ในด้านการดำเนินงานด้านภาพพจน์ ด้านการบริการ และด้านสวัสดิการต่าง ๆ ของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู แต่สมาชิกมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ในด้านการบริการของพนักงานด้านข่าวสารของสหกรณ์ ส่วนความพึงพอใจในระดับมาก คือ ด้านอาคารสถานที่ รองลงมา ได้แก่ ความพึงพอใจด้านความรวดเร็วและความสะดวก 2) สหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุดรธานี จำกัด ดำเนินงานโดยแบ่งเป็นฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายทะเบียนเงินกู้ ฝ่ายทุนเรือนหุ้น ฝ่ายเงินให้กู้ ฝ่ายคอมพิวเตอร์ ฝ่ายบัญชี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายรับฝากเงิน และฝ่ายสวัสดิการ การจัดทำโครงสร้างกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายบังคับบัญชามีขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนและกระบวนการปฏิบัติงานของสหกรณ์เพื่อให้มีประสิทธิภาพทั้งด้านการวางแผนและการดำเนินงาน การวางแผนด้านบุคลากร การวางแผนการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ การวางแผนการจัดหาแหล่งเงินทุนจากภายนอก มีระบบการควบคุมภายในระบบการตรวจสอบที่เชื่อถือได้ 3) การบริหารจัดการด้านบุคลากรมีส่วนสำคัญที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงาน ได้แก่ ฝ่ายกรรมการบริหาร ฝ่ายจัดการและสมาชิกสหกรณ์ได้พัฒนาสามส่วนไปพร้อมกัน พนักงานสหกรณ์ทุกคนได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถจัดให้มีการพัฒนาโดยการศึกษาดูงาน มีการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างพนักงานสหกรณ์ด้วยกัน มีการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน มีการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ ตลอดจนการรับรู้ข่าวสารและสารสนเทศด้านธุรกิจสหกรณ์ 4) การดำเนินงานในรอบ 7 ปี (2540-2546) รายได้ของสหกรณ์แนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ มีผลทำให้กำไรสุทธิลดลง เนื่องจากสหกรณ์ประสบปัญหาในการดำเนินงาน จากภาวะ

วิกฤติทางการเงินของประเทศทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน และสมาชิกมีจำนวนลดลง ทำให้มีผลกระทบต่อเงินทุนหมุนเวียน

ชุดิกร ปรงเกียรติ (2548 : 91-93) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของ โรงเรียนสุรินทร์ ศึกษาด้วยเทคนิค Balanced Scorecard โดยศึกษาเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของ โรงเรียน 4 ด้าน คือ ด้านความพึงพอใจของนักศึกษาต่อการให้บริการ ด้านความคิดเห็นของบุคลากร ต่อกระบวนการภายใน ด้านความคิดเห็นของบุคลากรต่อการเรียนรู้และพัฒนา และด้านการเงิน ผลการศึกษาพบว่า 1) การดำเนินงานในรอบ 5 ปี (2543-2547) โรงเรียนมีรายได้และกำไรสุทธิลดลง เรื่อย ๆ อัตราการหมุนเวียนของทรัพย์สินรวม อัตราส่วนกำไรต่อสินทรัพย์รวมมากที่สุด คือ ปี 2544 รองลงมาปี 2543 2) นักศึกษามีความพอใจต่อการให้บริการศึกษาโดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านส่งเสริมการตลาด ด้านค่าธรรมเนียมการเรียนรู้ ด้านหลักสูตรและการสอน และด้านบุคลากรอยู่ใน ระดับดีมากและมีความพอใจอยู่ในระดับปานกลางอีก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านอาคารสถานที่ ด้านข่าวสาร ประชาสัมพันธ์ และด้านกระบวนการ 3) บุคลากรที่เพศต่างกันมีความคิดเห็นด้วยด้านผู้นำที่มีภาวะ ผู้นำแตกต่างกัน บุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยต่อกระบวนการภายในโดยรวม และด้านผู้นำที่มีภาวะผู้นำแตกต่างกัน บุคลากรที่มีอายุแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อกระบวนการ ภายในโดยรวม ด้านการลงทุนในเทคโนโลยี และด้านวัฒนธรรมองค์กร และทัศนคติแตกต่างกัน และ บุคลากรที่มีเงินเดือนต่างกัน มีความคิดเห็นโดยรวมด้านการประสานงานแตกต่างกัน 4) บุคลากรที่มี เพศต่างกันมีความคิดเห็นด้วยต่อการรับรู้และพัฒนาด้านการค้นหาความรู้แตกต่างกัน บุคลากรที่มี ตำแหน่งงานต่างกันมีความคิดเห็นด้วยด้านการจัดหาความรู้ให้เป็นระบบแตกต่างกัน บุคลากรที่มีระดับ การศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยด้านการสร้างและแสวงหาความรู้แตกต่างกัน และบุคลากร ที่มีเงินเดือนต่างกันมีความคิดเห็นด้านการสร้างและแสวงหาความรู้ต่างกัน

ยุคลธร การุญ (2548 : 81-83) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวัดผลการปฏิบัติงานบริษัท บริการ โทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) ด้วยเทคนิค Balanced Scorecard ผลการศึกษาพบว่า 1) ลูกคามีความพึงพอใจ ต่อการให้บริการของบริษัท บริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก ทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยตามความพึงพอใจจากมากไปหาน้อย คือ ด้านพนักงาน ด้านการบริการ ด้านการพัฒนาคุณภาพงานบริหาร และด้านสถานที่ โดยลูกค้าที่เป็นเพศชายมีความพึงพอใจต่อการ ให้บริการโดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน มากกว่าลูกค้าที่เป็นเพศหญิง 2) พนักงานมีความคิดเห็นด้วย เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในบริษัท บริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) โดยรวมอยู่ในระดับมาก และ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับคิดเห็นด้วยมาก จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านสถานที่ ด้าน ความสัมพันธ์ต่อเพื่อนร่วมงาน และด้านการบังคับบัญชาและระดับคิดเห็นด้วยปานกลาง จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านผลตอบแทน โดยพนักงานเพศหญิง มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้าน

ความสัมพันธ์ต่อเพื่อนร่วมงานมากกว่าพนักงานเพศชาย 3) การเรียนรู้และการพัฒนาตนเองของพนักงานบริษัท บริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) โดยรวม อยู่ในระดับมาก โดยพนักงาน เพศหญิง การเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง โดยรวมมากกว่าพนักงานเพศชาย 4) ผลประกอบการด้านการเงินของบริษัท บริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) ในไตรมาสที่ 1-2 ปีงบประมาณ 2548 พบว่า ประสิทธิภาพขาดทุน แต่มี EBITDA MARGIN สูง เนื่องจากบริษัทมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่จ่ายตัวเงิน คือ ค่าเสื่อมราคาสูง บริษัท บริการโทรศัพท์ จำกัด (มหาชน) มีทรัพย์สินที่ไม่ได้ทำการตัดจ่ายสะสมเป็นจำนวนมาก อัตราต้นทุนบริการต่อรายได้รวมสูง แสดงถึงความไม่ประหยัดทรัพยากรที่ก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินงานบริษัท

สิริวิภา ศรีปลั่ง (2548 : 103-104) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ พบว่า ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพอาหาร ด้านสุขภาพ และด้านสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม 4 ประเด็น คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล นอกจากนั้นการศึกษาด้านระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่กล่าวข้างต้นของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในภาพรวมทั้งหมดจะอยู่ในระดับปานกลาง คือ ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.70 – 1.96 แต่เมื่อพิจารณาในรายด้าน พบว่า ด้านสิ่งแวดล้อมค่าเฉลี่ย 1.96 รองลงมา ด้านสุขภาพค่าเฉลี่ย 1.79 และด้านสุขภาพอาหารค่าเฉลี่ย 1.70 ตามลำดับ

ชนันชัย รัตนไทรแก้ว (2549 : 183 – 194) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ พบว่า 1) โรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการบริหารงานโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน ซึ่งอยู่ในแต่ละหลักของธรรมาภิบาล พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การบริหารงบประมาณ รองลงมา คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านงานวิชาการ ตามลำดับ 2) ผลการเปรียบเทียบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามขนาดโรงเรียน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียน พบว่า ในภาพรวมและในแต่ละหลัก ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ในหลักความคุ้มค่าในเรื่องของการได้รับรางวัลด้านวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมงานวิชาการ ระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับขนาดกลาง และขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ รวมทั้งประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียน ต่ำกว่า 10 ปี และสูงกว่า 20 ปี แตกต่างกัน

ศิริยา โถแก้ว (2549 : 120-129) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล :กรณีศึกษาโรงเรียนสิริวุฒิวิทยา จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า 1) สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวุฒิวิทยาในภาพรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านหลักความคุ้มค่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงสุด ในขณะที่ด้านการมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำสุด 2) การเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวุฒิวิทยาตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษากับครูผู้สอน พบว่า มีความแตกต่างกัน และที่แตกต่างกันมากที่สุด คือ ด้านหลักนิติธรรม และแตกต่างกันน้อยที่สุด คือ ด้านหลักคุณธรรม 3) ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวุฒิวิทยาที่พบ คือ นักเรียน ครู และผู้ปกครองยังขาดระเบียบไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของโรงเรียนอย่างจริงจัง

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 80-82) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า 1) การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ 2) การเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ตามความเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน บุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นบุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุ และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกันพบว่า มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เดือนใจ ฤทธิจักร (2550 : 77-79) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม พบว่า บุคลากรมีทัศนะต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ระดับปานกลางทุกด้าน ประเด็นที่บุคลากรมีทัศนะระดับมาก ได้แก่ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์รณรงค์ให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือหลักความรับผิดชอบต่อสังคม กำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติงานตามระเบียบของทางราชการตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน บุคลากรปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม และผู้บริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์รณรงค์ให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและทำงานอย่างมีคุณภาพ บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ที่มีอายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

และตำแหน่งหน้าที่ ที่แตกต่างกัน มีทัศนต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์แตกต่างกัน

นิกร นวโชติรส (2550 : 78-85) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า ความคิดเห็นต่อการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น ตามนโยบายคณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า ทั้งผู้บริหาร และครูผู้สอนมีความพึงพอใจตรงกันว่า ทุกโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่นได้มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากในทุกๆ องค์ประกอบ โดยภาพรวม พบว่า การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล พบว่า หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักความคุ้มค่า มีความพึงพอใจในการปฏิบัติอยู่ในระดับมากกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ และองค์ประกอบด้านหลักความโปร่งใส มีความพึงพอใจในการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

นิติธร เพชรกันหา (2550 : 75-77) ได้ทำการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยภูมิ พบว่า ความรู้เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่และความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับน้อย ส่วนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยกล่าวคือ 1) ด้านคุณธรรม 2) ด้านความโปร่งใส 3) ด้านนิติธรรม 4) ด้านความรับผิดชอบ 5) ด้านการมีส่วนร่วม และ 6) ด้านประสิทธิภาพ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลน้อยที่สุด และยังพบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ($r_{xy} = 0.417$) และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ($r_{xy} = 0.432$)

ณรงค์ แสงแก้ว (2550 : 65-66) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลการปฏิบัติงานในฝ่ายโยธาสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ประสิทธิผลการปฏิบัติงานในฝ่ายโยธาสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ในภาพรวมทั้งสามด้าน ได้แก่ ด้านประโยชน์สุขของประชาชน อยู่ในระดับปานกลาง มีค่ามัธยเลขคณิตรวม 3.21 ด้านประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ อยู่ในระดับปานกลาง มีค่ามัธยเลขคณิตรวม 3.11 และด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึงการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้อยู่ใกล้ชิดประชาชนจัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการ ให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน (One Stop Service) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น มีค่ามัธยเลขคณิตรวม 3.18 อยู่ในระดับ

ปานกลาง และเมื่อทำการทดสอบสมมติฐานพบว่า ปัจจัยอายุ อาชีพ และระดับการศึกษา เป็นปัจจัยตัวแปรที่มีผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานทั้งสามด้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนตัวแปรสถานภาพสมรส และรายได้ เป็นตัวแปรที่มีความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 151-154) ได้ทำการศึกษา การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน พบว่า 1) ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม 2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตาม อาชีพ โดยรวมและรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน และเป็นแนวทางในการดำเนินงาน และจะเห็นได้ว่า หน่วยงานราชการจะมีการประเมินผลการดำเนินการ เพื่อสามารถนำผลการประเมินมาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาคุณภาพให้ตรงตามความต้องการของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง สำหรับหน่วยงานเอกชน และหน่วยงานธุรกิจที่หวังผลกำไรในการดำเนินงาน มุมมองด้านการเงิน คือ การให้ได้มาซึ่งผลกำไรสูงสุดในการดำเนินงานของหน่วยงาน แต่หน่วยงานของรัฐจะไม่หวังผลกำไรในการให้บริการและการดำเนินงาน แต่หวังผลให้หน่วยงานดำเนินงานให้บริการสู่เป้าหมายในการให้บริการสาธารณะประโยชน์เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี

ดังนั้น เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ตามการประเมินแห่งดุลยภาพ (Balanced Scorecard : BSC) (Kaplan & Norton อ้างถึงในพสุ เดชะรินทร์, 2548 : 20) ผู้เขียนได้กำหนดรายละเอียด ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ประกอบด้วยตัวแปร 2 กลุ่ม คือ

1.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือน ซึ่งความสำคัญของตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยดังกล่าวนี้อธิบายได้ ดังนี้

1.1.1 เพศ

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 80) ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

1.1.2 อายุ

ธนศิลป์ สุขเสริม (2544 : 60) กล่าวว่า บุคคลจะมีการพัฒนาการด้านความรู้และความสามารถเป็นไปตามอายุ ความคิด และความเชื่อของบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปตามวัย ซึ่งสอดคล้องกับวัชร แก้วสา (2544 : 62) ซึ่งกล่าวว่า อายุเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับวุฒิภาวะ ซึ่งในคนปกติเมื่ออายุเพิ่มมากขึ้น ระดับวุฒิภาวะจะเจริญขึ้นตามวัย รวมทั้งบุคลิกภาพต่าง ๆ ทั้งด้านความคิด และพฤติกรรมจะเปลี่ยนไป ซึ่งมีความสอดคล้องกันโดยสรุปคือ บุคคลมีการพัฒนาทางด้านความคิด ความรู้ ความสามารถ และวุฒิภาวะไปตามอายุ

1.1.3 ระดับการศึกษา

ภัทรธิดา ผลงาม (2543 : 33,52) กล่าวว่า การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเสริมสร้างความรู้ ความสามารถให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาเป็นเครื่องมือขั้นต้นในการพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถของบุคคล มีการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านปัญญา จิตใจ ร่างกายและสังคม ทั้งในระดับความคิดและพฤติกรรม มีความคิดสร้างสรรค์ เคารพสิทธิของผู้อื่น ศรัทธาในเพื่อนมนุษย์มีระเบียบวินัย รักษากฎเกณฑ์ของสังคม มีจริยธรรมในการทำงานเป็นหมู่คณะ และมีทักษะในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้พินดา อัคระ (2544:1) ยังกล่าวถึงการศึกษาว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลในสังคมอย่างมีความสุขเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

1.1.4 รายได้

วัชร แก้วสา (2544 : 75) กล่าวถึง รายได้ว่าเป็นตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของบุคคล ทั้งนี้ เพราะเงินนำมาซึ่งความผาสุกทางกายอันได้มาจากปัจจัยทางด้านวัตถุ เช่น อาหาร ที่อยู่ เครื่องนุ่งห่ม การรักษาพยาบาล และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ดังนั้น รายได้ที่มีมากพอจะมีผลทำให้เกิดความผาสุกในบุคคลและครอบครัว นอกจากนี้ภัทรธิดา ผลงาม (2542 : 49-51) ยังกล่าวอีกว่า ในระดับครอบครัว รายได้เป็นตัวกำหนดสถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิต และรายได้ยังมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลและครอบครัว เป็นสิ่งกำหนดความพึงพอใจในชีวิต รายได้ที่เหมาะสมในครอบครัวจะนำมาซึ่งความสุขและคุณภาพชีวิตที่ดี

1.1.5 อาชีพ

ภัทริรา ผลงาม (2543 : 47) กล่าวถึง สภาพอาชีพว่าเป็นตัวกำหนดฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ ในครอบครัวที่ประกอบอาชีพมีรายได้สูง ย่อมส่งผลให้ฐานะทางเศรษฐกิจในครอบครัวดี คนในครอบครัวย่อมได้รับความสุข มีการกินดี อยู่ดี ในทางตรงกันข้าม หากฐานะทางเศรษฐกิจในครอบครัวไม่ดี ค่าใช้จ่ายสูง รายได้ต่ำ เกิดภาระหนี้สิน ครอบครัวย่อมไม่มีความสุข นอกจากนี้สุบัน โยทุม (2544 : 55) ยังกล่าวว่า ครอบครัวที่ประกอบอาชีพที่มีรายได้สูงย่อมส่งผลให้ฐานะทางเศรษฐกิจในครอบครัวดี คนในครอบครัวย่อมมีความสุข แต่หากฐานะทางเศรษฐกิจในครอบครัวไม่ดีมีค่าใช้จ่ายสูงแต่รายได้ต่ำก่อให้เกิดภาระหนี้สิน สมาชิกในครอบครัวย่อมไม่มีความสุข

1.2 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งนำมาประกอบการวิจัยเพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเกิดประสิทธิผลในการบริหารจัดการ

1.2.1 หลักนิติธรรม

จตุพร ผ่องสุข (2550 : 148) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบังคับตำบล รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่ได้บัญญัติไว้ และต้องใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นพิเศษ สอดคล้องกับวาริลิน วังชัย (2547 : 9) ที่กล่าวว่า หลักนิติธรรมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย มีความชัดเจน ถูกต้อง เป็นธรรมภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

1.2.2 หลักคุณธรรม

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 148) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน พบว่า อยู่ในระดับมาก คือ ผู้บริหารเทศบาลมีคุณธรรมอย่างเหมาะสม เทศบาลส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองด้วยหลักคุณธรรม เทศบาลยึดมั่นความถูกต้องดีงามในการดำเนินงาน เทศบาลบริหารงานด้วยหลักคุณธรรม

1.2.3 หลักความโปร่งใส

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 148) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง คือ ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของเทศบาลได้อย่างอิสระ

เทศบาลบริหารงานด้วยความสุจริตโปร่งใส ประชาชนรับรู้ การดำเนินงานของเทศบาลอย่างโปร่งใส ประชาชนรับรู้เรื่องการจัดซื้อ/จัดจ้างของเทศบาลอย่างเปิดเผย และประชาชนมีโอกาสตรวจสอบ การดำเนินงานของเทศบาลอย่างอิสระ

1.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 148) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง คือ ประชาชนมีส่วนในการแก้ไขปัญหาชุมชน ประชาชนมีโอกาสในการเสนอแนวทางพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิพากษ์วิจารณ์ข้อดีข้อเสีย เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาเทศบาล และประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาล

1.2.5 หลักการรับผิดชอบ

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 148) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง คือ ผู้บริหารเทศบาลมุ่งมั่นปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ผู้บริหารเทศบาลดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ เทศบาลเอาใจใส่ในการแก้ไขปัญหาชุมชน เทศบาลดำเนินงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วถึง และสุดท้ายเทศบาลรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงาน

1.2.6 หลักความคุ้มค่า

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 148) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง คือ เทศบาลดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จำนวนบุคลากรในเทศบาลมีความเหมาะสม เทศบาลมีวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เทศบาลมีวัสดุอุปกรณ์เหมาะกับการกิจและเทศบาลใช้จ่ายงบประมาณด้วยความประหยัด

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ผู้เขียนได้นำทฤษฎีการประเมินแห่งดุลยภาพ (Blanced Scorecard : BSC) มาทำการประเมินประสิทธิผลการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครนครปฐม ได้แก่

- 2.1 มิติด้านการเงิน
- 2.2 มิติด้านการบริหารภายใน
- 2.3 มิติด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม
- 2.4 มิติด้านความพึงพอใจของประชาชน

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผล การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้กำหนด กรอบแนวคิดในการวิจัยตามตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน และการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ส่วนตัวแปรตามเพื่อวัด ประสิทธิภาพการบริหารจัดการได้ใช้หลักการวัดผลองค์กรมิติสมคูล จำนวน 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านการเงิน มิติด้านการบริหารภายใน มิติด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม และมิติด้านความพึงพอใจของประชาชน