

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักจิตสมมูลของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์
2. การบริหารงานตามหลักจิตสมมูล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญในการบริหารองค์การ
5. แนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินผลการบริหาร
6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
7. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล
8. ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. สรุปเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์

#### ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์

จินตนา บุญบงการและณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2549 : 12) กล่าวว่า กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การรบที่มีเล่ห์เหลี่ยมหรือวิธีการต่อสู้ที่ต้องใช้อุบายต่างๆซึ่งเป็นความหมายที่เกี่ยวข้องกับสงครามหรือการต่อสู้ที่ต้องใช้ความคิดและชั้นเชิง

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2548 : 4) การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) หมายถึง การบริหารการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการบริหารขององค์การในอนาคตและการนำแนวทางการตัดสินใจนั้นไปสู่การบริหารองค์การ

สรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง รูปแบบการบริหารองค์การที่เน้นถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมี

กระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ และการประเมินกลยุทธ์ขององค์กรทั้งนี้เพื่อให้การบริหารองค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้

### ระดับของกลยุทธ์

การกำหนดกลยุทธ์ทางการบริหารสามารถจำแนกออกเป็น 3 ระดับ ดังต่อไปนี้ (จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2549 : 20-21)

1. กลยุทธ์องค์การ (Corporate Strategy) ถูกกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงขององค์กร โดยคาดการณ์จากสถานการณ์และความต้องการในอนาคต เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กร เพื่อเป็นแม่แบบและแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์และการวางแผนในระดับอื่นๆ
2. กลยุทธ์ธุรกิจ (Business Strategy) ถูกกำหนดโดยผู้จัดการหรือผู้บริหารที่มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าหน่วย หัวหน้าฝ่าย ที่มีอิสระและความรับผิดชอบในการดำเนินงานของตัวเอง โดยปกติกลยุทธ์ระดับธุรกิจมักจะเกี่ยวข้องกับการแข่งขันจนในบางครั้งถูกเรียกว่า กลยุทธ์การแข่งขัน
3. กลยุทธ์ระดับหน้าที่ (Function Strategy) ถูกกำหนดโดยผู้จัดการในแต่ละหน้าที่ของหน่วยงานหรือฝ่ายต่างๆ เช่น การผลิต การเงิน การตลาด และการบริหารบุคคล โดยมุ่งที่จะใช้ทรัพยากรของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนมีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ในระดับองค์กรและระดับธุรกิจ

### กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์

การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง เช่น การพัฒนาองค์กร การเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร ให้เหมาะสมกับยุคสมัย การเพิ่มหรือลดงบประมาณในการบริหาร ฯลฯ ต่างเป็นการตัดสินใจที่มีผลต่อการดำเนินงานและอนาคตขององค์กร ซึ่งเรียกการตัดสินใจในลักษณะนี้ว่า “การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decision)” โดยที่การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์จะเป็นพื้นฐานสำคัญของ “กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process)” ซึ่งมีส่วนประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ (จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2549 : 19-20)

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environment Analysis) ผู้บริหารหรือนักกลยุทธ์ (Strategist) จะต้องศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) องค์กร และสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) องค์กร โดยทำการวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat)

2. การกำหนดทิศทางขององค์กร (Set Organization Direction) ผู้บริหารจะนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับการวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัดมาทำการประมวลผล เพื่อใช้กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ขององค์กร โดยการกำหนดภารกิจและการตั้งเป้าหมาย (Mission and Goal Establishment) วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และวัตถุประสงค์ (Objective) ขององค์กร
3. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) หมายถึง การนำทิศทางขององค์กรที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ มาพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานในอนาคตขององค์กร
4. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) หมายถึง การนำกลยุทธ์ที่ถูกกำหนดขึ้นไปประยุกต์ในการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการจัดโครงสร้าง บุคลากร และการประสานงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ
5. การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ (Strategy Evaluation and Control) หมายถึง การติดตามและตรวจสอบ (Monitoring) วิเคราะห์ปัญหา กำหนดแนวทาง ปรับปรุง และพัฒนาให้กลยุทธ์ที่กำลังดำเนินอยู่เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์จริง เพื่อองค์กรจะได้คุณค่าสูงสุดจากการดำเนินงาน ตลอดจนทำการประเมินผลจากการดำเนินกลยุทธ์ว่าประสบความสำเร็จดังที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

## การบริหารงานตามหลักลัทธิจิตสมมูล

### ความเป็นมาของการบริหารงานตามหลักลัทธิจิตสมมูล

ในประเทศไทย Balanced Scorecard (การบริหารตามหลักลัทธิจิตสมมูล) ยังไม่มีศัพท์บัญญัติที่ชัดเจนแต่ปัจจุบันได้มีผู้รู้และนักวิชาการหลายท่านได้ตั้งชื่อเป็นภาษาไทยไว้แตกต่างกัน อาทิ การประเมินผลเชิงดุลยภาพ การประเมินองค์กรแบบสมดุล การวัดผลแบบสมดุล ลัทธิจิตสมมูล ลัทธิจิตดัชนี ดุลดัชนี หรือ สมดุลกระดานคะแนน แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักลัทธิจิตสมมูล เริ่มมีการกล่าวถึงและใช้กันอย่างแพร่หลาย เป็นผู้นำเสนอแนวคิดนี้ เพื่อช่วยในการประเมินองค์กรและนำเสนอรายงานให้ผู้บริหาร โดยอาศัยมุมมอง (Perspectives) อื่น นอกเหนือจากมุมมองทางการเงิน เพราะจากการศึกษาและสำรวจสาเหตุ Kaplan & Norton พบว่า องค์กรส่วนใหญ่ในอเมริกันนิยมใช้แต่ตัวบ่งชี้ทางการเงินเป็นหลัก แต่ภายใต้การแข่งขันในยุคปัจจุบันผู้บริหารเริ่มพบว่า การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จและอยู่รอดภายใต้ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงนั้น การอาศัยตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ทั้งนี้ เนื่องจากตัวชี้วัดทางการเงินมีข้อจำกัดหลายประการ โดยแลกเปลี่ยนและนอร์ตัน (Kaplan & Norton อ้างถึงใน พสุ เดชะรินทร์ และคณะ , 2549 : 25-28)

## ปัญหาสำคัญในการนำการบริหารงานตามหลักจิตสมมูลมาใช้ (Implementation) ในประเทศไทย

ปัญหาสำคัญในการนำการบริหารงานตามหลักจิตสมมูลมาใช้ (Implementation) ในประเทศไทยไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงของการออกแบบ (Design) แต่ปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นหลายประการ ดังนี้ (คณัย เทียนพุด, 2544 : 26)

1. การที่ผู้บริหารระดับสูงมักไม่ได้มองว่า การบริหารตามหลักจิตสมมูลเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร แต่มักมองเป็นเพียงการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือการสร้างตัวชี้วัดเท่านั้น ซึ่งจริง ๆ แล้ว การนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ภายในองค์กร อย่างถูกต้อง จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลายประการ

2. การที่ผู้บริหารมองว่า การบริหารตามหลักจิตสมมูล เป็นเพียงแค่โครงการ (Project) ที่มีกำหนดหรือระยะเวลาสิ้นสุด ดังนั้นเมื่อได้มีการออกแบบ การบริหารตามหลักจิตสมมูล เสร็จสิ้นแล้ว ผู้บริหารก็จะให้ความสำคัญต่อการบริหารตามหลักจิตสมมูลน้อยลง

3. การที่ผู้บริหารมองว่า การบริหารตามหลักจิตสมมูล เป็นเพียงสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาเพียงปีละครั้งในตอนสิ้นปี ซึ่งปัญหาของการมองการบริหารตามหลักจิตสมมูล เป็นเพียงแค่โครงการหรือพิจารณาเพียงแค่ปีละครั้ง ทำให้องค์กรไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการบริหารตามหลักจิตสมมูลได้อย่างเต็มที่ และทำให้การบริหารตามหลักจิตสมมูลไม่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร

การต่อต้านหรือไม่ยอมรับในการนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ ส่วนใหญ่สืบเนื่องจากความไม่เข้าใจต่อแนวคิดและประโยชน์ของการนำการบริหารตามหลักจิตสมมูล มาใช้ ในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกลัวว่าเมื่อนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้แล้วจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่แย่งสำหรับตัวเอง

### การนำการบริหารตามจิตสมมูลมาใช้กับระบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้นำการบริหารตามหลักจิตสมมูล มาใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินการหลักขององค์กร ในการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กรจากทุกมุมมอง อย่างครบถ้วนทั้ง 4 มุมมองคือ มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในองค์กร มุมมองด้านองค์กรประกอบ ภายในองค์กร มุมมองด้านนวัตกรรมและมุมมองด้านการเงิน ซึ่งตามปกติหน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กร โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการทำงานและตัวหน่วยงานมากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น ประชาชนผู้รับบริการ หรือ ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์และให้ความสำคัญกับเรื่องการเงินเฉพาะเวลาเสนอของงบประมาณประจำปีเท่านั้น มุมมองของการบริหารตามหลักจิตสมมูล ไม่จำเป็นต้องมี 4 ด้านเสมอไป องค์กรที่นำเทคนิคการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ประเมินผลการปฏิบัติงาน

สามารถปรับมุมมองให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความเหมาะสม โดยมุมมองที่กำหนดขึ้นควรเอื้ออำนวยให้องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ทุกกลุ่ม (คณัย เทียนพุด, 2544 : 28)

การบริหารตามหลักกลีขิตสมดุล (การบริหารตามหลักกลีขิตสมดุล : The Balanced Scorecard as a Strategic Management System) เป็นวิสัยทัศน์ การกิจ และกลยุทธ์องค์การไปสู่ชุดของการวัดผลสำเร็จที่กำหนดกรอบสำหรับการวัดกลยุทธ์และระบบการจัดการ โดยในการวัดผลสำเร็จขององค์การจะมี 2 มิติทั้งวัดอุปสงค์ด้านการเงิน และไม่ใช่ว่าการเงินที่สมดุลกัน ซึ่งจะพิจารณาได้ 4 มุมมอง ดังนี้ (พสุ เดชะรินทร์ และคณะ, 2549 : 15-20)

1. มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) เป็นมุมมองที่มีความสำคัญความประหยัด ความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร การใช้งบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ การตรวจสอบป้องกัน
2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) เป็นมุมมองที่เกี่ยวกับประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ขององค์การ
3. มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) เป็นมุมมองที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการจัดการองค์การได้แก่ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะจริยธรรม กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์การ
4. มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) เป็นมุมมองที่ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์การ มีตัวอย่างตัวชี้วัด เช่น ความพึงพอใจของพนักงาน ทัศนคติของพนักงานและอัตราการเข้าออกของพนักงาน

#### ตัวแบบประยุกต์ของการบริหารตามหลักกลีขิตสมดุลที่ปรับใช้กับส่วนราชการไทย

ตัวแบบประยุกต์ของการบริหารตามหลักกลีขิตสมดุลที่ปรับใช้กับส่วนราชการไทย ดังนี้

1. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์การ คือ ประชาชนผู้รับบริการ นักวิชาการ หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ รัฐบาล ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์
2. องค์ประกอบภายในองค์การความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะจริยธรรม ขวัญและกำลังใจ กระบวนการทำงาน วัฒนธรรมองค์การ
3. นวัตกรรม ได้แก่ งานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ การพัฒนาระบบงาน การสร้างเครือข่าย และระบบการตรวจค้นข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
4. การเงิน ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร การใช้งบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ การตรวจสอบป้องกันการรั่วไหล, การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

### การบริหารตามหลักจิตตสมมูล ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลองค์กรไม่สามารถใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินได้เพียงอย่างเดียว ผู้บริหารต้องพิจารณามุมมองอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งประเด็นนี้คือ จุดเริ่มต้นหรือที่มาของ การบริหารตามหลักจิตตสมมูล ที่ แคปแลน และนอร์ตัน(Kaplan & Norton อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2550 : 12) พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กร โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงมุมมองทั้ง 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา(Learning and Growth Perspective) โดยภายใต้แต่ละมุมมองประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ (Objective)
2. ตัวชี้วัด (Measures หรือ Performance Indicators)
3. เป้าหมาย (Target)
4. ความคิดริเริ่ม หรือสิ่งที่จะทำ (Initiatives)

### การบริหารตามหลักจิตตสมมูล ในฐานะเครื่องมือที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ

การบริหารตามหลักจิตตสมมูล นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการประเมินผลแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า จุดอ่อนที่สำคัญของผู้บริหารส่วนใหญ่ ไม่ได้อยู่ที่การวางแผนหรือ การจัดทำกลยุทธ์ แต่อยู่ที่ความสามารถในการนำกลยุทธ์ที่ได้กำหนดขึ้น ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การที่องค์กรจะประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องประกอบด้วยทั้งกลยุทธ์ที่ดีและความสามารถในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ถ้าองค์กรมีกลยุทธ์ที่ดีเพียงอย่างเดียวย่อมไม่สามารถดำเนินงานได้ตามกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ในขณะเดียวกันถ้ามีความสามารถในการปฏิบัติ แต่ขาดกลยุทธ์ที่ดีย่อมทำให้องค์กรขาดทิศทางที่ชัดเจนและยังถ้าองค์กรขาดทั้งกลยุทธ์ที่ดีและความสามารถในการปฏิบัติที่องค์กรนั้นย่อมจะประสบความล้มเหลวตั้งแต่ต้น ดังนั้นแนวทางสำคัญที่จะทำให้้องค์กรประสบความสำเร็จจึงต้องประกอบด้วย การมีทั้งกลยุทธ์ที่ดีและความสามารถในการนำกลยุทธ์นั้นไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลยุทธ์ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ประกอบด้วย

1. วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นขาดการสื่อสารและการถ่ายทอดไปยังผู้บริหารระดับต่าง ๆ และพนักงาน ซึ่งถ้าบุคคลภายในองค์กรไม่สามารถเข้าใจต่อวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร ย่อมยากที่จะทำให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติตามวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ได้
2. การที่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ และพนักงานยังขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามกลยุทธ์

3. ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมักไม่ค่อยให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับกลยุทธ์มากนัก ผู้บริหารมักจะมองว่ากลยุทธ์เป็นเพียงกิจกรรมที่ทำเพียงแค่ปีละครั้งเท่านั้น ทำให้กลยุทธ์ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

จากการศึกษาสรุปได้ว่า หลักการบริหารตามหลักจิตสมมูล สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาอุปสรรคทั้ง 3 ข้อเบื้องต้นของการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะการบริหารตามหลักจิตสมมูลจะเป็นเครื่องมือในการสื่อสารและถ่ายทอดกลยุทธ์ให้บุคลากรทุกระดับได้รับทราบ อีกทั้งการแปลงการบริหารตามหลักจิตสมมูล จากระดับองค์กรไปสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคล ทำให้ทุกคนทราบถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตนเองจะต้องทำเพื่อช่วยให้กลยุทธ์ขององค์กรประสบผลสำเร็จ

### **ประโยชน์ของการบริหารตามหลักจิตสมมูล**

การทำการบริหารตามหลักจิตสมมูล มีประโยชน์ต่อองค์กรหลายประการ ดังนี้

1. การเห็นชอบและสื่อสารทางกลยุทธ์
2. การเรียนรู้
3. ทำให้การวางแผนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น
4. กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาองค์กร
5. การบริหารการเปลี่ยนแปลง

### **แนวทางการบริหารตามหลักจิตสมมูล มาใช้ให้เกิดผล**

การนำการบริหารตามหลักจิตสมมูล ไปใช้ให้เกิดผลสำเร็จนั้น มีปัจจัยหลายๆ อย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง และขั้นตอนที่จะส่งผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของการนำ การบริหารตามหลักจิตสมมูล ไปใช้มากกว่าการออกแบบแต่การนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จนั้นไม่ได้มีกฎเกณฑ์ตายตัว ซึ่งจะสามารถสรุปปัจจัยที่จะนำการบริหารตามหลักจิตสมมูล ไปใช้ให้เกิดผลได้ดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการนำการบริหารตามหลักจิตสมมูล มาใช้ให้เกิดผลสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในหลักการของการบริหารตามหลักจิตสมมูล และมีทัศนคติที่ดีในการนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ อีกทั้งต้องให้การสนับสนุนและเป็นเจ้าภาพในการนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ในองค์กรโดยไม่ควรจะมีอุปสรรคให้ผู้บริหารระดับรองเป็นเจ้าภาพแทน

2. การบริหารการเปลี่ยนแปลง การนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ให้เกิดผล จะต้องนำแนวคิดในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงเข้ามาใช้ร่วมด้วย เนื่องจากการนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้นั้นจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์กร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ควรพิจารณา

ได้แก่ มุ่งเน้นการสื่อสารภายในและไม่ควรทำที่เดียวทั้งองค์กร รวมทั้งจะต้องมีการสร้างทัศนคติที่ดีให้กับพนักงานด้วย

3. การนำการบริหารตามหลักจิตสมมูล มาใช้ต้องเน้นที่ความเร็ว เรียบง่าย ต่อเนื่อง และใช้เป็นประจำโดยความเร็ว คือ ความเร็วในการพัฒนาและนำเอาการบริหารตามหลักจิตสมมูลไปใช้ การพัฒนาจึงมุ่งเน้นถึงพัฒนามากกว่าความสมบูรณ์ เนื่องจากการบริหารตามหลักจิตสมมูล จะไม่มีวันสมบูรณ์ได้จนกว่าได้มีการใช้ความเรียบง่ายคือ ความเรียบง่ายในด้านหลักการแนวคิดที่ชัดเจนและตรงไปตรงมาความต่อเนื่อง คือ การนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ไม่ใช่โครงการที่จะทำได้ไม่สำเร็จภายในเวลาไม่กี่เดือนหรือปี แต่การที่จะนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลจนประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องมีความต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารตามหลักจิตสมมูลไม่ได้สมบูรณ์หรือถูกต้องในครั้งแรกที่ทำ ดังนั้นเมื่อนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ต้องมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ส่วนการใช้เป็นประจำหมายความว่าต้องนำการบริหารตามหลักจิตสมมูลมาใช้ผสมผสานกับการบริหารงานประจำวัน ไม่ว่าจะจัดให้มีการประชุมตามการบริหารตามหลักจิตสมมูล หรือทำให้ผลการดำเนินงานตามการบริหารตามหลักจิตสมมูล เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนอยู่ตลอดเวลา

4. การผูกผลของการบริหารตามหลักจิตสมมูลกับสิ่งที่จะจับใจบุคลากรถือเป็นประเด็นที่ยังถกเถียงกันอยู่ซึ่งการผูกกับสิ่งจับใจนั้นหมายถึง ถ้าทำได้ตามเป้าหมายจะได้รับรางวัล แต่ถ้าไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้จะไม่เกิดอะไรขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

5. การบริหารตามหลักจิตสมมูล ถือเป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์ ดังนั้นถ้าจะนำมาใช้ให้เกิดผลที่สุด ควรจะนำมาใช้ในด้านของกลยุทธ์เป็นหลัก ไม่ใช่เพียงแค่การประเมินผลให้ครบทั้ง 4 ด้านเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) เนื่องจากตัวชี้วัดที่อยู่ในการบริหารตามหลักจิตสมมูลนั้นควรจะเป็นตัวชี้วัดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Measures) มากกว่าตัวชี้วัดที่เป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัย (Safety Measures) ก่อนที่เราจะเริ่มทำการบริหารตามหลักจิตสมมูล องค์กรอาจจะมิตัวชี้วัดอยู่แล้วเป็นร้อย ๆ ตัวแต่การทำการบริหารตามหลักจิตสมมูลไม่ใช่การนำเอาตัวชี้วัดในเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก นั่นคือ ถ้าผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดดีขึ้นย่อมทำให้องค์กรดีขึ้นตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ส่วนตัวชี้วัดในการเตือนภัยนั้นจะเป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัยมากกว่าผลการดำเนินงานนั้นสูงกว่าหรือต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

#### **ขั้นตอนในการสื่อสารการบริหารงานตามหลักจิตสมมูล**

การบริหารงานตามหลักจิตสมมูลยังเป็นเครื่องมือในการสื่อสารกลยุทธ์ของคนทั้งองค์กร เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบุคลากรและต่อมาได้มีการพัฒนาการบริหารงานตามหลักจิตสมมูลให้เป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และทำให้บุคลากรให้ความสำคัญกับ



กลยุทธ์มากขึ้น การบริหารงานตามหลักลิจิตสมดุทำให้เกิดความสมดุลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ในองค์การมากขึ้นการจัดทำการบริหารงานตามหลักลิจิตสมดุ มีขั้นตอนที่สำคัญๆประกอบด้วย

1. ขั้นการวิเคราะห์องค์การ เพื่อให้รู้สถานะพื้นฐานขององค์การ ซึ่งอาจใช้เทคนิคที่เรียกว่า SWOT Analysis ก็ได้ คือ การวิเคราะห์หา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค
2. ขั้นการพัฒนาวิสัยทัศน์ (Vision) ผู้นำหรือผู้บริหารองค์การมีส่วนสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การ ซึ่งวิสัยทัศน์ขององค์การมีความสัมพันธ์กับ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้บริหาร
3. ขั้นการกำหนดมุมมอง(Perspective) การกำหนดมุมมอง การประเมินผลองค์การ และการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์การ มีความสำคัญ และอาจจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของกิจการ
4. ขั้นการกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) และวัตถุประสงค์ (Objective) ในมุมมองต่างๆ เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์องค์การ โดยมีมุมมองหลักต่างๆ ของการบริหารตามหลักลิจิตสมดุ ดังกล่าวคือ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายในและมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา
5. ขั้นการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ด้านต่างๆ ในลักษณะของเหตุและผล (Cause and Effect Relationship) เพื่อสร้างเป็นแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map)
6. ขั้นการกำหนดตัวชี้วัด KPI และเป้าหมาย (Target) สำหรับแต่ละมุมมอง และเรียงลำดับความสำคัญ
7. ขั้นการจัดทำแผนปฏิบัติงาน (Action Plan)

จากการศึกษาดังกล่าว สรุปว่า การนำการบริหารงานตามหลักลิจิตสมดุไปเป็นเครื่องมือทางการจัดการในการนำกลยุทธ์ไปประยุกต์ใช้สู่การปฏิบัติ ในการพัฒนาองค์การภาคเอกชนของไทยให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่สำคัญต่อความสำเร็จขององค์การซึ่งเป็นการวิเคราะห์องค์การ การกำหนดมุมมอง การกำหนดกลยุทธ์ และกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมายในการปฏิบัติงาน

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

### ความหมายของการบริหารงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2548 : 1) กล่าวว่า การบริหารงาน คือ งานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำ เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกัน และร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจไว้

จนสำเร็จผลโดยได้ประสิทธิภาพ กล่าวอย่างง่าย ๆ การบริหาร คือ การทำให้งานเสร็จลงได้โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้กระทำให้เสร็จนั่นเอง

ศิริพงษ์ ฤทธาวัชร์ ณ อุรุทธา (2547 : 1) กล่าวว่า งานบริหาร หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการดำเนินงานให้มีการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นในองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้งานขององค์กรสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

สมยศ นาวิการ (2549 : 18) กล่าวว่า การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การมีส่วนร่วมและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กรและการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุมของผู้บริหารโดยที่ผู้บริหารไม่ได้ทำเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

#### องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงาน

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2548 : 4) กล่าวว่าองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงาน ดังนี้

1. การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จโดยลำพังคนเดียวไม่ใช่การบริหารงาน การบริหารงานเกิดขึ้นในบริบทของกลุ่ม โดยอย่างน้อยที่สุดกลุ่มนั้นจะต้องมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

2. กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันและผู้จัดการจะต้องมีบทบาทสำคัญในการชี้แนะให้แนวทางในการกำหนดเป้าหมายของกลุ่มหรือเป็นผู้ที่กำหนดเป้าหมายของกลุ่มเองในกรณีที่เป้าหมายของกลุ่มไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นจากภายนอกหรือจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป

3. การบริหารงานเป็นงานทางด้านสมอง ใช้ความคิด ปฏิภาณ และการตัดสินใจ เพื่อสร้างเงื่อนไขและรักษาไว้ซึ่งเงื่อนไขสำหรับการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ซึ่งงานบริหารเป็นงานที่ต้องทำร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างชัดเจน ประกอบกับเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ ความคิด สติปัญญา ทั้งนี้เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้

#### กระบวนการบริหารงาน

ในกระบวนการบริหารจัดการสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประการ ดังนี้ (ศิริพงษ์ ฤทธาวัชร์ ณ อุรุทธา, 2547 : 3) โดย

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่แรกของผู้บริหารที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย นโยบาย ตลอดจนวิธีการในการปฏิบัติกิจการงานต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทุกคนในองค์กรถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลงตามกำหนด วันเวลาและเป้าหมาย

ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ขั้นแรกของการวางแผนจะเป็นการเลือกเป้าหมายขององค์กร ภายหลังจากนั้นเป้าหมายจะถูกกำหนดขึ้นมาสำหรับหน่วยงานย่อยขององค์กร การวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรจะมีลักษณะเป็นระบบ นอกจากนี้การวางแผนในอนาคตจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ และเป็นการยอมรับของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรด้วย การวางแผนโดยผู้บริหารระดับต้นหรือระดับกลางมีระยะเวลาสั้นกว่าการวางแผนโดยผู้บริหารระดับสูง

2. การจัดการองค์กร (Organizing) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหารเพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้ เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดการองค์กรจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ของแต่ละบุคคลและการกำหนดงานของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กร และเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานให้สำเร็จลงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. การนำ (Directing) เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการเป็นผู้นำ และการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและกลุ่มในองค์กรอยู่บนพื้นฐานของการเผชิญหน้า การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะมีความสำคัญต่อหน้าที่การสั่งการ

4. การควบคุม (Controlling) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรแล้ว หรือจะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุผลดังที่คาดหวังไว้

#### ระดับการบริหารและทักษะการบริหาร

Robert L. Katz (1974: 90-102 อ้างถึงในสมยศ นาวิการ, 2549 : 21-22) นักวิชาการและนักธุรกิจได้ชี้ให้เห็นถึงประเภทของทักษะ 3 อย่าง ดังนี้

1. ทักษะทางด้านเทคนิค (Technical Skill) ทักษะทางด้านเทคนิค คือ ความสามารถใช้เครื่องมือ ระเบียบวิธีการปฏิบัติงานหรือ เทคนิคต่างๆของสาขาวิชาเฉพาะอย่าง เช่น ศัลยแพทย์ วิศวกร นักดนตรี หรือนักบัญชี ทุกคนต้องมีทักษะทางด้านเทคนิคในขอบเขตงานของพวกเขา ผู้บริหารต้องการทักษะทางด้านเทคนิคที่เพียงพอ

2. ทักษะทางด้านมนุษย (Human Skill) ทักษะทางด้านมนุษย คือ ความสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น มีความเข้าใจ และจูงใจผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่ม ผู้บริหารต้องการทักษะทางด้านมนุษยสัมพันธ์เพื่อความสามารถในการเป็นผู้นำกลุ่มของเขา ทักษะทางด้านมนุษยจะมีความสำคัญทุกระดับการบริหารขององค์กร

3. ทักษะทางด้านความคิด (Conceptual Skill) ทักษะทางด้านความคิด คือ ความสามารถทางด้านสมอง การประสานงานและการทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผลประโยชน์และกิจกรรมต่างๆทั้งหมดขององค์กร ทักษะทางด้านความคิดเป็นความสามารถของผู้บริหารในการมององค์กรโดยส่วนรวมและมีความเข้าใจว่าส่วนต่างๆขององค์กรขึ้นอยู่กับส่วนอื่นๆอย่างไรและการเปลี่ยนแปลง

ของส่วนใดส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อองค์การโดยรวมอย่างไร ความสำคัญของทักษะทางด้านความคิดจะเพิ่มขึ้นสำหรับระดับการบริหารที่สูงขึ้นไป

### ส่วนประกอบขององค์การ

ตามทัศนะของเฮนรี มินต์ซเบิร์ก (Henry Mintzberg อ้างถึงในชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2551 : 10-11) ได้กล่าวว่าองค์การ ประกอบด้วย กลุ่มผู้ปฏิบัติงานระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง และกลุ่มปฏิบัติงานหลัก โดยที่แต่ละกลุ่มจะมีความสำคัญและหน้าที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในแต่ละกลุ่มอาจมีบทบาทครอบงำองค์การได้ และการมีอิทธิพลครอบงำนั้นจะทำให้โครงสร้างขององค์การเปลี่ยนแปลงไป มีรายละเอียดดังนี้

1. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานระดับสูง หมายถึง เป็นผู้รับผิดชอบกิจการทั้งหมดขององค์การบริหารงานโดยตรง จัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะกับองค์การ พัฒนากลยุทธ์ขององค์การ เช่น ประธานกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง และมีอิทธิพลต่อองค์การด้านโครงสร้าง
2. กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง หมายถึง เป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ปฏิบัติงานระดับสูงกับกลุ่มปฏิบัติงานหลัก มีหน้าที่ประสานงานระหว่างสายการบังคับบัญชา บริหารความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำหนดกลยุทธ์การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เช่น ผู้จัดการระดับสูง หัวหน้าคนงาน มีอิทธิพลต่อองค์การแบบแยกหน่วยงาน
3. กลุ่มปฏิบัติงานหลัก หมายถึง เป็นหัวใจหลักขององค์การ มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานในองค์การ ได้แก่ หาปัจจัยในการผลิตสินค้า จำหน่ายสินค้า เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อ พนักงานประกอบชิ้นส่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายขายและมีอิทธิพลต่อองค์การทางวิชาชีพ

### บทบาทของการจัดการ

เฮนรีมินต์ซเบิร์ก (Henry Mintzberg อ้างถึงในชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2551 : 12-13) ได้นำเสนอบทบาทการจัดการ 10 ประเภท ซึ่งสามารถนำมาจับกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ บทบาทระหว่างบุคคล บทบาทการให้ข้อมูลข่าวสาร และบทบาทการตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. บทบาทระหว่างบุคคล (Interpersonal roles) สามารถแบ่งได้เป็น 3 บทบาทย่อย ได้แก่
  - 1.1 บทบาทของการเป็นตัวแทนในทุกสถานการณ์ (Figurehead) ผู้จัดการที่มีตำแหน่ง ในระดับสูงขององค์การและเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ
  - 1.2 บทบาทของการเป็นผู้ประสานงาน (Liaison) ผู้จัดการมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และบุคคลอื่นภายนอกองค์การเพื่อที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารและความพอใจ
  - 1.3 บทบาทของการเป็นผู้นำ (Leader) ผู้จัดการให้คำแนะนำและการจูงใจต่อกลุ่มงาน และสร้างบรรยากาศในการทำงาน

2. บทบาทการให้ข้อมูลข่าวสาร (Informational roles) สามารถแบ่งได้เป็น 3 บทบาทย่อย ได้แก่

2.1 บทบาทของการเป็นผู้ตรวจสอบ (Monitor) ผู้จัดการทำหน้าที่อย่างผู้รับและรวบรวม ข้อมูลข่าวสาร

2.2 บทบาทของการเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร (Disseminator) ผู้จัดการสื่อสารข้อมูลพิเศษ หรือข้อมูลเฉพาะแก่องค์กร

2.3 บทบาทของการเป็นโฆษก (Spokesperson) ผู้จัดการตอบคำถามและรายงานข้อมูลขององค์กรแก่บุคคลภายในและภายนอกองค์กร

3. บทบาทการตัดสินใจ (Decision roles) สามารถแบ่งได้เป็น 4 บทบาทย่อย ได้แก่

3.1 บทบาทของการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ผู้จัดการริเริ่มการเปลี่ยนแปลง

3.2 บทบาทของการเป็นผู้รับมือกับความไม่สงบ (Disturbance Handler) ผู้จัดการต้องตระหนักถึงบทบาทนี้เมื่อองค์กรถูกคุกคาม เช่น การเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ได้บังคับบัญชา หรือการสูญเสียลูกค้าเป็นจำนวนมาก

3.3 บทบาทของการเป็นแบ่งสรรทรัพยากร (Resource Allocator) ผู้จัดการตัดสินใจว่าที่ไหนในองค์กรที่จะใช้ทรัพยากร

3.4 บทบาทของการเป็นนักเจรจาต่อรอง (Negotiator) ผู้จัดการต้องตระหนักถึงบทบาทนี้ เมื่อเผชิญหน้ากับการเจรจาต่อรองที่สำคัญกับองค์กรอื่น

สรุปได้ว่าการบริหารองค์กร มีส่วนประกอบในการบริหารองค์กร คือ ได้แก่กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก รวมทั้งมีระดับและทักษะทางการบริหาร แสดงถึงความรู้ความสามารถของผู้บริหารกับหน้าที่ความรับผิดชอบทางการบริหาร กล่าวคือ ทักษะทางด้านเทคนิคจะมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับระดับการบริหารต่ำสุด ทักษะทางด้านมนุษยศาสตร์จะมีความสำคัญในทุกระดับการบริหารขององค์กร และทักษะทางด้านความคิดจะมีความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูง

### แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญในการบริหารองค์กร

ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เกิดขึ้นมากมาย ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศได้ย่นโลกให้เล็กลง การติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สามารถทำได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดด้วยความเร็วเวลาเพียงเสี้ยววินาทีเท่านั้น กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบให้เกิดความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการด้านบริหารองค์กรจากเดิมไปสู่กระบวนการ

ทัศน์ใหม่ไปสู่ยุคสารสนเทศ จากเดิมองค์การเน้นความมั่นคงไปสู่ มุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จากที่เคยใช้วิธีควบคุมที่ศูนย์อำนาจไปสู่การมุ่งกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจให้แก่พนักงานระดับล่าง จากแนวคิดขององค์การที่มุ่งการแข่งขันไปเป็นมุ่งแสวงหาความร่วมมือ จากที่เคยให้ความสำคัญของวัตถุเป็นหลักไปเป็นการยึดความสำคัญของคนและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และจากการเน้นความเหมือนกันไปสู่การเน้นให้มีความแตกต่างที่หลากหลาย เดวิด เนดเลอร์และมิเชล ทัชแมน (David A. Nadler & Michael L. Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) ได้กล่าวว่า การบริหารองค์การสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์การ 7 ประการ ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ เป็นการจัดระเบียบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นระบบเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ คนที่เชี่ยวชาญแต่ละฝ่าย มีการประสานให้ความร่วมมือ กระบวนการในการพัฒนาและการปฏิบัติตามโครงสร้าง องค์การที่เหมาะสมเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจ ซึ่งดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร การแบ่งหน้าที่ในแต่ละฝ่ายโดยจัดเป็นรูปต่างๆ กันเพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดมุ่งหมาย

2. วัฒนธรรมองค์การ เป็นคุณสมบัติที่แสดงออกในเวลาเดียวกันของกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ถูกสร้างพัฒนาขึ้นมาร่วมกัน และเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติร่วมกันของแต่ละองค์การที่ทำให้้องค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย วัฒนธรรมองค์การ ดังนี้

- 2.1 วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วม (Group Culture) คือ วัฒนธรรมที่เน้นการมีส่วนร่วม สนใจความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ การทำงานเป็นกลุ่ม เป็นทีมของพนักงาน เป็นวัฒนธรรมที่เน้นเรื่องภายในองค์การ และให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นมากกว่าที่จะยึดติดกับการควบคุมเพื่อความมั่นคง ลักษณะองค์การจึงมีลักษณะคล้ายกับครอบครัว องค์การจะมุ่งให้ความสำคัญสนับสนุนให้ใช้ทรัพยากรขององค์การเพื่อการพัฒนาพนักงาน และมุ่งสนใจพนักงานและเพื่อนร่วมงาน ซึ่งประสิทธิผลขององค์การจะเกิดขึ้นได้จากความร่วมมือระหว่างพนักงาน ผ่านความสอดคล้องร่วมกัน ความไว้วางใจ เชื่อใจ ความพึงพอใจในงาน และความผูกพัน

- 2.2 วัฒนธรรมเน้นการปรับตัวเพื่อพัฒนา (Developmental Culture) คือวัฒนธรรมที่มุ่งสนใจการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เป็นรูปแบบของวัฒนธรรมที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์สำหรับการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์นวัตกรรม และการปรับเปลี่ยนการให้บริการที่สร้างสรรค์ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ค่านิยมหลักอยู่ที่ความยืดหยุ่น ความคิดที่หลากหลาย กล้าเสี่ยงพร้อมที่จะทดลองเพื่อหาทางออกที่สร้างสรรค์คิดนอกกรอบเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทำให้องค์การพร้อมที่จะรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา วัฒนธรรมในรูปแบบนี้จะพบในองค์การที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง หรือองค์การอุตสาหกรรมที่ถึงจุดอิ่มตัวและต้องการ

นวัตกรรมเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งองค์การมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่พนักงาน และพนักงานในองค์กรได้รับความอิสระในการตัดสินใจเอง โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายที่การปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ การเติบโตขององค์การ ขยายฐานลูกค้าได้ตลาดใหม่ และความสามารถในการตอบสนองได้รวดเร็วเป็นหลัก

2.3 วัฒนธรรมเน้นการแข่งขัน (Market Culture) เป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอก ผลผลิต ผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามเป้าหมาย และเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งองค์การจะขับเคลื่อนด้วยการแข่งขันเพื่อให้ถึงเป้าหมาย เพราะรูปแบบของวัฒนธรรมจะสนใจที่สภาพแวดล้อมภายนอก ความพึงพอใจของลูกค้า และผลกำไรขาดทุนพนักงานจะถูกคาดหวังให้ทำงานอย่างหนักและทำงานอย่างมีคุณภาพโดยที่องค์การจะมีการให้รางวัลเมื่อผลงานบรรลุตามเป้าหมาย องค์การแบบนี้มีค่านิยมการทำงานแบบแข่งขันเชิงรุก เน้นความสามารถของพนักงาน และการทำงานอย่างหนักของพนักงาน

2.4 วัฒนธรรมเน้นโครงสร้างและกฎระเบียบ (Bureaucratic Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์การสนใจที่สภาพแวดล้อมภายใน ประสิทธิภาพภายในองค์กร เน้นความมั่นคงควบคุมความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น รูปแบบโครงสร้างขององค์การมีลักษณะสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเป็นทางการ มีกระบวนการทำงานภายในที่นาเชื่อถือ การทำงานที่พร้อมเพรียงยึดหลักกฎระเบียบ โดยวัฒนธรรมแบบนี้มีค่านิยมหลัก คือ ความมีมั่นคง มีเสถียรภาพ มีกลไกควบคุมการทำงาน วัฒนธรรมที่เน้นสายการบังคับบัญชาเป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่มีความมั่นคง ประสิทธิภาพการทำงานจะเกิดขึ้นจากการยึดหลักของกระบวนการวิธีการ ความเป็นเหตุผล ความมีระเบียบของการทำงาน มีหน้าที่การทำงานที่ชัดเจนโดยให้ยึดและปฏิบัติตามกฎระเบียบ

3. การบริหารองค์การ เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหารเพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดองค์การจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ของแต่ละบุคคลและการกำหนดงานของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การ

4. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยการนำเอาแผนยุทธศาสตร์เป็นการบริหารจัดการ และเชื่อมโยงมาสู่แผนยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์แล้วไปสู่ การนำเอาคนเข้าสู่องค์กร การฝึกอบรมและพัฒนาคน การบริหารจัดการค่าตอบแทน และสวัสดิการ การสร้างความสัมพันธ์และสนับสนุนให้พนักงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมงาน การรักษาความปลอดภัย ระบบข้อมูลข่าวสารภายในองค์กร รวมทั้ง การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

5. ระบบและวิธีการ เป็นระเบียบวิธีปฏิบัติในการทำงานประจำขององค์การ ซึ่งเป็น การบ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยของระบบต่าง ๆ เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการงบประมาณ ระบบการให้บริการ ระบบการควบคุมคุณภาพและระบบ การวัดผลงาน

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นกระบวนการของการบริหารขององค์การ เริ่มตั้งแต่ การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ การนำแผนสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และแก้ไข ปรับปรุงข้อผิดพลาดบกพร่องที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจนั้น ซึ่งเริ่มจาก การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ภารกิจ (Mission) เป้าหมาย (Objectives) ยุทธศาสตร์ (Strategy) แผนปฏิบัติ (Action Plan) การจัดโครงสร้างองค์การ (Organization) จะต้องมีแผนยุทธศาสตร์ทรัพยากร มนุษย์อยู่ในแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ บทบาทการยุทธศาสตร์ การนำแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ จะต้องมีการดำเนินการทางด้านทรัพยากรมนุษย์อย่างครบถ้วนทั่วถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ การเตรียมความพร้อมของคนที่จะปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การให้รางวัลตอบแทนการปฏิบัติงาน ซึ่งฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องเข้าเกี่ยวข้องดำเนินการทุกขั้นตอน และการติดตามประเมินผลและแก้ไข ปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการวัดผลและประเมินผล ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเหล่านี้เกี่ยวข้องกับคนทั้งสิ้น เพราะเวลาเราวัดผลงานของหน่วยงานเราวัดผล การปฏิบัติงานของคน เวลาเราแก้ไขปรับปรุงผลการปฏิบัติงานเราแก้ไขปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของ คน ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องเข้าเกี่ยวข้องดำเนินการทุกขั้นตอน

7. ภาวะผู้นำ เป็นคุณลักษณะในการสร้างวิสัยทัศน์ ได้แก่ การพัฒนาและสื่อสาร ด้านการแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์ กำหนดความคาดหวังและสามารถนำผู้อื่นได้ด้วยการเป็นตัวอย่างที่ดี และมีการสร้างแรงจูงใจแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่น ความมุ่งมั่นไปสู่ความสำเร็จ รวมทั้งมีความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยแสดงออกถึงความสนับสนุนผู้อื่น การแสดงความเห็นอกเห็นใจของ ผู้อื่น และแสดงออกถึงความเชื่อมั่นของผู้อื่น

McKinsey and Co. ได้พัฒนาแบบจำลอง 7-S (McKinsey 7-S Framework) ขึ้นมาเพื่อการวิเคราะห์ ทางการบริหาร (สมยศ นาวิการ, 2549 : 24-32) โดยมีแนวคิด คือ ความมีประสิทธิภาพขององค์การจาก ความเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยทางองค์กรหลายอย่าง ปัจจัยทางองค์กรดังกล่าว ได้แก่

1. กลยุทธ์ (Strategy) ได้แก่ กิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์การซึ่งได้วางแผน ให้สอดคล้องกับสภาพเปลี่ยนแปลงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การวางอยู่บนความได้เปรียบที่เหนือ คู่แข่ง ทั้งนี้เพื่อศึกษาว่ากลยุทธ์ที่องค์การใช้มีจุดเด่นจุดด้อยเพียงใด

2. โครงสร้าง (Structure) ได้แก่ แผนภูมิองค์กรและคุณลักษณะขององค์การ ขนาดของ องค์การ การรวมอำนาจและกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่



3. ค่านิยมร่วม (Shared Values) ได้แก่ ค่านิยมร่วมหรือปรัชญาที่ปลูกฝังแก่สมาชิกในองค์การในการยึดถือปฏิบัติ
4. ระบบและวิธีการ (Systems) ได้แก่ ระเบียบวิธีปฏิบัติในการทำงานประจำ ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติงานต่างๆขององค์การ เพื่อค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยของระบบต่างๆ เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการงบประมาณ ระบบการให้บริการ ระบบการควบคุมคุณภาพและระบบการวัดผลงาน เป็นต้น
5. คนหรือพนักงาน (Staff) ได้แก่ พนักงานภายในองค์การ คุณภาพของพนักงานที่จะบริหารงาน กระบวนการจูงใจสร้างคุณภาพพื้นฐานพัฒนาพนักงาน โดยทีมผู้บริหาร
6. ลักษณะการบริหาร (Style) ได้แก่ แบบความเป็นผู้นำของผู้บริหารรวมถึงพฤติกรรมของผู้บริหารที่มีอิทธิพลต่อความนึกคิดของพนักงานมากกว่าคำพูดของผู้บริหาร
7. ทักษะ (Skill) ได้แก่ ความสามารถดีเด่นขององค์การ เป็นสิ่งที่องค์การสามารถทำได้ดีกว่าองค์การอื่น เป็นทักษะความสามารถโดยรวมของพนักงานในองค์การ

### แนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินผลการบริหาร

การประเมินประสิทธิผลขององค์การเป็นการผสมผสานระหว่างตัวชี้วัดของประสิทธิผลองค์การกับมิติของเวลา (Time Dimension) ซึ่งสามารถจำแนกตามระยะเวลาเป็น ระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ดังนี้ (James L. Gibson and Others, 1973 : 36-40)

1. เครื่องบ่งชี้ระยะสั้น (Short-Run) วัดได้จากการผลิต ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจ กล่าวคือ

1.1 การผลิต หมายถึง ความสามารถขององค์การในการผลิตผลผลิตในปริมาณและคุณภาพตามที่สภาพแวดล้อมต้องการ

1.2 ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อตัวป้อนหรือปัจจัยเกณฑ์การวัด ประสิทธิภาพรวมถึงผลตอบแทนจากการลงทุนหรือทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ค่าสูญเสียและศูนย์เปล่าจากการใช้ทรัพยากรต่ำกว่าขีดความสามารถ เป็นต้น นอกจากนี้ประสิทธิภาพขององค์การและ หมายถึง ความมากน้อยในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้ต้องมีการวัดที่แน่ชัด นอกจากนี้ประสิทธิภาพขององค์การยังสามารถพิจารณาจากการกำหนดระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน การควบคุมทรัพยากรสำคัญขององค์การ การจัดการความขัดแย้งระหว่างสมาชิกในองค์การ ความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งสามารถปรับตัวตามความจำเป็นอันเกิดจากสภาพแวดล้อม

1.3 ความพึงพอใจ หมายถึง ความสามารถในการตอบสนองความต้องการขององค์กร โดยพิจารณาจาก ความผูกพันต่อองค์กรและขวัญและกำลังใจในการทำงาน กล่าวคือ

1.3.1 ความผูกพันต่อองค์กร คือ ลักษณะของความสัมพันธ์ของบุคคลที่มีต่อ องค์กร ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปของความต้องการเป็นพนักงานขององค์กรต่อไป ความเต็มใจที่จะ ทำงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อองค์กร มีความเชื่อมั่นและยอมรับค่านิยมและแนวทางการปฏิบัติของ องค์กร

1.3.2 ขวัญและกำลังใจในการทำงาน คือ สภาวะแห่งจิตใจของสมาชิกในองค์กร ที่แสดงออกมาด้วยความสนใจหรือความกระตือรือร้นในการทำงาน เป็นต้น

2. เครื่องบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate) วัดได้จากความสามารถในการปรับตัวและการพัฒนา กล่าวคือ

2.1 การปรับตัว หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งเกณฑ์ในการประเมินผลในระยะกลางนี้จะตอบสนองการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบรรลุผลผลิตประสิทธิภาพและความพอใจซึ่งเป็นสัญญาณ ในการปรับนโยบายให้เหมาะสม เป็นต้น

2.2 การพัฒนา หมายถึง กระบวนการซึ่งพยายามที่จะเพิ่มพูนประสิทธิผลขององค์กร ด้วยการผสมผสานความปรารถนาของบุคคลที่จะเจริญก้าวหน้าและพัฒนาเข้ากับเป้าหมายขององค์กร

3. เครื่องบ่งชี้ระยะยาว (Long-Run) วัดได้จากความอยู่รอดขององค์กร กล่าวคือ การอยู่รอด ขององค์กรมีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ด้านคือ ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับข้อเรียกร้องของ สภาพแวดล้อม และการรักษาสภาพการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นระบบหรือกระบวนการต่อไป ในอนาคต

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บรรศักดิ์ อุวรรณ โณ (2549 : 10) ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ ธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและ ภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐในการบริหารจัดการที่ดี

ธีรยุทธ บุญมี (2547 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เป็น กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้ การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม

สรุปได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบ เกิดจากความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการร่วมบริหารพัฒนาองค์การและสังคมเพื่อให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปในอนาคต และตรวจสอบได้

**แนวความคิดธรรมาภิบาลในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546** (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546 : 1-15)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เมื่อส่วนราชการได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ มาปรับใช้ย่อมเป็นพื้นฐานอันดีที่จะช่วยนำมาซึ่งการปฏิบัติงานในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะช่วยแก้ปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการรวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 แบ่งเป็น 8 หมวด มีสาระที่สำคัญในหมวดและมาตราต่าง ๆ ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- (1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติโดยก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้าระบุขั้นตอนระยะเวลาและงบฯที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฯ โดยในกรณีที่มีการปฏิบัติภารกิจหรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่

ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแปลงปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยส่วนราชการต้องกำหนดเป้าหมายแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย (มาตรา 20) และในการจัดซื้อหรือจัดจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม(มาตรา 23)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและทบทวน กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิกปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นโดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกัน เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) โดยการปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็น (มาตรา 43) และต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงานงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี ให้ประชาชนสามารถขอรู้หรือตรวจสอบได้ (มาตรา 47)

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49)

### องค์ประกอบของการมีธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานตามไปด้วย ได้แก่ (จักรภัทร ชาริคำ, 2550 : 11)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก โดยในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ โดยในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ส่วนในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน โดยในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่

ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมี ความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ การรณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ทั้งนี้ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาครัฐกิจ เอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

## รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้งเทศบาลกระทำได้เมื่อท้องถิ่นนั้นมีสภาพอันสมควรดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 วรรคที่หนึ่งว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้ การจัดตั้งเทศบาลต้องตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย รวมตลอดถึงการเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้กระทำได้โดยตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย (อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547)

เพื่อให้การปฏิบัติงานของเทศบาลเหมาะสมและสอดคล้องกันกับรูปแบบการบริหารงาน ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญคือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลจากเดิมที่กำหนดให้มี 2 รูปแบบคือ รูปแบบคณะเทศมนตรีและรูปแบบนายกเทศมนตรีเป็นการบริหารเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวโดยนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และเพื่อให้การบริหารเทศบาลเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ

โครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) มี 2 ส่วน เป็นดังนี้

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลเลือกมาจาก สมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล มีหน้าที่ออกเทศบัญญัติใช้ในเขตเทศบาล และควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรี

2. นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ ตามเกณฑ์ที่กำหนด และมีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเทศบัญญัติและนโยบาย ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของเทศบาลได้มีการแบ่งประเภทของเทศบาลโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก การจัดแบ่งประเภทของเทศบาลตามกฎหมาย และประการที่สอง การจัดแบ่งประเภทของเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

#### การจัดแบ่งประเภทของเทศบาลตามกฎหมาย

ความในมาตรา 7 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร สำหรับในการศึกษาครั้งนี้ขอกล่าวถึงเฉพาะ เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง เพียงเท่านั้นเทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ไว้ดังนี้ คือ

1. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
2. มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
3. มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุนเทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่ง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้คือ

3.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ

3.2 ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไปและมีรายได้เพียงพอแก่การจะปฏิบัติ

หน้าที่อันต้องทำของเทศบาลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

#### อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเทศบาล

กฎหมายเทศบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ

1.1 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำ

1.2 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำ โดยแยก

ออกเป็น 3 กลุ่มตามประเภทของเทศบาล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันดังที่ระบุไว้ในมาตรา 50 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 53 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง

และมาตรา 56 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร อันได้แก่กิจการดังต่อไปนี้เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน  
 (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ  
 (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (11) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (12) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (13) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (14) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (15) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (16) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (17) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (18) การควบคุมสุลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ

สถานบริการอื่น

- (19) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (20) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (21) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (22) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
- (23) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

## 2. อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำ

เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริหารสาธารณะซึ่งเทศบาลแห่งใดจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นในเขตเทศบาลนั้นๆ อันได้แก่กิจการดังที่ระบุไว้



ในมาตรา 51 สำหรับเทศบาลตำบล กิจการตามมาตรา 54 สำหรับเทศบาลเมือง และกิจการตามมาตรา 57 สำหรับเทศบาลนคร

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (10) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (11) ให้มีการสาธารณสุข
- (12) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (13) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (14) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (15) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (16) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (17) เทศพาณิชย์

#### อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 (อ้างถึงในทองอาน พาไทสง, 2549) ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้คือ

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขและก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุข
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) ส่งเสริมการกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัด การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547)

## ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ซึ่งประกอบด้วย 2 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองหลังสวน และบริบททั้ง 2 เทศบาล มีดังนี้

### บริบทของเทศบาลเมืองชุมพร

#### ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลเมืองชุมพร ตั้งอยู่บนถนนปรมินทรมรรคา ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ซึ่งอยู่ในบริเวณชุมชนที่มีกิจกรรมธุรกิจการค้าและการบริการ ห่างจากกรุงเทพมหานครโดยทางรถยนต์ประมาณ 463 กิโลเมตร และทางรถไฟประมาณ 485 กิโลเมตร มีขนาดพื้นที่ 21.10 ตารางกิโลเมตร โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลท่าตะเภา และพื้นที่บางส่วนของตำบลบางหมาก ตำบลตากแดด ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง และตำบลขุนกระโทก มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ จดคลองชลประทานสามแก้ว(ตำบลบางลึกและตำบลนาชะอัง)

ทิศตะวันออก จดคลองหนองม่วงค้อม-คลองท่านางสังข์(ตำบลท่ายาง)

ทิศใต้ จดสะพานคลองท่าตะเภา(ตำบลบางหมาก และตำบลตากแดด)

ทิศตะวันตก จดเขตเทศบาลตำบลวังไผ่และตำบลขุนกระโทก

#### ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะพื้นที่โดยทั่วไป เป็นที่ราบริมแม่น้ำ และมีความลาดเอียงของพื้นที่เนื่องจากเทศบาลเมืองชุมพรเป็นพื้นที่ที่อยู่ระหว่างแนวเทือกเขาตะนาวศรีฝั่งตะวันตก และชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ดังนั้นพื้นที่จึงมีความลาดเอียงจากด้านทิศตะวันตกสู่ด้านทิศตะวันออกลงสู่ทะเล

#### ลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไปมีฝนตกชุกตลอดปี เนื่องจากได้รับมรสุมทั้ง 2 ด้าน คือ มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยตลอดปีเท่ากับ 1,701.9 มิลลิเมตร อากาศจะเย็นสบายในช่วงฤดูฝนและไม่ร้อนจัดในช่วงฤดูร้อน อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปีประมาณ 27.1 องศาเซลเซียส

#### สภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

ประชากรในเขตเทศบาลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย โดยเฉพาะในบริเวณชุมชนย่านธุรกิจการค้าซึ่งสถานประกอบการค้าจะเป็นร้านค้า บริการและร้านค้าปลีกเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประกอบด้วย ร้านให้บริการต่างๆ และร้านขายสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น ร้านขายอาหาร เครื่องดื่ม ร้านขายของเบ็ดเตล็ด ร้านเสริมสวย เป็นต้น ส่วนอาชีพอื่นอันได้แก่ การทำนา ทำสวนผลไม้ ประมง จะอยู่ในพื้นที่รอบนอกเขต เทศบาลเมืองชุมพร

### สภาพทางเศรษฐกิจ

สภาพทางเศรษฐกิจของเทศบาลจะขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการบริการ เป็นสำคัญ กิจกรรมการค้าและบริการที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยสถานประกอบการจะเป็นทั้งร้านค้าปลีก และร้านค้าปลีก ส่วนกิจกรรมอุตสาหกรรมที่ตั้งในพื้นที่เขตเทศบาลส่วนมากจะเป็นอุตสาหกรรม ประเภทอู่ซ่อมรถ เคาะพ่นสีรถยนต์ รองลงมาคือทำท่อซีเมนต์ ประดู-หน้าต่าง ผลิตอาหาร และเครื่องดื่ม ส่วนกำลังแรงงานโดยส่วนมากจะเป็นกำลังแรงงานในกิจการอุตสาหกรรม อู่ซ่อมรถยนต์ เคาะพ่นสีรถยนต์

### สภาพทางสังคม

#### ประชากร

ในเขตเทศบาลเมืองชุมพร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 33,529 คน เป็นเพศชาย 15,828 คน เพศหญิง 17,701 คน เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 24,550 คน มีจำนวนหลังคาเรือน 16,268 หลังคาเรือน

#### การศึกษา

สถานการศึกษาในเขตเทศบาลมีจำนวน 12 แห่ง จำแนกเป็น

1. ระดับก่อนประถมศึกษา
  - 1.1 โรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 2 โรงเรียน
  - 1.2 โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชน จำนวน 3 โรงเรียน
  - 1.3 โรงเรียนในสังกัดเทศบาล จำนวน 2 โรงเรียน
2. ระดับมัธยมศึกษา
  - 2.1 โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชุมพร เขต 1 จำนวน 2 โรงเรียน
  - 2.2 โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชน จำนวน 2 โรงเรียน
  - 2.3 โรงเรียนในสังกัดเทศบาล จำนวน 1 โรงเรียน
3. ระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา จำนวน 1 โรงเรียน
4. ศาสนาและวัฒนธรรม

ประชากรในเขตเทศบาลเมืองชุมพร โดยส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รองลงมานับถือศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์

#### การสาธารณสุข

ประชากรในเขตเทศบาลเมืองชุมพร สามารถเข้ารับบริการสาธารณสุขจากสถานบริการสาธารณสุขทั้งภาครัฐและเอกชน ได้ดังนี้

|                                                |               |
|------------------------------------------------|---------------|
| 1. โรงพยาบาลของรัฐ                             | จำนวน 1 แห่ง  |
| 2. โรงพยาบาลเอกชน                              | จำนวน 2 แห่ง  |
| 3. ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลเมืองชุมพร        | จำนวน 1 แห่ง  |
| 4. ศูนย์ส่งเสริมการทำงานของใต้เทศบาลเมืองชุมพร | จำนวน 1 แห่ง  |
| 5. คลินิกแพทย์                                 | จำนวน 22 แห่ง |
| 6. คลินิกทันตแพทย์                             | จำนวน 7 แห่ง  |
| 7. ร้านขายยา                                   | จำนวน 25 แห่ง |
| 8. ศูนย์สุขภาพชุมชน (PCU)                      | จำนวน 1 แห่ง  |

#### **บริบทของเทศบาลเมืองหลังสวน**

##### **ที่ตั้งและอาณาเขต**

อำเภอหลังสวนตั้งอยู่ทางตอนล่างของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียงดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอทุ่งตะโก

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอไชย

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอละแม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอพะโต๊ะ อำเภอละอุ่น (จังหวัดระนอง) และอำเภอสวี

##### **ประวัติความเป็นมา**

ลุ่มน้ำหลังสวนเป็นแหล่งที่มนุษย์เข้ามาอาศัยตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะที่อำเภอพะโต๊ะ ได้พบหลักฐานทางโบราณคดีที่สำคัญคือ เครื่องมือหินขัดประเภทขวาน แต่เนื่องจากแม่น้ำหลังสวน เป็นแม่น้ำสายสั้น ๆ และมีที่ราบลุ่มน้อย ชุมชนในบริเวณดังกล่าวจึงไม่อาจจะพัฒนาเป็นชุมชนเกษตรกรรมขนาดใหญ่เหมือนเมืองชุมพร ไซยา นครศรีธรรมราช และพัทลุงได้ บทบาทของเมืองหลังสวนในระยะเริ่มแรกจึงเป็นเพียงชุมชนท่าเรือข้ามคาบมหาสมุทรและหมู่บ้านเกษตรกรรมขนาดเล็ก ดังนั้นจึงต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองดูแลของศูนย์อำนาจการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจมากกว่าคือ เมืองชุมพร ตลอดมาหลังสวนเป็นหัวเมืองเก่าแก่เมืองหนึ่งในแหลมมลายู เคยได้รับการยกฐานะเป็นหัวเมืองจัตวาขึ้นต่อกรุงเทพมหานคร โดยตรงในสมัยต้นรัชกาลที่ 5 ครั้นเมื่อจัดตั้งมณฑลชุมพรในปี พ.ศ. 2439 หลังสวนจึงเป็นจังหวัดหนึ่งของมณฑลชุมพร และภายหลังได้ยุบจังหวัดหลังสวนลงเป็นอำเภอหลังสวนขึ้นกับจังหวัดชุมพร ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 ตราบเท่าทุกวันนี้

เนื่องจากหลังสวนเป็นเมืองเก่าแก่เมืองหนึ่งมาตั้งแต่สมัยโบราณ ชื่อที่เรียกจึงยากที่จะหาหลักฐานได้ว่ามีที่มาอย่างไรแต่เนื่องจากหลังสวนเป็นเมืองที่มีผลไม้ มากจนกลายเป็นสินค้าสำคัญของ

เมืองนี้ ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงได้สันนิษฐานในปี พ.ศ. 2459 ว่า คำว่า “หลังสวน” น่าจะเพี้ยนมาจากคำว่า “รังสวน” หรือ “คลังสวน” ซึ่งหมายถึงแหล่งหรือที่รวมของผลไม้ทุกชนิดนั่นเอง เมื่อครั้งที่พระยาอุปทิศศิลปสารเดินทางไปตรวจราชการที่เมืองหลังสวน ก็ได้สันนิษฐานเกี่ยวกับที่มาของคำว่า “หลังสวน” ไว้ดังนี้คำว่าหลังสวน จะผิดหรือถูกขอฝากไว้ในที่นี้ด้วยคือ ริมฝั่งทั้งสองของแม่น้ำ ไม่เห็นมีบ้านเรือนอย่างแม่น้ำเรามีแต่สวนคร่อมทั้งสองฟาก มีแต่ทางขึ้นลงจากแม่น้ำเท่านั้นถามผู้แจวเรือว่า แถวนี้อะไรไม่มีบ้านดอกหรือ เขาตอบว่า มี แต่อยู่หลังสวนขึ้นไป ภายหลังข้าพเจ้าไปเที่ยวตามบ้านเหล่านั้น ก็ได้เห็นจริงตามที่เขาพูด จึงสันนิษฐานว่า “เมืองหลังสวน” คงมาจากคำที่บ้านเมืองอยู่ข้างหลังสวนลึกเข้าไป

### การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอหลังสวนประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลเมืองหลังสวน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหลังสวนและตำบลเงินทั้งตำบล รวมทั้งบางส่วนของตำบลพ้อแดง ตำบลแหลมทราย และตำบลวังตะกอ
2. เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปากน้ำทั้งตำบล
3. องค์การบริหารส่วนตำบลท่ามะปลา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่ามะปลาทั้งตำบล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลนาขา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาขาทั้งตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบลนาพญา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาพญาทั้งตำบล
6. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านควน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านควนทั้งตำบล
7. องค์การบริหารส่วนตำบลบางมะพร้าว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางมะพร้าวทั้งตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำจืด ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางน้ำจืดทั้งตำบล
9. องค์การบริหารส่วนตำบลพ้อแดง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลพ้อแดง (นอกเขตเทศบาลเมืองหลังสวน)
10. องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมทราย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแหลมทราย (นอกเขตเทศบาลเมืองหลังสวน)
11. องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะกอ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวังตะกอ (นอกเขตเทศบาลเมืองหลังสวน)
12. องค์การบริหารส่วนตำบลหาดยาย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหาดยายทั้งตำบล

## ยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร

### ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน

#### แนวทางการพัฒนา

1. ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ฝึกอาชีพ ส่งเสริมการสร้างงาน และจ้างงานในชุมชน
2. ให้คนจนได้รับสิทธิการบริการด้านการแพทย์จากเทศบาลอย่างทั่วถึง
3. ให้สวัสดิการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

### ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา

1. พัฒนาการให้บริการทางการศึกษาให้ครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยเด็กและเยาวชนที่ประสงค์จะเข้าเรียนในสังกัดเทศบาลสามารถได้รับการศึกษาตามพร.บ.การศึกษาแห่งชาติ มีแนวทางการดำเนินการดังนี้

- 1.1 ให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ พร้อมทั้งระบบการติดตาม
- 1.2 สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ

2. พัฒนาสถานที่ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ

3. พัฒนาคูณภาพการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและพัฒนาศักยภาพให้บริการด้วยการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก มีแนวทางการดำเนินการดังนี้

3.1 พัฒนาผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

3.2 นำเทคโนโลยีสารสนเทศ และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในสถานศึกษา

3.3 พัฒนาการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และภาษาต่างประเทศให้ผู้เรียนมีความรู้

4. ให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา

### ยุทธศาสตร์พัฒนาคนและสังคม

#### แนวทางการพัฒนา

1. อนุรักษ์ เผยแพร่ และปลูกฝังศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

1.1 อนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสืบสานและส่งเสริมการท่องเที่ยว

1.2 สร้างแหล่งเรียนรู้ของเมือง เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีความรู้และภาคภูมิใจในเมืองของตนเอง และส่งเสริมการท่องเที่ยว

## 2. พัฒนาการให้บริการด้านสวัสดิการสังคม

2.1 เพิ่มประสิทธิภาพชุมชนและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

2.2 พัฒนาและเพิ่มศูนย์บริการสาขาเพื่อให้สวัสดิการสังคมและบริการด้านอื่นๆ

แก่ประชาชน

2.3 จัดสวัสดิการเชิงรุกเข้าไปในชุมชนเพื่อให้ได้รับบริการทั่วถึง

## 3. พัฒนาการให้บริการด้านสาธารณสุข

4. กลุ่มครองผู้บริโภครให้มีความปลอดภัย

5. ใช้กีฬาและดนตรีเป็นยุทธศาสตร์พัฒนาคนและสังคมโดยการพัฒนาศูนย์บริการด้านกีฬาและการจัดการกีฬาและดนตรีให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและใช้กีฬาและดนตรีเป็นเครื่องมือในการลดปัญหาทางสังคมและพัฒนาศักยภาพของคนในสังคม มีแนวทางการดำเนินการดังนี้

5.1 พัฒนากิจกรรมกีฬาและดนตรีต่างๆ ให้มีความหลากหลายและสนใจทุกกลุ่มทุกเพศและทุกวัย รวมถึงผู้ด้อยโอกาสให้มีการเล่นกีฬาและดนตรีมากขึ้น

5.2 สนับสนุนอุปกรณ์กีฬาและดนตรีในโรงเรียนและชุมชน

6. รักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนเขตเมือง

7. ดูแลรักษาพยาบาลและแนะนำป้องกันมิให้เกิดการเจ็บป่วย

## ยุทธศาสตร์การให้บริการ

### แนวทางการพัฒนา

1. พัฒนาศูนย์บริการที่ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการ

2. นำระบบบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) มาใช้ในหน่วยงานเพิ่มประสิทธิภาพ

การบริการประชาชน

3. พัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติและมีใจรักในการให้บริการ (Service mind)

4. นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการบริการให้มี

ความสะดวก รวดเร็ว เสมอภาค

5. การให้บริการคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วโดยไม่ให้ประชาชนเสียเวลาและลดค่าใช้จ่าย

## ยุทธศาสตร์ด้านการบริหาร

### แนวทางการพัฒนา

1. พัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารโดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1.1 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและงบประมาณ

1.2 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส



- 1.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้
2. พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และระบบจูงใจในการทำงาน
3. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและเพิ่มความรวดเร็วในการปฏิบัติให้มากขึ้น
4. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนและพนักงานเทศบาลได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและรวดเร็ว
5. เพิ่มประสิทธิภาพตามวิธีการทำงาน
6. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร
7. เพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

**ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม**

#### **แนวทางการพัฒนา**

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษาสภาพแวดล้อม มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1.1 ปรับปรุงภูมิทัศน์ของคูคลองโดยให้ประชาชนร่วมมือและสนับสนุนการพัฒนาสภาพภูมิทัศน์ริมคลองให้สะอาด สวยงาม

- 1.2 ลดการบุกรุกคูคลองโดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจกฎหมาย
2. เพิ่มพื้นที่สีเขียวและสวนสาธารณะ
3. ลดปริมาณและควบคุมมลพิษ
4. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียอันตราย เพิ่มภาชนะรองรับมูลฝอยเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทิ้งขยะและให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการรักษาความสะอาดและเก็บขนขยะ

5. สร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนให้ใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าเพื่อลดอัตราการเกิดมูลฝอย
6. พัฒนาระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในระยะเร่งด่วน
7. ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมชุมชนให้มีความสะอาด มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและปลอดภัย

#### **ยุทธศาสตร์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ**

#### **แนวทางการพัฒนา**

1. จัดหาระบบคอมพิวเตอร์เพิ่มเติมให้เพียงพอต่อความต้องการและเหมาะสม

2. พัฒนาระบบบริหารจัดการระบบสารสนเทศ โดยมีแนวทางการดำเนินการคือ จัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศให้แก่พนักงานเทศบาลทุกระดับ

#### **ยุทธศาสตร์ด้านจราจร สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ**

##### **แนวทางการพัฒนา**

1. จัดระบบจราจรให้มีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัยในการสัญจร
2. พัฒนาสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

#### **ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว**

##### **แนวทางการพัฒนา**

1. พัฒนาสิ่งแวดลอม โบราณสถานเขตเมืองและกิจกรรมอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. อำนวยความสะดวกและปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว

#### **ยุทธศาสตร์ด้านการเงินการคลัง**

##### **แนวทางการพัฒนา**

1. ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบันและถูกต้อง นำแผนที่ภาษีมาจัดเก็บอย่างต่อเนื่อง สร้างแรงจูงใจในการเสียภาษีประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือจากผู้เสียภาษี อำนวยความสะดวกในการเสียภาษี
2. พัฒนานวัตกรรมทางการเงินการคลัง ให้ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

### **งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

ปราณี วัฒนศิริพงษ์ (2545) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาการประเมินผลแบบลิจิตสมดุล สำหรับธุรกิจค้าปลีกเครื่องสำอาง ผลการศึกษาพบว่า ในการควบคุมแผนกลยุทธ์และวัดผลการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย 4 มุมมอง ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และพัฒนา ภายใต้วัตถุประสงค์ของมุมมองทั้ง 4 ด้าน มีตัวชี้วัดระดับองค์กรทั้งหมด 33 ตัว ซึ่งพบว่า มุมมองด้านการเงิน ด้านลูกค้า โดยรวมอยู่ระดับมาก และมุมมองด้านกระบวนการภายใน กับด้านการเรียนรู้และพัฒนา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานเพื่อการใช้เปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานจริงและระบบการประเมินผลแบบลิจิตสมดุลที่บริษัทกรณีศึกษา ได้พัฒนาขึ้น คือ เครื่องมือสำคัญของผู้บริหารในการควบคุมแผนกลยุทธ์ให้ได้รับความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

อรสา อัครวัชรางกูร (2546) ได้ศึกษาการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มการพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ตามแนวคิดระบบวัดผลคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีตัวชี้วัดด้านการเรียนรู้และพัฒนา 8 ตัวชี้วัด ในมุมมองด้านผู้รับบริการ และด้านงบประมาณ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีตัวชี้วัด 3 ตัว ด้านกระบวนการภายใน อยู่ในระดับมาก โดยตัวชี้วัดในมุมมองของด้านกระบวนการภายใน 11 ตัวชี้วัด ซึ่งผลดังกล่าวบุคลากรทางการพยาบาลของกลุ่มพยาบาลมีความคิดเห็นเป็นไปได้ในการนำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มการพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติตามแนวคิดระบบวัดผลคุณภาพไปใช้การปฏิบัติจริง อยู่ในระดับสูง

สุพัฒนา อินทร์โท (2546) ได้ศึกษาการนำวิธีการแบบคุณภาพสู่การปฏิบัติในองค์กรพยาบาล กรณีศึกษาโรงพยาบาลเอกชน ผลการศึกษาพบว่า วิธีการแบบคุณภาพสู่การปฏิบัติในองค์กรพยาบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยปัจจัยการสนับสนุนในการนำวิธีการแบบคุณภาพสู่การปฏิบัติในองค์กรพยาบาล ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารพยาบาล และผู้จัดการพยาบาล รวมทั้งคุณภาพของการทำงานเป็นทีม และความรู้ด้านวิธีการแบบคุณภาพของบุคลากรพยาบาล ส่วนปัญหา ได้แก่ ความไม่พร้อมของระบบข้อมูล และงบประมาณมีจำกัด

ไพจิตร ศิริธรรมและคณะ (2547) ได้ศึกษาความพร้อมของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในการนำระบบการประเมินผลแบบลิจิตสมคูลมาใช้ในองค์กรมุมมองของพนักงานธนาคารกรุงไทย ผลการศึกษาพบว่า มีความพร้อมในระดับมาก คือ ด้านวัฒนธรรมขององค์กร ด้านความรู้ความเข้าใจของพนักงาน และความพร้อมในระดับปานกลาง คือ ด้านผู้นำ ความพร้อมด้านระบบงานและการสื่อสารในองค์กร กับความพร้อมด้านระบบสารสนเทศ ส่วนผลการนำการประเมินผลแบบลิจิตสมคูลมาใช้ในองค์กรพบว่า มุมมองด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้การพัฒนา และด้านลูกค้าอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการเงินอยู่ในระดับมาก ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่าความสัมพันธ์ของแต่ละปัจจัยกับความพร้อมในการนำระบบการประเมินผลแบบลิจิตสมคูลมาใช้ในทิศทางบวก

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548) ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างระบบบริหารงานของท้องถิ่นแบบธรรมาภิบาล และความเข้าใจของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบของธรรมาภิบาล ผลการศึกษากลุ่มประชาชนผู้ให้บริการพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต. มาก และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต. ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาตำบล อีกทั้งส่งผลให้ความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้นอีกด้วย

นุทอง เนตรสว่าง (2548) การค้นคว้าแบบอิสระเรื่องประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลยางหนึ่ง อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดวิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น และเพื่อทราบถึงกระบวนการประชาสังคม มีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ผลของการวิจัยความเป็นประชาสังคมของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลยางหนึ่งพบว่า อยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยในระดับมาก ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในความเป็นประชาสังคมและผลของการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาทางด้านกายภาพและสภาพแวดล้อมทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ และในการวางแผนพัฒนา พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางด้านการเมืองการบริหาร พบว่า อยู่ในเกณฑ์ระดับน้อยสภาพโดยรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในความเป็นประชาสังคม หากท้องถิ่นเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่านี้

วิรัตน์ สานติอาภา (2548) เรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลทำให้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองลำพูนโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และทำให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมายคือ กระบวนการสร้างนโยบายที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการศึกษาปัญหาและแนวโน้มของปัญหาที่เป็นระบบทำให้การจัดสรรหรือลำดับของปัญหาเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรของเทศบาล มีการติดตามประเมินผลของนโยบาย โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมทำการประเมิน ซึ่งจะทำให้การประเมินผลตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ระดับการเบี่ยงเบนของข้อเท็จจริงจากเจ้าของนโยบายจะไม่ปรากฏมากนัก ส่วนความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารของคณะผู้บริหารเมืองลำพูนนั้นประชาชนมีความพึงพอใจในภาพรวมต่อการบริหารงานในระดับปานกลาง นอกจากนี้ยังได้ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะผู้บริหาร ดังนี้ การกำหนดนโยบายในหลายโครงการโดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาของเทศบาลควรมีการนำเสนอแนวคิดหรือโครงร่างของแนวนโยบายต่อชุมชนเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และควรกำหนดแผนแม่บทเพื่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยการจัดทำนโยบายในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ การประเมินประสิทธิผลองค์กรก็เป็นเรื่องที่สำคัญมากเพราะจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงการบริหารจัดการในองค์กร ทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้อย่างทันทั่วถึง

เนาวรัตน์ พุ่มจันทร์ (2550 : 115-119) ได้ศึกษาเรื่องความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล กรณีศึกษาเทศบาลจังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่า ระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารเทศบาลในจังหวัด

ภูเก็ต ประชาชนผู้ใช้บริการเห็นว่ามีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารงานเทศบาล คือ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบการดำเนินงาน รูปแบบการบริหาร ทักษะของบุคลากร และการจัดการด้านบุคลากร ส่วนค่านิยมร่วมของเทศบาลเป็นปัจจัยเชิงลบต่อระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานเทศบาล เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านโครงสร้าง พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยการกระจายอำนาจไปสู่ระดับล่างมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาล การจัดการด้านบุคลากร พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยความสามารถในการทำงานเป็นทีมระหว่างสายงานในเทศบาล มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาล และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนยึดหลักคุณธรรม ด้านระบบการดำเนินงานของเทศบาล พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการให้บริการที่โปร่งใส ชัดเจน รองลงมา คือ การให้บริการที่มีขั้นตอนไม่มากและรวดเร็ว ด้านกลยุทธ์ของเทศบาล พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยการประเมินผลการบริหารงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง รองลงมา คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และด้านระบบการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการให้บริการที่โปร่งใส ชัดเจนและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาล

ปราณี ทองจันทร์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลยางน่อง อำเภอสарภักดิ์จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อยู่ในระดับปานกลาง เพราะว่าการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้นำชุมชนจะเป็นตัวแทนภาคประชาชนร่วมเสนอความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ประกอบกับเทศบาลยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ ได้มีบทบาทในการกำหนดขั้นตอนการทำงาน ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผ่านตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน จึงทำให้แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ส่วนปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น ประชาชนมีความต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความสามัคคีและจริงจังต่อการพัฒนา และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอแนะแนวทางดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐานตรงกับความต้องการของประชาชน และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุดอีกด้วย ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า การจัดตั้งชุมชนย่อยทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐาน ด้วยความโปร่งใสตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมากขึ้น เพราะว่าในทุกประเด็นประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานพัฒนาของเทศบาลมากขึ้น เพราะข้อมูลข่าวสารของการดำเนินงานได้กระจายไปถึงประชาชนอย่างทั่วถึง โดยผ่านตัวแทนของชุมชนคือผู้นำชุมชน จึงยอมรับสมมติฐาน

นิทัศน์ กับเป็ง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า โดยรวมปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ สภาพแวดล้อมองค์การ พนักงานองค์การ และนโยบายการบริหารนั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยปัจจัยลักษณะขององค์การนั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ ปัจจัยด้านพนักงานองค์การ และปัจจัยด้านนโยบายการบริหาร มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลการดำเนินงานภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนนั้นมีน้อย ส่วนปัญหาของประชาชนในจังหวัดลำพูนเกิดจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า การให้บริการและการประชาสัมพันธ์นั้นยังไม่ค่อยทั่วถึงในทุกพื้นที่ บางโครงการที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนพอสมควร และการดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นไปค่อนข้างล่าช้า รวมทั้งในบางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขภายหลังการร้องเรียน

รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่อิง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่น ทำให้ง่ายต่อการพัฒนาองค์การให้สามารถสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้ ด้านกลยุทธ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีกลยุทธ์ที่ชัดเจนและมองเห็นไกล สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ด้านระบบการบริหารงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยระบบงานบริหารที่ชัดเจนและมีความยืดหยุ่นอยู่เสมอ ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคลโดยรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งมีระบบการบริหารงานบุคคล เช่นการสรรหา คัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาทำงาน ส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจัยด้านผู้นำ โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยผู้บริหาร อบต. คอนแก้ว มีการผลักดันให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการทำงาน พยายามคิดสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาใช้ใน อบต. อยู่เสมอ และด้านทักษะการบริหาร โดยรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งในการพัฒนาท้องถิ่น ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงมากขึ้น ส่วนด้านวัฒนธรรมหรือ

ค่านิยมร่วมพบว่าโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมุ่งเน้นให้ทุกคนในองค์กรตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลง การปรับองค์กรให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไปตลอดเวลา จึงทำให้องค์กรสามารถปรับตัวและ สนองต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อยู่เสมอ

## สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักจิตสมมูล ของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มากำหนดกรอบแนวคิด ในการวิจัย และกำหนดตัวแปรต้น และตัวแปรตามดังนี้

### ตัวแปรต้น

ตัวแปรต้น คือ บทบาทการบริหารงาน ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และพนักงานระดับปฏิบัติการ และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลเมือง ในจังหวัดชุมพร ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ระบบและวิธีการ การบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ การบริหารองค์การ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และภาวะผู้นำ

#### 1. บทบาทการบริหารงาน

1.1 ผู้บริหารระดับสูง เป็นปัจจัยเกี่ยวกับบทบาทการบริหารงานของผู้บริหาร ระดับสูงของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ซึ่งมีนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีของเทศบาล เมืองในจังหวัดชุมพร ในด้านความสามารถในการบริหารงาน ดังแนวคิดของเฮนรี มินต์ซเบิร์ก (Henry Mintzberg อ้างถึงในชัยเสกฐ์ พรหมศรี, 2551 : 10-11) ได้กล่าวว่า กลุ่มผู้บริหารระดับสูง หมายถึง เป็นผู้รับผิดชอบกิจการทั้งหมดขององค์การบริหารงานโดยตรง จัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะกับองค์การ พัฒนากลยุทธ์องค์การ เช่น ประชานกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง และมีอิทธิพลต่อองค์การ ด้านโครงสร้าง

1.2 ผู้บริหารระดับกลาง เป็นปัจจัยเกี่ยวกับบทบาทการบริหารงานของผู้บริหาร ระดับกลางของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองและ หัวหน้าฝ่ายของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ในด้านการรับนโยบายจากผู้บริหารระดับสูงและนำมาสั่ง การในการปฏิบัติงานกับพนักงานระดับปฏิบัติการของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของ เทศบาล ดังแนวคิดของเฮนรี มินต์ซเบิร์ก (Henry Mintzberg อ้างถึงในชัยเสกฐ์ พรหมศรี, 2551 : 10-11) ได้กล่าวว่า กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง หมายถึง เป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้บริหารระดับสูงกับกลุ่ม ปฏิบัติงานหลัก มีหน้าที่ประสานงานระกวางสายการบังคับบัญชา บริหารความสัมพันธ์ระหว่าง

หน่วยงานกำหนดกลยุทธ์การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เช่น ผู้จัดการระดับสูง หัวหน้างาน มีอิทธิพลต่อการออกแบบแยกหน่วยงาน

1.3 พนักงานระดับปฏิบัติการ เป็นปัจจัยเกี่ยวกับบุคคลระดับปฏิบัติของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานเทศบาล และลูกจ้างของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ในการปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลาง เพื่อให้การปฏิบัติงานเทศบาลเป็นไปตามเป้าหมายของเทศบาลที่วางไว้ ดังแนวคิดของเฮนรี มินต์ซเบิร์ก (Henry Mintzberg อ้างถึงในชัยเสกฐ์ พรหมศรี, 2551 : 10-11) ได้กล่าวว่า กลุ่มปฏิบัติงานหลัก หมายถึง เป็นหัวใจหลักขององค์กร มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานในองค์กร ได้แก่ ภารกิจในการผลิตสินค้า จำหน่ายสินค้า เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อ พนักงานประกอบชิ้นส่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายขายและมีอิทธิพล ต่อองค์กรทางวิชาชีพ

## 2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงาน

2.1 โครงสร้างองค์กร เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นระบบเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ คนที่เชี่ยวชาญแต่ละฝ่าย มีการประสานให้ความร่วมมือ กระบวนการในการพัฒนาและการปฏิบัติตามโครงสร้าง องค์กรที่เหมาะสม เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจ ซึ่งดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร การแบ่งหน้าที่ในแต่ละฝ่ายเพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดมุ่งหมาย ดังแนวคิดของเดวิด เนดเลอร์และมิเชล ทัชแมน (Nadler & Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) กล่าวว่า โครงสร้างองค์กร เป็นการจัดระเบียบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นระบบเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ คนที่เชี่ยวชาญแต่ละฝ่าย มีการประสานให้ความร่วมมือ กระบวนการในการพัฒนาและการปฏิบัติตามโครงสร้าง องค์กรที่เหมาะสม เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจ ซึ่งดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร การแบ่งหน้าที่ในแต่ละฝ่ายเพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดมุ่งหมาย

2.2 วัฒนธรรมองค์กร เป็นค่านิยมและพฤติกรรมที่แสดงออกมาของเจ้าหน้าที่ในการทำงานและผู้บริหารเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ได้แก่ วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย วัฒนธรรมที่เน้นการมีส่วนร่วม สนใจความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร การทำงานเป็นกลุ่ม เป็นทีมของพนักงาน วัฒนธรรมเน้นการปรับตัวเพื่อพัฒนาการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เป็นรูปแบบของวัฒนธรรมที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์สำหรับการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์นวัตกรรม และการปรับเปลี่ยนการให้บริการที่สร้างสรรค์ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว วัฒนธรรมเน้นการแข่งขันเป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกผลิตผล การปฏิบัติงานที่ตรงตามเป้าหมาย รวมทั้งมีวัฒนธรรมเน้นโครงสร้างและกฎระเบียบ โดยองค์กรสนใจที่สภาพแวดล้อมภายใน ประสิทธิภาพภายในองค์กร ดังแนวคิดของเดวิด เนดเลอร์



และมิเชล ทัทแมน (Nadler & Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ เป็นคุณสมบัติที่แสดงออกในเวลาเดียวกันของกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ถูกสร้างพัฒนาขึ้นมา ร่วมกัน และเป็นสิ่งที่สำคัญในการกำหนดคัลเจอร์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติร่วมกันของแต่ละองค์การ ที่ทำให้องค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.3 การบริหารองค์การ เป็นปัจจัยเกี่ยวกับหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหารเพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้ เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดองค์การจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือการกำหนดความรับผิดชอบ และหน้าที่ของแต่ละบุคคลและการกำหนดงานของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การ ของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ดังแนวคิดของเดวิด เนคเลอร์และมิเชล ทัทแมน (Nadler & Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) กล่าวว่า การบริหารองค์การ เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหารเพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้ เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดองค์การจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ของแต่ละบุคคลและการกำหนดงานของแต่ละกลุ่ม

2.4 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยการนำเอาแผนยุทธศาสตร์เป็นการบริหารจัดการ และเชื่อมโยงมาสู่แผนยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์แล้วไปสู่ การนำเอาคนเข้าสู่องค์การ การฝึกอบรมและพัฒนาคน การบริหารจัดการค่าตอบแทน และสวัสดิการ การสร้างความสัมพันธ์และสนับสนุนให้พนักงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมงาน การรักษาความปลอดภัย ระบบข้อมูลข่าวสารภายในองค์การ รวมทั้ง การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ดังแนวคิดของเดวิด เนคเลอร์และมิเชล ทัทแมน (Nadler & Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยการนำเอาแผนยุทธศาสตร์เป็นการบริหารจัดการ และเชื่อมโยงมาสู่แผนยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์แล้วไปสู่การนำเอาคนเข้าสู่องค์การ การฝึกอบรมและพัฒนาคน การบริหารจัดการค่าตอบแทน และสวัสดิการ การสร้างความสัมพันธ์และสนับสนุนให้พนักงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมงาน การรักษาความปลอดภัย ระบบข้อมูลข่าวสารภายในองค์การ รวมทั้ง การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานชุมพร

2.5 ระบบและวิธีการ เป็นระเบียบวิธีปฏิบัติในการทำงานประจำขององค์การ ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยของระบบต่างๆ เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการงบประมาณ ระบบการให้บริการ ระบบการควบคุมคุณภาพและระบบ

การวัดผลงานของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพรดังแนวคิดของเดวิด เนดเลอร์และมิเชล ทัชแมน (Nadler & Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) กล่าวว่า ระบบและวิธีการ เป็นระเบียบวิธีปฏิบัติในการทำงานประจำขององค์การ ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติงานต่างๆขององค์การ เพื่อค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยของระบบต่างๆ เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการงบประมาณ ระบบการให้บริการ ระบบการควบคุมคุณภาพและระบบการวัดผลงาน ดังงานวิจัยของนุทอง เนตรสว่าง (2548) การค้นคว้าแบบอิสระเรื่องประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลยางน่อง อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่ ผลของการวิจัยความเป็นประชาสังคมของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลยางน่องพบว่า อยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยในระดับมาก ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในความเป็นประชาสังคม และผลของการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาทางด้านกายภาพและสภาพแวดล้อมทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ และในการวางแผนพัฒนา พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางด้านการเมืองการบริหาร พบว่า อยู่ในเกณฑ์ระดับน้อย

2.6 ยุทธศาสตร์การพัฒนา ปัจจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการของการบริหารขององค์การ เริ่มตั้งแต่การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ การนำแผนสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และแก้ไขปรับปรุงข้อผิดพลาดบกพร่องที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจนั้น ซึ่งเริ่มจาก การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์แผนปฏิบัติ การจัดโครงสร้างองค์การ และการนำแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ดังแนวคิดของเดวิด เนดเลอร์และมิเชล ทัชแมน (Nadler & Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นกระบวนการของการบริหารขององค์การ เริ่มตั้งแต่การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ การนำแผนสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และแก้ไขปรับปรุงข้อผิดพลาดบกพร่องที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจนั้นซึ่งเริ่มจาก การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ภารกิจ (Mission) เป้าหมาย (Objectives) ยุทธศาสตร์ (Strategy) แผนปฏิบัติ (Action Plan) การจัดโครงสร้างองค์การ (Organization) และดังงานวิจัยของนันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548) ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างระบบบริหารงานของท้องถิ่นแบบธรรมาภิบาล และความเข้าใจของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบของธรรมาภิบาล ผลการศึกษา กลุ่มประชาชนผู้ให้บริการพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต. มาก และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต. ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาตำบล อีกทั้งส่งผลให้ความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้นอีกด้วย

2.7 ภาวะผู้นำ เป็นปัจจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะในการสร้างวิสัยทัศน์ ได้แก่ การพัฒนาและสื่อสารด้านการแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์ กำหนดความคาดหวังและสามารถนำผู้อื่นได้ด้วยการเป็นตัวอย่างที่ดี และมีการสร้างแรงจูงใจแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่น ความมุ่งมั่นไปสู่ความสำเร็จ รวมทั้งมีความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยแสดงออกถึงความสนับสนุนผู้อื่น การแสดงความเห็นอกเห็นใจของผู้อื่น และแสดงออกถึงความเชื่อมั่นของผู้อื่นของผู้บริหารเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ดังแนวคิดของเดวิด เนดเลอร์และมิเชล ทัทแมน (Nadler & Tushman อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2547 : 49-54) กล่าวว่าภาวะผู้นำ เป็นคุณลักษณะในการสร้างวิสัยทัศน์ ได้แก่ การพัฒนาและสื่อสารด้านการแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์ กำหนดความคาดหวังและสามารถนำผู้อื่นได้ด้วยการเป็นตัวอย่างที่ดี และมีการสร้างแรงจูงใจแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่น ความมุ่งมั่นไปสู่ความสำเร็จ รวมทั้งมีความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยแสดงออกถึงความสนับสนุนผู้อื่น การแสดงความเห็นอกเห็นใจของผู้อื่น และแสดงออกถึงความเชื่อมั่นของผู้อื่น

#### ตัวแปรตาม

ตัวแปรตาม คือ ผลการบริหารงานตามหลักจิตสมคูลของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ประกอบด้วย ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา

1. ด้านการเงิน เป็นมุมมองที่มีความสำคัญเรื่องความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร การใช้งบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ การตรวจสอบป้องกันงบประมาณของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ดังแนวคิดของแคปแลนและนอร์ตัน(Kaplan & Norton อ้างถึงในพสุ เศษรินทร์ และคณะ (2549 : 15-20) ได้กล่าวว่า มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) เป็นมุมมองที่มีความสำคัญที่จะบอกถึงผลประกอบการขององค์กรได้ ว่าเป็นอย่างไร มุมมองด้านการเงินมีตัวอย่างของตัวชี้วัด หรือ KPI เช่น การเพิ่มขึ้นของกำไร การเพิ่มขึ้นของรายได้หรือยอดขาย และการลดลงของต้นทุน

2. ด้านลูกค้า เป็นมุมมองโดยคำนึงถึงความมีประโยชน์ต่อส่วนและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ดังแนวคิดของแคปแลนและนอร์ตัน(Kaplan & Norton อ้างถึงในพสุ เศษรินทร์ และคณะ (2549 : 15-20) ได้กล่าวว่า มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) เป็นมุมมองที่จะตอบคำถามว่าลูกค้ามองเราอย่างไร มีตัวอย่างตัวชี้วัด KPI เช่น ความพึงพอใจของลูกค้า ส่วนแบ่งตลาด การรักษาลูกค้าเก่า การเพิ่มขึ้นของลูกค้าใหม่ และกำไรต่อลูกค้า เป็นต้น

3. ด้านกระบวนการภายใน เป็นมุมมองที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการจัดการองค์กรได้แก่ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะ จริยธรรม กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กรของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร ดังแนวคิดของแคปแลนและนอร์ตัน(Kaplan &

Norton อ้างถึงในพสุ เดชะรินทร์ และคณะ (2549 : 15-20) ได้กล่าวว่า มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) เป็นมุมมองที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการจัดการองค์กรสามารถนำเสนอคุณค่าที่ถูกค่าต้องการได้ มีตัวอย่างตัวชี้วัด KPI เช่น ผลิตภาพ (Productivity) หรือประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร กระบวนการขนส่งภายใน การเก็บรักษา และวงจรเวลา (Cycle Time)

4. ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา เป็นมุมมองที่ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร มีตัวอย่างตัวชี้วัด เช่น ความพึงพอใจของพนักงานทัศนคติของพนักงานและอัตราการเข้าออกของพนักงาน ดังแนวคิดของเคปแลนและนอร์ตัน(Kaplan & Norton อ้างถึงในพสุ เดชะรินทร์ และคณะ (2549 : 15-20) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) เป็นมุมมองที่ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร มีตัวอย่างตัวชี้วัด เช่น ความพึงพอใจของพนักงานทัศนคติของพนักงานและอัตราการเข้าออกของพนักงาน

จากแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารงานตามหลักจิตสมมูล แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์ทางการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินผลการบริหาร แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิด และสร้างเครื่องมือในการวิจัยเพื่อการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักจิตสมมูลของเทศบาลเมืองในจังหวัดชุมพร