

HA 129136

รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล
ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



พระทานนุวัตร ทัศธร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
พ.ศ. 2564

สงวนลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



ใบอนุญาตวิทยานิพนธ์
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

คณะกรรมการสอบได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ของ พระทานนุวัตร หัสดร แล้ว
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ เจริญสิทธิประเสริฐ)



กรรมการ



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร) (รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ)



กรรมการ



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ยุภาพร ยุภาศ)


(รองศาสตราจารย์ ดร.ภักดี โพธิ์สิงห์)

มหาวิทยาลัยอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



(รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร)

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพศาล วรคำ)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่.....เดือน.....ปี.....
15 ม.ค. 2564

ชื่อเรื่อง	: รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ผู้วิจัย	: พระทานนุวัตร หัสตร
ปริญญา	: รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
อาจารย์ที่ปรึกษา	: รองศาสตราจารย์ ดร.ยุภาพร ยูภาศ รองศาสตราจารย์ ดร.ภักดี โพธิ์สิงห์
ปีการศึกษา	: 2564

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหาร (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหาร (3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ผู้บริหารและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 450 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ มีความเชื่อมั่นเท่ากับ .89 โดยใช้สถิติการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบเพิ่มตัวแปรเป็นขั้น ๆ (Multiple Regression Analysis: MRA แบบ Stepwise) ผลการวิจัย พบว่า (1) ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหาร โดยรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน ตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านหลักการรับผิดชอบ หลักการตอบสนอง หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความเสมอภาค หลักมุ่งเน้นฉันทามติ และหลักประสิทธิผล (2) ผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหาร คือ ตัวพยากรณ์หรือปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานกับตัวแปรตามหรือตัวถูกพยากรณ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จากตัวพยากรณ์ 8 ตัว มีความสัมพันธ์กันเพียง 7 ตัว โดยเรียงจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พื้นฐาน (r) จากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ กลยุทธ์ของการบริหารงาน การสร้างทีมงาน การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน มนุษยสัมพันธ์ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การมีวิสัยทัศน์ และความร่วมมือ ตามลำดับ และตัวพยากรณ์หรือตัวแปรอิสระสามารถร่วมกันพยากรณ์ประสิทธิผลของการบริหารงานได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้เท่ากับ 0.855 และตัวพยากรณ์หรือปัจจัยที่พยากรณ์ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหาร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเรียงจากค่าน้ำหนักของการพยากรณ์ (สัมประสิทธิ์ของการพยากรณ์: β (Beta Coefficient) จากมากไปหาน้อย ดังนี้ กลยุทธ์การบริหารงาน การสร้างทีมงาน

มนุษย์สัมพันธ์ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การมีวิสัยทัศน์ การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน และความร่วมมือ ตามลำดับ (3) ผลการสร้างรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหาร จากการคัดสรรตัวพยากรณ์หรือปัจจัยพยากรณ์ ด้วยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณด้วยวิธีการเพิ่มตัวแปรเป็นขั้น ๆ (Multiple Regression Analysis: MRA โดยวิธี Stepwise) โดยอาศัยทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นโครงสร้างในการสร้างรูปแบบ (System Model) ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (Input) เรียงตามลำดับน้ำหนักของสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ จากค่ามากไปน้อย คือ (1) กลยุทธ์การบริหารงาน (2) การสร้างทีมงาน (3) มนุษย์สัมพันธ์ (4) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (5) การมีวิสัยทัศน์ (6) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน และ (7) ความร่วมมือ ตามลำดับ ปัจจัยกระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ได้แก่ การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management Quality Award: PMQA) และปัจจัยนำออก (Output) ได้แก่ ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (4) ผลการยืนยันรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากผู้ทรงคุณวุฒิ (Verify Expert) จำนวน 5 ท่าน โดยวิธีการทดสอบสหสัมพันธ์แบบลำดับที่ สำหรับความสอดคล้องกันในการตัดสินใจพหุคูณ พบว่า มีความคิดเห็นตรงกันหรือสอดคล้องกัน (Conform and Consistent)

คำสำคัญ : ประสิทธิภาพการบริการงานของผู้บริหาร, ตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

Title : A Model Effectiveness of Management of Administrators local Government Organizations According to the Good Governance Paradigm In the Northeast Region

Author : Phra Thannuwat Husadon

Degree : Doctor of Philosophy in Public Administration (Public Administration)
Rajabhat Maha Sarakham University

Advisors: Associate Professor Dr. Yupaporn Yupas
Associate Professor Dr. Phakdee Phosing

Year : 2021

Abstracts

The objective of this thesis is to study (1) study the level of the effectiveness of the administration of the executives. (2) study the factors which influence the effectiveness of the management of the executives. (3) study the factors which influence the effectiveness of the administration of the local administrative organization according to the governance paradigm in the northeast region. Sample group in this research. Executives and employees in the local government organization. Consisting of Provincial administrative organizations, municipalities and sub-district administrative organizations, 450 persons. The instrument used in the research was a five level rating estimation questionnaire. With a confidence value of .89. By means of multiple regression analysis (Stepwise MRA, stepwise step). The results of the research showed that. (1) The level of effectiveness of management of executives. Overall, in a high level, when considering each aspect, in a high level in all aspects. Respectively, the average value from highest to lowest is Responsibility Response principle Principles of participation Principle of decentralization Performance key Efficiency, rule of law, transparency Equality Primary focus on consensus And the effectiveness principle. (2) The results of the study of factors affecting the effectiveness of the management of the executives Is a predictor or a factor that has a basic relationship with the dependent variable or predictor. With statistical significance at the level of .05 Out of the 8 predictions, there are only 7 relationships. Which can be ordered from the basic correlation coefficient (r) in descending order as follows. Strategy of administration Team building Coordination with communities human relations Effective communication

Vision And cooperation respectively And the predictors or independent variables can jointly predict the effectiveness of management with statistical significance at the level of .05 equal to 0.855. And forecasters or factors that predict the effectiveness of management With statistical significance at the level of .05. By sorting the weights of the forecast (Coefficient of Forecasting: β (Beta Coefficient) descending. Strategy management Team building human relations Effective communication Vision Coordination with communities And cooperation respectively. (3) The result of creating a model (Model) the effectiveness of the administration of the management. From the selection of predictions or forecasting factors With multiple regression analysis With stepwise multiple regression analysis (MRA by Stepwise method). By using System Theory as the structure for creating System Model. Which consists of inputs. In order of weight of forecasting coefficients From high to low. (1) Management strategies (2) Team building (3) Human relations (4) Effective communication (5) Vision (6) Community coordination and (7) Cooperation respectively. Transformation process factors (Transformation Process) Public Management Quality Award: PMQA. And the output (Output) is the effectiveness of the administration of the local administrative organization in accordance with the governance paradigm in the northeast region. (4) Confirmation model of the effectiveness of the administration of the local administrative organization in accordance with the governance paradigm in the northeastern region. From 5 experts (Verify Expert) by using the correlation test For consistency in multiple decisions. Found that there are consistent or consistent opinions (Conform and Consistent)

Keyword : Effectiveness of Administration, According to the Good Governance Paradigm, Local Governing Bodies

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้วิจัย ได้รับความช่วยเหลือ และแนะนำเป็นอย่างดี จาก รองศาสตราจารย์ ดร.ยุภาพร ยุภาศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์ ดร. ภักดี โพธิ์สิงห์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ดร.กิตติศักดิ์ เจริญสิทธิประเสริฐ ประธานสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. สัญญา เคนาภูมิ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้วิจัย ขอเจริญพร ขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สุเทพ เมย์ไธสง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชลีนุช คนเชื้อ ที่ให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา และตรวจสอบ แก้ไข ขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ เครื่องมือเพื่อการวิจัยและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับรองรูปแบบ (Model) อีกทั้งผู้บริหารและบุคลากร องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านการให้ข้อมูล และเก็บรวบรวมข้อมูลจนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์

ขอเจริญพร ขอบคุณ โยมพ่อ - แม่ ผู้มีพระคุณที่เป็นผู้สร้างแรงบันดาลใจ คอยให้กำลังใจ รวมถึง ให้การช่วยเหลือในทุกสิ่งทุกอย่างตลอดมา และเพื่อน ๆ ร่วมรุ่น รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต ที่ให้กำลังใจและช่วยเหลือกันตลอดมา ผู้วิจัยขอน้อมอุทิศเป็นเครื่องสักการบูชาคุณพระศรีรัตนตรัย คุณบิดา - มารดา ครูอาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่มีส่วนสนับสนุนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงด้วยดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

พระทานนุวัตร หัสตรา

สารบัญ

หัวเรื่อง	หน้า
บทคัดย่อ	ค
ABSTRACT	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ซ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	4
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	5
1.4 สมมติฐานการวิจัย	5
1.5 ขอบเขตการวิจัย	5
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	11
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ	11
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล	23
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร	27
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	57
2.5 บริบททั่วไป	102
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	134
2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย	142
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	153
ระยะที่ 1 ศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศน์ธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	143

หัวเรื่อง	หน้า
ระยะเวลาที่ 3 การสร้างและยืนยันรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	149
บทที่ 4 ผลการวิจัย	151
ระยะเวลาที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายของผลการวิเคราะห์ ข้อมูล	152
ระยะเวลาที่ 3 การสร้างและยืนยันรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	167
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	169
5.1 สรุป	170
5.2 อภิปรายผล	171
5.3 ข้อเสนอแนะ	174
บรรณานุกรม	175
ภาคผนวก	192
ภาคผนวก ก แบบสอบถามเพื่อการวิจัย	193
ภาคผนวก ข ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามการวิจัย	206
ภาคผนวก ค ตัวอย่างหนังสือขอความอนุเคราะห์	211
การเผยแพร่ผลงานวิจัย	217
ประวัติผู้วิจัย	218

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	ผลิตภัณฑ์มวลรวมและโครงสร้างเศรษฐกิจ 122
2.2	ประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 127
2.3	ปัญหาภัยพิบัติของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 131
3.1	จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 144
3.2	จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 145
4.1	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับประสิทธิผลของการบริหารงาน ตามหลักประสิทธิผล โดยรวม 152
4.2	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักประสิทธิภาพ 153
4.3	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักการตอบสนอง 154
4.4	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักการรับผิดชอบ 155
4.5	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักความโปร่งใส 156
4.6	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักการมีส่วนร่วม 157
4.7	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักการกระจายอำนาจ 158
4.8	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักนิติธรรม 159
4.9	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักความเสมอภาค 160
4.10	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน ด้านหลักมุ่งเน้นฉันทามติ 161

ตารางที่	หน้า
4.11 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวพยากรณ์กับตัวพยากรณ์และระหว่างตัวพยากรณ์กับตัวแปรตามหรือตัวเกณฑ์	162
4.12 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างประสิทธิผลของการบริหารงานกับตัวพยากรณ์ (ปัจจัย)	163
4.13 ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ (ปัจจัย) ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ ค่าทดสอบสัมประสิทธิ์ถดถอยตัวพยากรณ์ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ และค่าคงที่ของสมการพยากรณ์	164
4.14 รายงานหรือรายชื่อที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิตัดสินหรือประเมินความคิดเห็นตรงกันหรือสอดคล้องกัน	167
ข.1 ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามการวิจัย	207



สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	รูปแบบเชิงระบบและสถานการณ์ (Systems / Contingency Model)	16
2.2	ขั้นตอนการสร้างรูปแบบสร้างความสัมพันธ์	19
2.3	การศึกษาปรากฏการณ์โดยวิธีการสร้างโมเดล	20
2.4	องค์ประกอบของวิธีระบบ	40
2.5	รูปแบบองค์ประกอบของวิธีระบบและการวิเคราะห์ระบบ	40
2.6	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำที่เข้มแข็งและประสิทธิภาพขององค์กร	42
2.7	ผลของสถานการณ์ที่เกิดจากหลายสาเหตุ	43
2.8	รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ Cohen and Uphoff	86
2.9	แผนที่ตั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	118
2.10	กรอบแนวคิดการวิจัย	142
4.1	ร่างรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	165
4.2	รูปแบบประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการที่ศรัทธามาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	168

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชน ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283 วรรคสาม ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หลักการเรื่องธรรมาภิบาลได้มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดการกระจายอำนาจการปกครองไว้ในส่วนที่ 3 กล่าวถึง แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มาตรา 78(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และมาตรา 78(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, น. 3)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย (ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555, น. 193) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งภายใต้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการดูแลแก้ไขปัญหาและให้บริการประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เพื่อความมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ รวมถึงการปฏิบัติที่มีขั้นตอนเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์และให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ตลอดจนมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็วเนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันและการรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมายทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้งหรือการตรวจสอบการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ (สมบุญรณ์ สุขสำราญ, 2545)

ด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจึงมีการแสวงหารูปแบบหรือกระบวนการทัศน์แนวทางใหม่ในการทำงานเพื่อนำมาปรับใช้ในการทำงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ ให้เกิดการพัฒนารูปแบบองค์กรอย่างยั่งยืนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดอยู่ตลอดเวลา อาทิเช่น การบริหารจัดการองค์กรโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเชิงรุก การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาโดยบุคลากรขององค์กร ตลอดจนการศึกษาดูงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารองค์กร เป็นต้น

การพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ การจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ระบบราชการไทยจึงนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชนตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3 / 1 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ คุ่มค่า (Efficiency Value for Money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้ / มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารประเทศที่รัฐบาลหลายประเทศได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารรวมทั้งประเทศไทย โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งรวมสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารที่มุ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้บนพื้นฐานความยุติธรรมคุณธรรมความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เกิดจากแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ซึ่งเน้นถึงการให้บริการของรัฐที่มุ่งประโยชน์สุขของประชาชนตลอดถึงการมีส่วนร่วมทางการบริหารของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา 285 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มาตรา 286 สรุปลงได้ว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ถ้าบุคคลดังกล่าวมีความประพฤติ

ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมาตราอื่นอีกหลายมาตราได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการในภารกิจของภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้ภาครัฐมีการบริหารที่โปร่งใสสามารถถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระและประชาชน ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของสาธารณชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (วรวิศรา รัตนสมัย, 2543) ตลอดจนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

การศึกษารูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือเนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ มีงบประมาณที่ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีความโดดเด่นในการบริหารงานจนประสบผลสำเร็จ ได้รับการยอมรับจากสังคมและประชาชนสามารถเป็นองค์กรศึกษารูปแบบการพัฒนาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมได้เป็นอย่างดี

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรณีศึกษาในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อนำรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ สามารถนำไปวางแผนและกำหนดนโยบายการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ภายในองค์กรให้มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลรวมถึงก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อยู่ในระดับใด

1.2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอะไรบ้าง

1.2.3 รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.3.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.3.3 เพื่อสร้างและประเมินรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.4 สมมติฐานการวิจัย

1.4.1 ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อยู่ในระดับมาก

1.4.2 ปัจจัยที่คัดสรรมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.4.3 รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความเหมาะสมในระดับมาก

1.5 ขอบเขตการวิจัย

หน่วยที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย ตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ดังนี้

1.5.1 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1.5.1.1 ตัวแปรอิสระ หรือตัวพยากรณ์ หรือปัจจัย ประกอบด้วย

- 1) กลยุทธ์การบริหารงาน
- 2) การสร้างทีมงาน
- 3) มนุษยสัมพันธ์
- 4) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
- 5) การมีวิสัยทัศน์
- 6) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน
- 7) ความร่วมมือ
- 8) ความมุ่งมั่นและพากเพียร

1.5.1.2 ตัวแปรตามหรือตัวเกณฑ์ เป็นตัวแปรที่ถูกพยากรณ์ คือ กระบวนการทัศนธรรมาภิบาลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย (สถาบันพระปกเกล้า, 2549)

- 1) หลักประสิทธิผล
- 2) หลักประสิทธิภาพ
- 3) หลักการตอบสนอง
- 4) หลักการรับผิดชอบ
- 5) หลักความโปร่งใส
- 6) หลักการมีส่วนร่วม
- 7) หลักการกระจายอำนาจ
- 8) หลักนิติธรรม
- 9) หลักความเสมอภาค
- 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

1.5.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) เป็นองค์กรแต่ต้องมีตัวแทนในการตอบในการวิจัยครั้งนี้ ใช้ผู้บริหารและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1.5.2.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 450 คน โดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi - Stage Sampling)

1.5.3 การแบ่งระยะการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งระยะการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระยะที่ 2 ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบเพิ่มตัวแปรเป็นขั้น ๆ (Multiple Regression Analysis น. MRA แบบ Stepwise)

ระยะที่ 3 การสร้างและยืนยันรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. ร่างรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. ยืนยันรูปแบบ (Model) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Expertise) จำนวน 5 คน โดยการทดสอบสหสัมพันธ์แบบลำดับที่สำหรับความสอดคล้องกันในการตัดสินใจพหุคูณ (The Rank Correlation Test for Agreement in Multiple Judgement)

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

“การบริหาร” หมายถึง การปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อความสำเร็จร่วมกัน โดยยึดหลักประหยัดและประสิทธิภาพและเพิ่มเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานในองค์กรเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ตั้งไว้

“หลักธรรมาภิบาล” หมายถึง หลักในการบริหารงานของผู้บริหารและพนักงานที่ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรและประชาชนในด้านหลักประสิทธิผล ด้านหลักประสิทธิภาพ ด้านหลักการตอบสนอง ด้านหลักการรับผิชอบ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักการกระจายอำนาจ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความเสมอภาค และด้านหลักมุ่งเน้นฉันทามติ

1. หลักประสิทธิผล หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่สุดที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง หมายถึง การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. หลักการรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน ได้แก่ การตระหนักในหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนใส่ใจต่อปัญหาของชุมชนมีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล และกล้ายอมรับผลการกระทำ

5. หลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีการเปิดเผยตรงไปตรงมาสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ บุคลากรและประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึงมีกระบวนการให้บุคลากรสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

6. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนรับรู้การวางแผน การปฏิบัติงาน การประเมินผลงานและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และมีพลังในการทำงาน

7. หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทรัพยากรและภารกิจให้แก่หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากรโดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8. หลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารงานตามกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ด้วยความถูกต้อง ความดีงาม มีการกระจายอำนาจการพัฒนาบุคลากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน รณรงค์ให้บุคลากรยึดถือหลักความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม

9. หลักความเสมอภาค หมายถึง การได้รับการปฏิบัติและได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการสภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนาการศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

11. กลยุทธ์การบริหารงาน หมายถึง การปฏิบัติงานที่กำหนดวัตถุประสงค์ รูปแบบกลยุทธ์ การสื่อสาร กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารงานที่มุ่งดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จในองค์กร
12. การสร้างทีมงาน หมายถึง การชี้แจงนโยบาย จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน ให้ผู้ร่วมงานเข้าใจอย่างทั่วถึง เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น การตัดสินใจในการทำงานกำหนด กระบวนการในการปฏิบัติงาน โดยมีการประชุมแผนกหรือหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ
13. มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การดูแลเอาใจใส่ ช่วยเหลือบุคลากร พัฒนาตนเองตามศักยภาพ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และบุคลิกภาพที่มีประสิทธิภาพ การสื่อสาร การกระจายอำนาจ และการมอบหมาย งานและตำแหน่งให้เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานในองค์กร
14. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง การสื่อสารภายในองค์กรมีประสิทธิภาพ การประสานงาน การแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ การนำเสนอข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรมีลักษณะ ที่เป็นระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายด้วยความรวดเร็ว ราบรื่น ตลอดถึงการปฐมนิเทศและการฝึกอบรมการสื่อสารให้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถในการ ปฏิบัติงาน
15. การมีวิสัยทัศน์ หมายถึง การกำหนดวิสัยทัศน์ให้ชัดเจนและนำไปปฏิบัติโดยการจัดทำ นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีและเป็นรูปธรรมกลยุทธ์หรือแนวทางที่จะดำเนินการให้สำเร็จ ตามเป้าหมาย การวางแผน การชี้แนะให้บุคลากรมีความมุ่งมั่น การปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์กร ให้มีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน
16. การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน หมายถึง การประสานงานกับผู้นำท้องถิ่น ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องลำดับปัญหาตามความจำเป็นด้านต่าง ๆ และระดับความต้องการของชุมชน ให้มีการเข้าร่วมประชุมกับผู้นำชุมชนและประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอในการนำไปแก้ปัญหา ประสานความร่วมมือกับผู้นำชุมชน ประชาชนและให้ความช่วยเหลือชุมชนและหน่วยงานอื่นเพื่อเข้าร่วม กิจกรรมวัฒนธรรมของท้องถิ่น
17. ความร่วมมือ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการ การวางแผน จัดการเตรียมความพร้อมและสิ่งอำนวยความสะดวก การให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรค การประสานงานหรือติดต่อ การติดตามและประเมินผลด้านปัญหา ข้อมูล และความสำเร็จ การร่วมมือ กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ร่วมกันของบุคคลในองค์กรกับหน่วยงาน
18. ความมุ่งมั่นและพากเพียร หมายถึง การมีความมุ่งมั่น ตั้งใจและรับผิดชอบหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถเพื่อบรรลุเป้าหมาย ความทุ่มเททำงาน อดทน ไม่ย่อท้อ ต่อปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน การพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจริงใจเพื่อให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานในองค์กร

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

“บุคลากร” หมายถึง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

“ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” หมายถึง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี สกลนคร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ชัยภูมิ และอุบลราชธานี

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทำให้ได้ทราบระดับและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการใช้รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.7.2 ทำให้ได้รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.7.3 นำรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการไปใช้และพัฒนาการบริหารงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.7.4 เป็นตัวอย่างรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.7.5 นำข้อมูลผลการวิจัยในครั้งนี้ไปศึกษา ค้นคว้า วิจัยเพิ่มเติมและพัฒนา รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในโอกาสต่อไป

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่องรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัย ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ
2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. บริบททั่วไป
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

2.1.1 ความหมายของรูปแบบ

รูปแบบเป็นสิ่งที่สร้างและพัฒนาขึ้นไว้เป็นแนวทางในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ทิตินา แชมมณี (2550) ได้กล่าว อธิบายความหมายของรูปแบบไว้ว่า รูปแบบ หมายถึง เครื่องมือทางความคิดที่บุคคลใช้ในการสืบสอบหาคำตอบ ความรู้ ความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยสร้างมาจากความคิด ประสบการณ์การใช้อุปมาอุปไมย หรือจากทฤษฎีหลักการต่าง ๆ และแสดงออกในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

ณัฐศักดิ์ จันทร์ผล (2552) รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างโปรแกรม แบบจำลองหรือตัวแบบที่จำลองสภาพความเป็นจริงที่สร้างขึ้นจากการลดทอนเวลาและเทศะ พิจารณาว่ามีสิ่งใดบ้างที่จะต้องนำมาศึกษาเพื่อใช้ทดแทนแนวคิดหรือปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่ง โดยอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของรูปแบบนั้น ๆ

มาลี สืบกระแสน (2552) รูปแบบมีสองลักษณะ คือ รูปแบบจำลองของสิ่งที่เป็นรูปธรรม เช่น ระบบการปฏิบัติงานและรูปแบบที่เป็นแบบจำลองของสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์

เป็นต้น รูปแบบอาจแสดงความสัมพันธ์ด้วยเส้นโยงแสดงในรูปแบบภาพหรือเขียนในรูปแบบสมการคณิตศาสตร์ หรือสมการพหุคูณหรือเขียนเป็นข้อความ จำนวน หรือ ภาพ หรือ แผนภูมิหรือรูปสามมิติ

ปัญญา ทองนิล (2553) ได้กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างที่เกิดจากทฤษฎี ประสบการณ์ การคาดการณ์นำเสนอในรูปแบบของข้อความหรือแผนผัง

คัมภีร์ สุตแท้ (2553) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่สร้าง หรือพัฒนาขึ้นแสดงให้เห็น ถึงองค์ประกอบสำคัญ ๆ ของเรื่องให้เข้าใจง่ายขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ต่อไป

วิมล จันทร์แก้ว (2555) รูปแบบ หมายถึง คำโครงของเรื่องที่ต้องการศึกษา โดยแสดง ให้เห็นถึงโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันเพื่อช่วยในการศึกษาปัญหา แนวคิดและปรากฏการณ์ต่าง ๆ ให้เกิดความรู้ความเข้าใจง่ายและดียิ่งขึ้น

Willer (1967, p. 125) กล่าวว่า รูปแบบเป็นการสร้างมโนทัศน์ (Conceptualization) เกี่ยวกับชุดของปรากฏการณ์โดยอาศัยหลักการ (Rationale) ของระบบรูปนัย (Formal System) และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้เกิดความกระจ่างชัดของนิยามความสัมพันธ์และประพจน์ที่เกี่ยวข้อง

Procter and Paul (1978, p. 174) ให้ความหมายคำนี้ไว้ใน Longman Dictionary of Contemporary English โดยสรุปแล้วจะมี 3 ลักษณะใหญ่ คือ Model ที่หมายถึงสิ่งซึ่งเป็นแบบ ย่อส่วนของจริงความหมายนี้ตรงกับภาษาไทยว่า แบบจำลอง เช่น แบบจำลองของเรือดำน้ำ เป็นต้น Model ที่หมายถึง สิ่งของหรือคนที่นำมาใช้เป็นแบบอย่างในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ครูแบบอย่าง นักเดินแบบหรือแม่แบบในการวาดภาพศิลปะ เป็นต้น Model ที่หมายถึง แบบหรือรุ่นของผลิตภัณฑ์ ต่าง ๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์รุ่น 864X เป็นต้น

Bardo and Hartman (1982, p. 245) ได้กล่าวถึง รูปแบบในทางสังคมศาสตร์ไว้ว่า “เป็นชุดของข้อความเชิงนามธรรมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เราสนใจเพื่อใช้ในการนิยามคุณลักษณะและ / หรือบรรยายคุณสมบัติ นั้น ๆ” Bardo และ Hartman อธิบายต่อไปว่า รูปแบบเป็นอะไรบางอย่าง ที่เราพัฒนาขึ้นมาเพื่อบรรยายคุณลักษณะที่สำคัญ ๆ ของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ง่าย ต่อการทำความเข้าใจรูปแบบจึงมิใช่การบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุม เพราะการทำเช่นนั้นจะทำให้รูปแบบมีความซับซ้อนและยุ่งยากเกินไปในการที่จะทำความเข้าใจ ซึ่งจะทำให้คุณค่าของรูปแบบนั้นด้อยลงไป ส่วนการที่จัดระบบรูปแบบหนึ่งๆ จะต้องมีรายละเอียด มากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้น ๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนด เป็นการตายตัวทั้งนี้ก็แล้วปรากฏการณ์แต่ละอย่างและวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการ จะอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ อย่างไร

Tosi and Carroll (1982, p. 74) กล่าวไว้ว่า รูปแบบเป็นนามธรรมของจริงหรือภาพจำลองของสภาพการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีตั้งแต่รูปแบบอย่างง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนมาก ๆ และมีทั้งรูปแบบทั้งกายภาพ (Physical Model) ที่เป็นแบบจำลองของวัตถุ เช่น แบบจำลองหอสมุดแห่งชาติ แบบจำลองเครื่องบินขับไล่ เอฟ 16 เป็นต้น และรูปแบบเชิงลักษณะ (Qualitative Model) ที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ด้วยภาษาหรือสัญลักษณ์ เช่น รูปแบบเชิงระบบ และตามสถานการณ์ (A System / Contingency Model) ของ (Brown and Moberg, 1980, p. 56) และรูปแบบการควบคุมวิธานิพนธ์ ของบุญชม ศรีสะอาด (2548) เป็นต้น และรูปแบบการบริหารซึ่งกำลังศึกษาและพัฒนาในการวิจัยครั้งนี้จะอยู่ในกลุ่มของรูปแบบประเภทหลัง คือ รูปแบบเชิงคุณลักษณะ ซึ่งเป็นรูปแบบในความหมายโดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงคำนี้ในวงวิชาการ

Stoner and Wankel (1986, p. 44) ให้ทัศนะว่ารูปแบบเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์เพื่อทำให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ง่ายขึ้น

Husen and Postlethwaite (1994, p. 3895) ได้ให้ความหมายว่า รูปแบบ คือ โครงสร้างที่ถูกนำเสนอเพื่อใช้วินิจฉัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่สร้างมาจากเหตุการณ์การหยั่งรู้ด้วยวิธีการอุปมาอุปมัยหรือได้มาจากทฤษฎีรูปแบบจึงไม่ใช่ทฤษฎี

Raj (1996 A, p. 45) ได้ให้ความหมายของคำว่ารูปแบบ (Model) ในหนังสือ Encyclopedia of Psychology and Education ไว้ 2 ความหมาย ดังนี้ 1) รูปแบบ คือ รุปย่อของความจริงของปรากฏการณ์ ซึ่งแสดงด้วยข้อความ จำนวน หรือภาพ โดยการลดทอนเวลาและเทศะทำให้เข้าใจความจริงของปรากฏการณ์ได้ดียิ่งขึ้น 2) รูปแบบ คือ ตัวแทนของการใช้แนวความคิดของโปรแกรมที่กำหนดเฉพาะโดยสรุปแล้ว รูปแบบ หมายถึง แบบจำลองอย่างง่ายหรือย่อส่วน (Simplified Form) ของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้เสนอรูปแบบดังกล่าวได้ศึกษาและพัฒนาขึ้นมาเพื่อแสดงหรืออธิบายปรากฏการณ์ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นหรือในบางกรณีอาจจะใช้ประโยชน์ในการทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นตลอดจนอาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อไป

Raj (1996 B, p. 197) รูปแบบ หมายถึง รุปย่อที่เลียนแบบความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยจัดระบบความคิดในเรื่องนั้นให้ง่ายขึ้น

Good (2005, p. 177) ในพจนานุกรมการศึกษาได้รวบรวมความหมายของรูปแบบเอาไว้ 4 ความหมาย คือ

1. เป็นแบบอย่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างหรือทำซ้ำ
2. เป็นตัวอย่างเพื่อเลียนแบบ เช่น ตัวอย่างในการออกเสียงภาษาต่างประเทศ เพื่อให้ผู้เรียนได้เลียนแบบ เป็นต้น

3. เป็นแผนภูมิหรือรูปสามมิติซึ่งเป็นตัวแทนของสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลักการหรือแนวคิด

4. เป็นชุดของปัจจัยตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันซึ่งรวมตัวกันเป็นตัวประกอบและเป็นสัญลักษณ์ทางระบบสังคม อาจจะเขียนออกมาเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์หรือบรรยายเป็นภาษาก็ได้

Stanford Encyclopedia of Philosophy (2006, p. 671) ได้ให้ความหมายของรูปแบบในลักษณะสอดคล้องกับการให้ความหมายของ Good ว่ารูปแบบเป็นระบบหรือโครงสร้างที่ถูกสร้างขึ้นมาจากทฤษฎีทั่วไปเพื่อพรรณนาและอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ

Thinkexist (2008, p. 1) ได้ให้ความหมายของคำว่า รูปแบบ (Model) ไว้ว่าเป็นแบบจำลองระบบการปฏิบัติงานหรือแบบแปลนของการก่อสร้างที่วาดไว้ล่วงหน้าหรือสิ่งของที่เป็นตัวแทนแสดงความคิดของสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือสิ่งที่เตรียมเอาไว้ล่วงหน้า (Ardictionary, 2008, p. 1) ได้นิยามความหมายของ (Model) ว่าหมายถึง แบบจำลองที่เป็นสัดส่วนหรือเป็นประเภทเดียวกันกับของจริงหรือสัญลักษณ์ของการเป็นตัวแทนสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่คาดว่าจะเกิดในอนาคตหรือแบบแปลนของสิ่งที่เตรียมไว้การให้ความหมายของรูปแบบ (Model) ในหนังสือ Encyclopedia of Psychology and Education ไว้ 2 ความหมายดังนี้

1. รูปแบบ คือ รูปร่างของความจริงของปรากฏการณ์ซึ่งแสดงด้วยข้อความจำนวนหรือภาพ โดยการลดทอนเวลาและเทศะทำให้เข้าใจความจริงของปรากฏการณ์ได้ดียิ่งขึ้น

2. รูปแบบ คือ ตัวแทนของการใช้แนวความคิดของโปรแกรมที่กำหนดเฉพาะ
สรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง ความสัมพันธ์ของ 2 ชุด ตัวแปร ประกอบด้วย กระบวนการปฏิบัติงานกับงานวิชาการที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

2.1.2 ประเภทของรูปแบบ

รูปแบบมีหลายประเภทด้วยกันซึ่งนักวิชาการด้านต่าง ๆ ก็ได้จัดแบ่งประเภทต่างกันอย่างออกไปดังต่อไปนี้

Bardo and Hartman (1982, p. 141) นักนิเวศวิทยาคนสำคัญ ท่านหนึ่งได้ให้ทัศนะคติที่น่าสนใจไว้อีกแนวหนึ่งซึ่งเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบโดยแบ่งประเภทของรูปแบบด้วยการอธิบายลักษณะจากลักษณะของเมืองออกเป็นรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะพื้นที่และรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะของประชากร รูปแบบที่ใช้ในการอธิบายโดยพื้นที่นั้นมีจุดมุ่งหมายในการบรรยายลักษณะของเมืองว่าลักษณะอย่างไร เช่น Concentric Zone Model และ Social Area Analysis model เป็นต้น สำหรับรูปแบบที่ใช้อธิบายโดยคุณลักษณะของประชากรนั้นเป็นรูปแบบที่เสนอแนวคิดในการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของประชากรของเมืองต่าง ๆ เช่น Residential Segregation Model และ Group Location Model เป็นต้น

Schwirian (1982, อ้างถึงใน Bardo and Hardman, 1982, pp. 70 - 72) นักนิเวศวิทยาคนสำคัญได้แบ่งประเภทของรูปแบบด้วยการอธิบายลักษณะจากลักษณะของเมืองออกเป็นรูปแบบที่อธิบายโดยพื้นที่นั้นเป็นจุดมุ่งหมายในการบรรยายลักษณะของเมืองว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น Concentric Zone Model และ Social Area Analysis Model เป็นต้น สำหรับรูปแบบที่ใช้อธิบายคุณลักษณะของประชากรเมืองนั้น เป็นรูปแบบที่เสนอแนวคิดในการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของประชากรเมืองต่าง ๆ เช่น Residential Segregation Model เป็นต้น

Joyce and Well (1985, p. 74) ได้ศึกษาและจัดแบ่งประเภทของรูปแบบตามแนวคิดหลักการหรือทฤษฎีซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ และได้แบ่งกลุ่มรูปแบบการสอนเอาไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. Information - Processing Models เป็นรูปแบบการสอนที่ยึดหลักความสามารถในกระบวนการประมวลข้อมูลของผู้เรียนและแนวทางในการปรับปรุงวิธีการจัดการกับข้อมูลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. Personal Models รูปแบบการสอนที่จัดไว้ในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลและการพัฒนาบุคคลเฉพาะรายโดยมุ่งเน้นกระบวนการที่แต่ละบุคคลจัดระบบปฏิบัติต่อสรรพสิ่ง (Reality) ทั้งหลาย

3. Social Interaction Models เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและบุคคลต่อสังคม

4. Behavior Models เป็นกลุ่มของรูปแบบการสอนที่ใช้องค์ความรู้ด้านพฤติกรรมศาสตร์เป็นหลักในการพัฒนารูปแบบจุดเน้นที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สังเกตได้ของผู้เรียนมากกว่าการพัฒนาโครงสร้างจิตวิทยาและพฤติกรรมที่ไม่สามารถสังเกตได้

Steiner (1988, p. 148) รูปแบบแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงปฏิบัติ (Practical Model or Model - of) รูปแบบประเภทนี้เป็นแบบจำลองทางกายภาพ เช่น แบบจำลองรถยนต์ เครื่องบิน ภาพจำลอง

2. รูปแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical Model or Model - of) เป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้นจากกรอบความคิดที่มีทฤษฎีเป็นพื้นฐาน ตัวทฤษฎีเองไม่ใช่รูปแบบหรือแบบจำลองเป็นตัวช่วยให้เกิดรูปแบบที่มีโครงสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน

2.1.3 องค์ประกอบของรูปแบบ

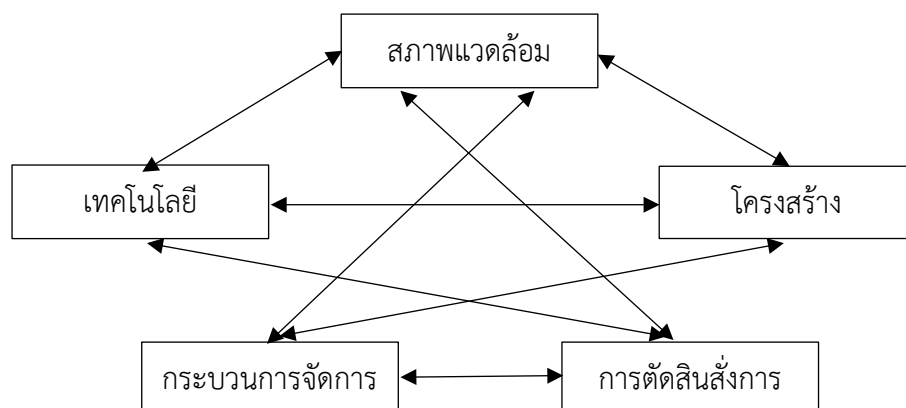
Husen and Postlethwaite (1994, p. 3865, อ้างถึงใน ทิศนา แคมมณี, 2550, น. 220) ได้อธิบายถึง องค์ประกอบของรูปแบบได้ 4 องค์ประกอบ ดังนี้

1. รูปแบบสามารถนำไปสู่การทำนายผลที่ตามมาสามารถทดสอบ / สังเกตได้
2. มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุอธิบายปรากฏการณ์เรื่องนั้น / ปรากฏกลไกเชิงสาเหตุที่กำลังศึกษาและอธิบายเรื่องที่กำลังศึกษา
3. รูปแบบช่วยจินตนาการสร้างความคิดรวบยอด ความสัมพันธ์ของสิ่งที่กำลังศึกษา / ช่วยสืบเสาะความรู้

4. รูปแบบมีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเชื่อมโยง

จากการศึกษาตัวอย่างของรูปแบบจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ พบว่าไม่ปรากฏมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเกณฑ์ตายตัวว่ารูปแบบนั้นต้องมีองค์ประกอบอะไรบ้างอย่างไรส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ผู้สนใจดำเนินการศึกษา ส่วนการกำหนดองค์ประกอบรูปแบบในการศึกษาและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหารจัดการ (The Model of Organization and Management) ตามความคิดของ (Brown and Moberg, 1980, p. 98) นั้น Brown และ Moberg ได้สังเคราะห์รูปแบบขึ้นมาจากแนวคิดเชิงระบบ (Systems Approach) กับหลักการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Approach) และองค์ประกอบตามรูปแบบของ Brown และ Moberg ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม (Environment) เทคโนโลยี (Technology) โครงสร้าง (Structure) กระบวนการจัดการ (Management Process) และการตัดสินใจสั่งการ (Decision Making)

รูปแบบการศึกษาและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหารของ Brown and Moberg (1980, p. 17) มีลักษณะดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 รูปแบบเชิงระบบและสถานการณ์ (Systems / Contingency Model)

สำหรับองค์ประกอบของรูปแบบการบริหารองค์กรเท่าที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงการจัดการบริหารหรือโครงสร้างระบบบริหารและแนวทางในการดำเนินงานในภาระหน้าที่ (Function) ที่สำคัญ ๆ ในการบริหารงานขององค์กรนั้น ๆ เช่น การบริหารงานบุคลากร การบริหารงานการเงิน การบริหารงานวิชาการ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งหนึ่งในตอนที่ว่าด้วยการกำหนดองค์ประกอบในการกำหนดรูปแบบต่อไป โดยสรุปแล้วในการกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบว่าจะประกอบด้วยอะไรบ้าง จำนวนเท่าใดมีโครงสร้างและความสัมพันธ์กันอย่างไรนั้นอยู่กับปรากฏการณ์ที่เรา กำลังศึกษาหรือจะออกแบบแนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบแต่ละรูปแบบนั้น ๆ เป็นหลัก

Keeves (1997, pp. 386 - 387) ได้กล่าวว่า รูปแบบโดยทั่วไปควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. รูปแบบจำเป็นต้องนำไปสู่การทำนาย (Prediction) ผลที่ตามมาซึ่งสามารถพิสูจน์ทดสอบได้ กล่าวคือ สามารถนำไปสร้างเครื่องมือไปพิสูจน์ทดสอบได้
2. โครงสร้างของรูปแบบจะต้องประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Causal Relationship) ซึ่งสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์หรือเรื่องนั้นได้
3. รูปแบบต้องสามารถช่วยสร้างจินตนาการ (Imagination) ความคิดรวบยอด (Concept) และความสัมพันธ์ (Interrelation) รวมทั้งช่วยขยายขอบเขตของการสืบเสาะความรู้
4. รูปแบบควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (Structural Relationship) มากกว่าความสัมพันธ์เชิงเชื่อมโยง (Associative relationship)

2.1.4 คุณลักษณะของรูปแบบที่ดี

Keeves (1988, p. 560) กล่าวว่า รูปแบบที่ใช้ประโยชน์ได้ควรมีข้อกำหนด (Requirement) 4 ประการ คือ

1. รูปแบบ ควรประกอบด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง (Structural Relationship) มากกว่า ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันแบบรวม ๆ (Associative Relationship)
2. รูปแบบ ควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสามารถถูกตรวจสอบได้โดยการสังเกต ซึ่งเป็นไปได้ที่จะทดสอบรูปแบบพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
3. รูปแบบ ควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ดังนั้น นอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ ควรใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
4. รูปแบบ ควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ซึ่งเป็นการขยายในเรื่องที่กำลังศึกษา

2.1.5 การตรวจสอบรูปแบบ

อุทุมพร จามรมาน (2541, น. 23) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการสร้างรูปแบบ ก็เพื่อทดสอบหรือตรวจสอบรูปแบบนั้นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ การตรวจสอบรูปแบบมีหลายวิธี ซึ่งอาจใช้การวิเคราะห์จากหลักฐานเชิงคุณลักษณะ (Qualitative) และเชิงปริมาณ (Quantitative) โดยที่การตรวจสอบรูปแบบจากหลักฐานเชิงคุณลักษณะ อาจใช้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจสอบส่วน การตรวจสอบโมเดลจากหลักฐานเชิงปริมาณใช้เทคนิคทางสถิติ ซึ่งการตรวจสอบรูปแบบควรตรวจสอบ คุณลักษณะ 2 อย่าง คือ

1. การตรวจสอบความมากน้อยของความสัมพันธ์ / ความเกี่ยวข้อง / เหตุผลระหว่าง ตัวแปร

2. การประมาณค่าพารามิเตอร์ของความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งการประมาณค่านี้สามารถ ประมาณข้ามกาลเวลากลุ่มตัวอย่างหรือสถานที่ได้ (Across Time, Samples, Sites)

Eisner (1976, pp. 192 - 193) ได้เสนอแนวคิดการตรวจสอบโดยการใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ ในบางเรื่องที่ต้องการความละเอียดอ่อนมากกว่าการวิจัยในเชิงปริมาณ โดยเชื่อว่าการรับรู้ที่เท่ากันนั้น เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้รู้และได้เสนอแนวคิดการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ไว้ดังนี้

1. การประเมินโดยแนวทางนี้มีได้เน้นผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ตามรูปแบบการประเมินแบบอิงเป้าหมาย (Goal – Based Model) การตอบสนองปัญหาและความ ต้องการของผู้เกี่ยวข้องตามรูปแบบการประเมินแบบสนองตอบ (Responsive Model) หรือกระบวนการ วิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะในประเด็นที่นำมาพิจารณา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเสมอไปแต่อาจจะผสมผสานปัจจัยในการพิจารณาต่าง ๆ เข้าด้วยกันตามวิจาร์ญาณของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพหรือ ความเหมาะสมของสิ่งที่ทำการประเมิน

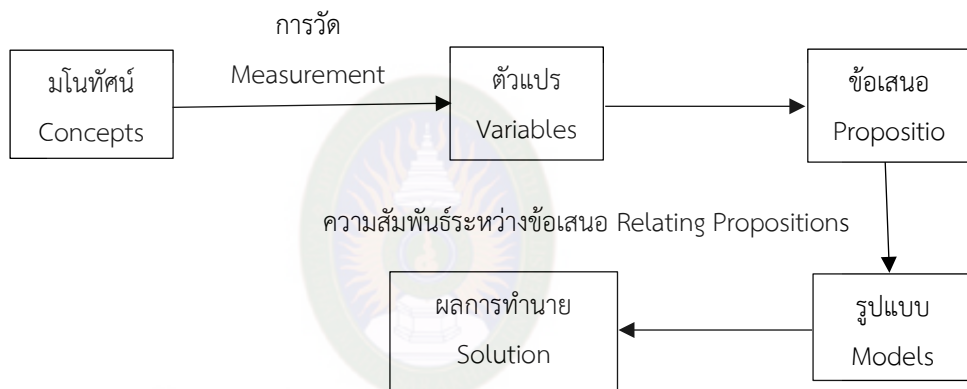
2. เป็นรูปแบบการประเมินที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialization) ในเรื่องที่จะประเมิน โดยที่พัฒนามาจากรูปแบบการวิจารณ์งานศิลป์ (Art Criticism) ที่มีความละเอียด ลึกซึ้งและต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากเป็นการวัดคุณค่าไม่อาจประเมิน ด้วยเครื่องวัดใด ๆ ได้และต้องใช้ความรู้ความสามารถของผู้ประเมินอย่างแท้จริง ต่อมาได้มีการนำ แนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในทางการศึกษาระดับสูงในวงการอุดมศึกษามากขึ้นในสาขาเฉพาะที่ต้องอาศัย ผู้รู้ผู้เล่นในเรื่องนั้นจริง ๆ มาเป็นผู้ประเมินผลทั้งนี้เพราะองค์ความรู้เฉพาะสาขานั้นผู้ที่ศึกษาเรื่องนั้น จริง ๆ จึงจะทราบและเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

3. เป็นรูปแบบที่ใช้บุคคล คือ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการประเมินโดยให้ ความเชื่อถือว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นเที่ยงธรรมและมีดุลพินิจที่ดีทั้งนี้มาตฐานและเกณฑ์พิจารณาต่าง ๆ นั้น จะเกิดขึ้นจากประสบการณ์และความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒินั่นเอง

4. เป็นรูปแบบที่ยอมให้ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงวุฒิตามอัยาศัย และความถนัดของแต่ละคนนับตั้งแต่การกำหนดประเด็นสำคัญที่พิจารณาการบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ การเก็บรวบรวมการประมวลผลการวินิจฉัยข้อมูลตลอดจนวิธีการนำเสนอทั้งนี้การเลือกผู้ทรงวุฒิจะเน้นที่สถานภาพทางวิชาชีพ ประสบการณ์และการเป็นที่เชื่อถือ (High Credit) ของวิชาชีพนั้น เป็นสำคัญ

2.1.6 การสร้างรูปแบบ

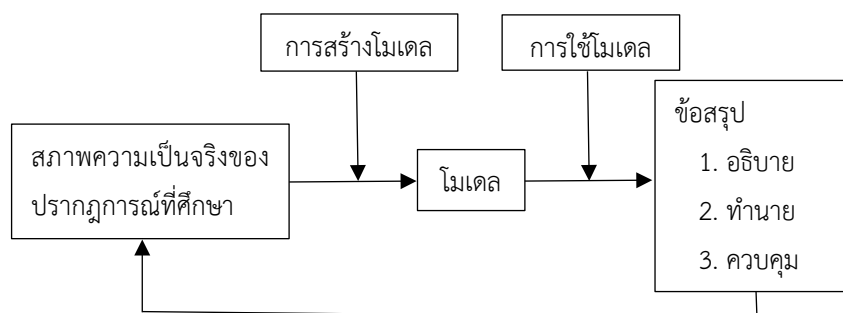
การสร้างรูปแบบ คือ การกำหนดมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบเพื่อชี้ให้เห็นชัดเจนว่ารูปแบบเสนออะไร เสนออย่างไร เพื่อให้ได้อะไรและสิ่งที่ได้นั้น อธิบายปรากฏการณ์อะไร และนำไปสู่ข้อค้นพบอะไรใหม่ ๆ (Steiner, 1969 and Keeve, 1988, p. 172) ขั้นตอนการสร้างรูปแบบเขียนไว้ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการสร้างรูปแบบสร้างความสัมพันธ์

กล่าวโดยสรุป รูปแบบที่จะนำไปใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดนั้น ต้องประกอบด้วย ลักษณะที่สำคัญ คือ มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างสามารถทำนายผลได้ สามารถขยายความผลทำนายได้กว้างขวางขึ้น และสามารถนำไปสู่แนวคิดใหม่ ๆ สำหรับการพัฒนารูปแบบนี้ผู้วิจัยจะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎี ในการสร้างรูปแบบนำเอาข้อมูลที่จัดเก็บมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ของ องค์ประกอบของรูปแบบกำหนดโครงสร้างและข้อเสนอของรูปแบบอย่างชัดเจนเพื่อนำไปสู่ผลสรุป เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่มุ่งหวังของการวิจัยมีการทดสอบ และปรับปรุงรูปแบบก่อนนำรูปแบบไปใช้งานจริงและมีการประเมินผลหลังจากการนำรูปแบบไปใช้งานจริง

มียากวะ (2550, น. 3) เสนอการสร้างโมเดลว่า เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ หรือสังคมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เราอาจไม่ศึกษาปรากฏการณ์เรื่องนั้น โดยตรงก็ได้แต่เราศึกษา โดยวิธีการสร้างโมเดล เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถนำไปอธิบาย ทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ที่ศึกษาดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 การศึกษาปรากฏการณ์โดยวิธีการสร้างโมเดล

โมเดลที่ใช้ศึกษาค้นคว้าปรากฏการณ์ทางสังคมต้องมีคุณสมบัติ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง มีลักษณะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปรากฏการณ์ของเรื่องที่ศึกษาและอีกประการหนึ่งสามารถนำไปใช้หาข้อสรุปเพื่ออธิบายทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง คุณสมบัติของโมเดลทั้ง 2 ประการนี้ มีลักษณะขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ ถ้าเราสร้างโมเดลให้สอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์มากเท่าใดโมเดลจะสลับซับซ้อนมากขึ้นทำให้การนำโมเดลไปใช้มีความยุ่งยากในทางตรงกันข้าม ถ้าเราเน้นความสะดวกในการนำเอาโมเดลไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ก็ต้องเขียนโมเดลให้ง่ายเข้าไว้โมเดลก็ไม่ค่อยสอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์ซึ่งทำให้การนำโมเดลไปใช้อธิบายทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ได้จำกัด จุดมุ่งหมายที่สำคัญการสร้างโมเดลก็เพื่อทดสอบหรือตรวจสอบโมเดลนั้นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์

Keeves (1988, p. 67) ได้กล่าวถึง หลักการอย่างกว้าง ๆ เพื่อกำกับการสร้างรูปแบบไว้ 4 ประการ คือ

1. รูปแบบควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้างของตัวแปรมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบธรรมดาอย่างไรก็ตามการเชื่อมโยงแบบเส้นตรงแบบธรรมดาทั่วไปนั้นก็มีประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยในช่วงต้นของการพัฒนารูปแบบ
2. รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบได้สามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกตและหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
3. รูปแบบควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลในเรื่องที่ศึกษาดังนั้นนอกจากจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ควรใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
4. นอกจากคุณสมบัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่และการสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งเป็นการขยายองค์ความรู้ในเรื่องที่เราากำลังศึกษาด้วย

ดังนั้นโมเดลที่สร้างขึ้นจึงมีความชัดเจนและเหมาะสมกับวิธีการทดสอบโดยปกติแล้วการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์มักจะทดสอบโมเดลด้วยวิธีการทางสถิติการสร้างโมเดล

การเก็บรวบรวมข้อมูลและการทดสอบโมเดลเป็นกิจกรรมที่ต้องบูรณาการเข้าด้วยกัน เนื่องจากโครงสร้างของโมเดลจะเป็นตัวกำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลข้อมูลที่เกิดขึ้นนำไปใช้ทดสอบโมเดล ผลของการทดสอบโมเดลย่อมนำไปสู่การยอมรับหรือปฏิเสธโมเดลนั้น

2.1.7 การพัฒนารูปแบบ

2.1.7.1 ความหมายของการพัฒนารูปแบบ

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการพัฒนารูปแบบ ไว้ดังนี้

รุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์ (2548) พัฒนารูปแบบหรือพัฒนาแบบจำลอง (Model Development) หมายถึง กระบวนการสร้างหรือพัฒนาแบบจำลองตลอดจนการทดสอบรูปแบบที่ดีให้มีคุณภาพ การจะนำไปสู่สภาวะการณ์ที่ดีในการศึกษาวิจัย

Willer (1986, p. 83) กล่าวว่า การพัฒนารูปแบบโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การสร้าง (Construct) รูปแบบ และ 2) การหาความเที่ยงตรง (Validity) ของรูปแบบ

Joyce and Weil (2000, อ้างถึงใน ทวีวรรณ อินตา, 2552, น. 160) กล่าวว่า การพัฒนารูปแบบนั้นมีสาระสำคัญ คือ รูปแบบควรมีทฤษฎีรองรับเมื่อพัฒนารูปแบบแล้วก่อนนำไปใช้ ต้องมีการวิจัยเพื่อทดสอบการพัฒนารูปแบบจะมีจุดมุ่งหมาย การพัฒนารูปแบบมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. รูปแบบควรมีทฤษฎีรองรับ
2. เมื่อพัฒนารูปแบบแล้วก่อนนำไปใช้อย่างแพร่หลายควรมีการวิจัยเพื่อทดสอบ ทฤษฎีและตรวจสอบคุณภาพในเชิงการใช้ในสถานการณ์จริง และนำข้อค้นพบมาปรับปรุงแก้ไขอยู่เรื่อย ๆ
3. การพัฒนารูปแบบอาจจะออกแบบให้ใช้ได้กว้างขวางหรือเพื่อจุดประสงค์ เจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้
4. การพัฒนารูปแบบจะมีจุดมุ่งหมายหลักที่ถือว่าเป็นตัวตั้งในการพิจารณา เลือกรูปแบบไปใช้ กล่าวคือ ถ้าผู้ใช้นำรูปแบบการสอนไปใช้ตรงกับจุดมุ่งหมายหลักก็จะทำให้เกิดผลสูงสุด แต่ก็สามารถนำรูปแบบนั้นไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์อื่นได้ถ้าพิจารณาเห็นว่าเหมาะสมแต่ก็ทำให้ ได้ผลสำเร็จลดน้อยลงไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบ พบว่า การพัฒนารูปแบบนั้น อาจจะมีขั้นตอนในการดำเนินงานแตกต่างกันไปแต่โดยทั่วไปแล้วอาจจะแบ่งออกเป็นสอง ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ การสร้างรูปแบบ (Construct) และการหาความตรง (Validity) ของรูปแบบส่วน รายละเอียดในแต่ละขั้นตอนจะมีการดำเนินการอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิดซึ่งเป็น พื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ ได้แก่

1. การพัฒนารูปแบบซึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ของ บุญชม ศรีสะอาด (2535, น. 13) ซึ่งได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพัฒนารูปแบบ

และการทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบในส่วนการพัฒนาแบบนั้นดำเนินการโดยวิเคราะห์ลำดับในการทำวิทยานิพนธ์หลักการเขียนรายงานการวิจัย จุดบกพร่องที่มักจะพบในการทำวิทยานิพนธ์ ฯลฯ แล้วนำองค์ประกอบเหล่านั้นมาสร้างรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ตามลำดับขั้นในการทำวิทยานิพนธ์ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนที่ 2 นำรูปแบบดังกล่าวไปทดสอบและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของรูปแบบ

จากการศึกษาขั้นตอนของการพัฒนาแบบของ Keeves (1988, อ้างถึงใน วาโร เพ็งสวัสดิ์, 2553, น. 14) กล่าวถึง หลักการกว้างๆ ของการพัฒนาแบบไว้ 4 ประการคือ 1) รูปแบบ ควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง 2) รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบได้สามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกตและหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ 3) รูปแบบควรต้องระบุหรือชี้ให้เห็นกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา 4) รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่และการศึกษางานวิจัยของ อวยชัย ศรีตระกูล และคณะ (2556, น. 88 - 89) พบว่า มีขั้นตอนในการพัฒนาแบบ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาพและแนวทางการบริหาร ขั้นตอนที่ 2 การสร้างรูปแบบการบริหารแยกเป็น 2 ส่วน คือ การยกร่างรูปแบบและการตรวจสอบร่างรูปแบบ และขั้นตอนที่ 3 คือ การประเมินความเป็นไปได้ของรูปแบบ ศรีวรรณ เกียรติสุรนนท์ และคณะ (2551, น. 53) ได้สร้างกรอบแนวคิดในการพัฒนาแบบ 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาปัญหา ขั้นตอนที่ 2 การประเมินรูปแบบ ขั้นตอนที่ 3 การทดลองใช้รูปแบบและขั้นตอนที่ 4 การปรับปรุงรูปแบบ เพชริน สงค์ประเสริฐ (2554, น. 229) ได้ดำเนินการพัฒนาแบบ 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาองค์ประกอบของรูปแบบ ขั้นตอนที่ 2 การสร้างรูปแบบ ขั้นตอนที่ 3 การทดลองใช้รูปแบบ ขั้นตอนที่ 4 การประเมินรูปแบบ และงานวิจัยของ ชญาณี ภัทรวารินทร์ (2556, น. 16) พบว่า การพัฒนาแบบประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาเอกสารเพื่อกำหนดกรอบแนวคิด ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานประกอบการสร้างรูปแบบ ขั้นตอนที่ 3 การสร้างรูปแบบ ขั้นตอนที่ 4 การตรวจสอบรูปแบบ และขั้นตอนที่ 5 การปรับปรุงและนำเสนอรูปแบบ

สามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาแบบแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การสร้างหรือพัฒนาแบบ และ 2) การตรวจสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบ

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างหรือพัฒนาแบบ ในขั้นตอนนี้ให้สร้างหรือพัฒนาแบบขึ้นมาก่อนเป็นรูปแบบตามสมมติฐาน (Hypothesis Model) โดยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 การทดสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบ ภายหลังจากที่ได้พัฒนาแบบในขั้นต้นแรกแล้วจำเป็นที่จะต้องทดสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบดังกล่าว เพราะรูปแบบที่พัฒนาขึ้นถึงแม้จะพัฒนาโดยมีรากฐานจากทฤษฎีแนวความคิดรูปแบบของบุคคลอื่น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

2.2.1 ความหมายของประสิทธิผล

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของประสิทธิผล ไว้ดังนี้

รุ่ง แก้วแดง และ ชัยณรงค์ สุวรรณสาร (2536, น. 169) ประสิทธิผล หมายถึง ความสำเร็จของผลการปฏิบัติงานที่เป็นไปหรือบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, น. 29) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผล หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการให้ก้าวหน้าและสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์การตั้งไว้ได้

วิทยา ด่านธำรงกุล (2546, น. 27) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการเลือกเป้าหมายที่เหมาะสมและบรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ประสิทธิผลจึงวัดกันที่ว่าองค์การสามารถสนองผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นต้องการหรือไม่ และสามารถบรรลุในสิ่งที่พยายามจะทำมากน้อยเพียงใด

สมใจ ลักษณะ (2550, น. 46 - 48) ประสิทธิผลของการปฏิบัติงานนั้น คือ ความสำเร็จอันเป็นผลเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามโครงการหรือแผนงานนั้นตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้ตั้งไว้หรือได้คาดหวังไว้โดยหากนำมาศึกษาแล้วจะพบว่า ประสิทธิผลนั้น หมายถึง ความสำเร็จที่เกิดขึ้นแล้วตัวเราคิดหรือวางแผนที่จะประกอบกิจการใดแล้วสามารถทำกิจการนั้นให้สำเร็จได้ตามที่คิดหรือวางไว้เรียกว่า การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพ

ติน ปรัชญพฤทธิ (2552, น. 130) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง ระดับที่คนงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

พิทยา บวรวัฒนา (2552, น. 176 - 177) มีความคิดเห็นว่า ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้สำหรับคำว่า เป้าหมายขององค์การนั้น หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์การปรารถนาให้บังเกิดขึ้นและได้อธิบายเพิ่มเติมว่า องค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่ดำเนินงานบรรลุ เป้าหมาย (Goals) ที่ตั้งไว้ประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจะเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงาน

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2552, น. 79) ได้ให้ความหมายประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

วิเชียร วิทยอุดม (2552, น. 45) ได้กล่าวถึง ประสิทธิผลขององค์การว่า ความมีประสิทธิผลขององค์การ ประกอบด้วย ความมีประสิทธิผลของบุคคลและของกลุ่มรวมกันมุ่งมองความมีประสิทธิผล

ขององค์กร ก็โดยพิจารณาว่าความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้นมีมากกว่าผลบวกของความมีประสิทธิภาพของบุคคลและของกลุ่มรวมกันองค์กรก็จะมีผลการดำเนินงานที่ดี

Price (1963, p. 318, Cited in Lawless, 1979, p. 33) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ คือ ความสามารถในการดำเนินการให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีตัวบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์กร 5 อย่าง คือ ความสามารถในการผลิต ขวัญ การปฏิบัติตามแบบอย่าง การปรับตัว และความเป็นปึกแผ่นขององค์กร

Etzioni (1964) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ชีตชั้นของความสามารถของประสิทธิภาพขององค์กรในการทำให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

Fiedler (1967, p. 9) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ การที่กลุ่มสามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งถือว่าเป็นประสิทธิภาพของกลุ่มสตีร์ส (Steers, 1977, p. 55) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ การที่ผู้นำได้ใช้ความสามารถในการแยกแยะการบริหารงานและการใช้ทรัพยากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

Thompson (1967) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิภาพขององค์กรว่า หมายถึง การที่องค์กรในฐานะที่เป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้

Reddin (1970) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิภาพขององค์กรว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารที่ผู้บริหารได้สร้างผลผลิต (Output) ที่เป็นไปตามตำแหน่งงานของตนและตามมาตรฐานงานที่กำหนดไว้ในองค์กร

Gibson, et al. (1982, p. 812) นิยามประสิทธิภาพไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้นการกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิภาพสูงต่ำเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าผลที่ได้รับตรงนั้นตรงครบถ้วน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพและใช้พลังงานน้อยเพียงใด

Hoy and Miskel (1991, p. 51) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถใช้ภาวะผู้นำเป็นศูนย์รวมในการจัดการบริหารทำให้บุคลากรและประชาชนเกิดความพึงพอใจเป็นผลทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

Seashore and Hall (1991) ให้ความหมายว่าประสิทธิภาพขององค์กร คือ ความสามารถขององค์กรในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีคุณค่าจากสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์กร

Richard (2004) ให้ความหมายของประสิทธิภาพว่า เป็นการสมดุลอย่างดีที่สุดระหว่างกิจกรรมด้านการปรับตัวและการรักษาสภาพ ดังนั้นกิจกรรมขององค์กรซึ่งเป็นเครื่องตัดสินการปฏิบัติขององค์กรว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่จึงประกอบไปด้วยกิจกรรม ดังต่อไปนี้

1. การได้มาซึ่งทรัพยากร
2. การใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต (Output)
3. การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้า
4. การปฏิบัติงานด้านเทคนิคและด้านการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ
5. การลงทุนในองค์การ
6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม
7. การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ระดับความสามารถของคณงานในการดำเนินปฏิบัติงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามความสัมพันธ์และสอดคล้องกับบริบทขององค์การ นั้น ๆ

2.2.2 ความสำคัญของประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) กล่าวว่า ประสิทธิภาพมีความสำคัญอย่างยิ่งในศาสตร์ทางการบริหาร และองค์การนับว่าเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าการบริหารองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด องค์การจะอยู่รอดและมีความมั่นคงจะต้องขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพองค์การหรือจะล่มสลายไปในที่สุด ดังนั้นจึงมีความสำคัญต่อองค์การ ดังนี้

1. ช่วยตรวจสอบวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การ การจัดตั้งองค์การย่อมกำหนด วัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน เพื่อดำเนินงานให้เป็นไปตามความต้องการหรือไม่
2. ประเมินผลการดำเนินงานกับแผนงานที่กำหนดการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม ย่อมต้องมีการวางแผนกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ การจัดสรรทรัพยากร การใช้อำนาจหน้าที่ การบริหารการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน
3. ประเมินผลสำเร็จกับวัตถุประสงค์ เปรียบเทียบผลงานที่ดำเนินการได้ตามแผนงาน กับวัตถุประสงค์ขององค์การที่คาดหวังถ้าผลงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และความคาดหวังขององค์การ แสดงว่าองค์การมีประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพอาจพิจารณาเป็น 2 ระดับ คือ

3.1 ประสิทธิภาพของบุคคล คือ ลักษณะของบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานใด ๆ หรือปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ แล้วประสบผลสำเร็จทำให้เกิดผลโดยตรงและครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ ผลที่เกิดขึ้นมีลักษณะคุณภาพ เช่น ความถูกต้อง ความมีคุณค่า เหมาะสมตรงกับความต้องการ และความจำเป็นของหมู่คณะ สังคม และผู้จะนำผลนั้นไปใช้เป็นผลที่ได้จากการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ประสิทธิภาพขององค์การ คือ การเน้นไปที่ผลรวมขององค์การ ซึ่ง (Gibson, et al., 1982) อธิบายถึง เกณฑ์ของควมมีประสิทธิภาพขององค์การว่า ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ 5 ตัว คือ

- 3.2.1 การผลิต (Production)
- 3.2.2 ประสิทธิภาพ (Efficiency)

3.2.3 ความพึงพอใจ (Satisfaction)

3.2.4 การปรับเปลี่ยน (Adaptiveness)

3.2.5 การพัฒนา (Development)

สำหรับคำว่า “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงานว่าใช้ไปอย่างไร มากน้อยแค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานใช้โดยประหยัดให้ได้ผลผลิตหรือผลลัพธ์ตามเป้าหมายขององค์การคาดหวังอย่างคุ้มค่าหรือไม่ โดยการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับประสิทธิภาพมี 2 ระดับ คือ

1. ประสิทธิภาพของบุคคล หมายถึง การที่บุคคลปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถใช้เทคนิคหรือยุทธวิธีในการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานที่มีปริมาณตามความต้องการและมีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายพลังงานและเวลาน้อยเป็นบุคคลที่มีคุณภาพและปริมาณของผลงานมีวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ

2. ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง กรที่องค์การสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์การโดยใช้ทรัพยากรปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคนอย่างคุ้มค่าที่สุด มีการสูญเปล่าน้อยที่สุดมีลักษณะของการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดีโดยประหยัดทั้งเวลาทรัพยากรและกำลังคน

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพมีความสำคัญต่อองค์การหรือหน่วยงานมาก เพราะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์การในการที่จะตัดสินใจว่าองค์การจะอยู่รอดต่อไปหรือไม่ ประกอบกับประสิทธิภาพก็มีความสำคัญต่อองค์การมากเช่นกัน หากการดำเนินงานองค์การไม่มีประสิทธิภาพก็จะมีผลกำไรประปรายแต่ความขาดทุน ก็ยากที่องค์การจะตั้งอยู่ได้ ดังนั้นประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการทำให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมายองค์การ (Goals) และประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจและร่วมมือกันปฏิบัติงานให้ได้ผลผลิต (Output) ที่ต้องการจึงมีความสัมพันธ์กันทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายภายในเงื่อนไขที่มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบรรลุถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพจึงเป็นที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของนักวิชาการหลากหลายท่าน ผู้วิจัยได้ประมวลวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 ความหมายของการบริหาร

การบริหารกิจการใด ๆ ก็ตามจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผลจะต้องมีผู้ร่วมดำเนินการในกิจการนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างถูกต้องและรวดเร็ว คำว่า“บริหาร” มาจากคำว่า Administration มีความหมายเหมือนกับคำว่า Management ฉะนั้นจึงมีการใช้ทั้งสองคำนี้ในลักษณะเดียวกันแต่คำว่า Management มักจะใช้ในการบริหารองค์การหรือหน่วยงานที่มุ่งในด้านผลกำไรแต่การบริหารงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารงานโครงการต่าง ๆ มิได้มุ่งหวังผลกำไรหรือขาดทุนจึงใช้คำว่า Administration จึงจะเหมาะสมที่สุดการบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารงานที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้าการบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการและนักการศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ (พิศมัย หมกทอง, 2554) ซึ่งพอสรุป ได้ดังนี้

บุญช่วย ศิริเกษ (2540, น. 3) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยวิธีการดำเนินการตามกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ทั้งอำนาจหน้าที่ภาวะผู้นำทักษะทางการบริหารและความรู้ทางการบริหารด้วย

ประพันธ์ สุริหาร (2541, น. 29) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหารเป็นกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันทำกิจการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

พะยอม วงศ์สารศรี (2542, น. 36) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์การการตระหนักถึงความสามารถความถนัดความต้องการและความมุ่งหวัง

ด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วยองค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

นิพนธ์ กิनावงศ์ (2543, น. 16) ให้ความหมายของการบริหารว่า คือ การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกันในการร่วมมือทำงานนั้นจะต้องมีบุคคลที่เป็นหัวหน้าหรือเรียกว่า ผู้บริหารและจะต้องจัดในรูปขององค์การ

มัลลิกา ต้นสอน (2544, น. 10) ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) ว่าหมายถึง การกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยความสะดวก และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

พิทยา บวรวัฒนา (2546, น. 2) กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

สัญญา เศรษฐพิทยากุล (2546, น. 2) กล่าวว่า การบริหาร คือ การตั้งเป้าหมายและพยายามเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นตลอดเวลา

ศิรินาถ นันทวัฒน์ภิรมย์ (2547, น. 37) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าการบริหารทั่วไปเป็นงานที่มีบทบาทหลักในการประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานอื่น ๆ ขององค์กรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดมุ่งพัฒนาองค์กรให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารรวมทั้งการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ เจตคติที่ดีและให้การสนับสนุนการจัดการองค์การ โดยเน้นความโปร่งใสความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้และการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อรุณ รักธรรม (2547, น. 18) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อให้เกิดความสำเร็จร่วมกัน โดยยึดหลักประหยัดและประสิทธิภาพความสำเร็จนั้นจะต้องเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการต่าง ๆ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548, น. 5) กล่าวว่า การบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา การบริหารการบริการ มีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วนคือ

1. ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและ / หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ
2. มีกระบวนการบริหารงาน ที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating)

3. มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นรวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น

ส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่อง การนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้ง การพัฒนานโยบาย (Policy) แผน (Plan) แผนงาน (Program) โครงการ (Project) หรือกิจกรรม ของหน่วยงานของรัฐส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการ แก่ประชาชน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ และเชาวลิต ประภวานนท์ (2548, น. 15) ได้ให้ความหมายของการบริหารและการจัดการว่า คำว่า การบริหารและการจัดการใช้แทนกันได้ความหมายของคำทั้งสองคำนี้ โดยสรุปแล้วไม่แตกต่างกัน หมายถึง กิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (2549, น. 2-3) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น ซึ่งนักบริหารมีหน้าที่สำคัญในการวางแผน จัดองค์กรอำนวยความสะดวกควบคุมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หน้าที่ของนักบริหารมีอยู่ 5 ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การแต่งตั้งบุคลากร (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) และการควบคุม (Controlling)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2549, น. 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า เป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ 4 ประการ ที่เรียกว่า POCC ไว้ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุนหน้าที่โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุดิบและเงิน
3. การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร 2 ทาง กล่าวคือ การยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้
4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงาน

ศาสตราจารย์ (2550, น. 25 - 26) กล่าวว่า ได้มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศหลายท่านได้รวบรวมความหมายเกี่ยวกับการบริหารว่า คำว่า การบริหารงานในภาษาอังกฤษมีคำใช้ อยู่สองคำ คือ คำว่า Administration และ Management ความแตกต่างของคำสองคำนี้อยู่ที่ว่า Administration มักจะเน้นในเรื่องนโยบาย ในขณะที่คำว่า Management นั้น เป็นการนำเอานโยบาย ไปปฏิบัติจัดทำหรือระดับปฏิบัติการแต่หากพิจารณาในด้านความนิยมในการนำคำมาใช้แล้วจะพบว่า คำว่า Administration นิยมนำไปใช้ในทางการบริหารราชการและคำว่า Management นิยมใช้ในทางการบริหารธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามคำสองคำนี้อาจใช้แทนกันได้และหมายถึง การบริหารเช่นเดียวกัน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2551, น. 13) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การกระทำต่าง ๆ ที่มีผู้กระทำตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันทำเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย ที่วางไว้โดยใช้กระบวนการทำอย่างมีระเบียบ ทรัพยากร และเทคนิคต่าง ๆ ที่เหมาะสม

วิโรจน์ สารรัตน์ (2555, น. 1) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยหน้าที่ในการบริหาร ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุมองค์กร (Controlling)

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อความสำเร็จร่วมกัน โดยยึดหลักประหยัดและประสิทธิภาพและเพิ่มเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานในองค์กรเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ตั้งไว้ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการใช้องค์กรอย่างมีระเบียบ โดยอาศัยปัจจัยทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ในการชักจูงให้คนหันมาช่วยเหลืองานขององค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน ในการทำงานให้ได้รับผลสำเร็จตามจุดหมายที่วางไว้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยที่ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ เป็นทั้งหัวหน้า ผู้นำและผู้ประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยกระบวนการ 7 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดการด้านบุคคล การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน และการจัดการงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กร ที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายโดยนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์เพื่อให้บุคคลต่าง ๆ เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน

2.3.2 องค์ประกอบของการบริหาร

สมคิด บางโม (2545, น. 62 - 63) ได้อธิบาย องค์ประกอบของการบริหารที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อองค์การ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ที่แน่นอน กล่าวคือจะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการหรือในการผลิตต้องรู้ว่า จะผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหากไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีความหมายที่จะบริหารการดำเนินงานต่าง ๆ จะไม่มีผลสำเร็จเพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

2. ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงาน รวมไปถึงความสามารถในการจัดการทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ 4Ms คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ 6Ms ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น

3. มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหาร ทั้ง 4Ms หรือ 6Ms ดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันหรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริง ๆ ด้วยการนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันการบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

4. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานนั้นสิ่งทีวัดผลสำเร็จของงาน ว่าบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์การ ก็คือ ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในการใช้ทรัพยากรขององค์การ ที่มีอยู่ระยะสั้นโดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัยนำออกและรายได้ขององค์การ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการบริหาร 1) จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แน่นอนในการดำเนินงาน 2) ต้องมีทรัพยากรที่มีคุณภาพและใช้อย่างคุ้มค่า 3) มีการติดต่อประสานงานตลอด และ 4) มีการวัดผลและประเมินผล

2.3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

2.3.3.1 ทฤษฎีการบริหารที่คนดั้งเดิม

วิโรจน์ สารรัตนะ (2555, น. 14 - 17) จากกระแสการเรียกร้องให้มีการพัฒนา ศาสตร์ทางด้านบริหารอย่างต่อเนื่องทำให้ผู้ที่มีความสนใจ เริ่มศึกษาและให้ข้อเสนอแนะทางทฤษฎี ทางการบริหารไว้ต่าง ๆ มากมาย ดังนี้

1. ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์

ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์เกิดขึ้นในช่วงที่โรงงานอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งวิธีการจัดการแบบเดิมไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่างได้ โดยเฉพาะปัญหาการทำงานไม่เต็มศักยภาพของคณงานมีนักทฤษฎีที่สำคัญ คือ

Taylor (1959, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2555, น. 14) Taylor ถือว่าเป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์เขาได้สรุปแนวคิดที่สำคัญในการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เรียกว่า หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้กำหนดถึงภารกิจของฝ่ายจัดการนั้นมีอยู่ 4 ประการ

1. พัฒนาหลักการแบบวิทยาศาสตร์ขึ้นมาใช้เป็นมาตรฐานในการทำงานแทนการทำงานแบบความเคยชินที่ไม่มีระบบงาน การวางมาตรฐาน (Standardization) ในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการทำงานทุกอย่างต้องเข้าสู่ระบบมาตรฐานไม่ว่าจะเป็นวิธีการทำงาน ปริมาณงานที่ทำ เวลาการทำงาน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันหมดเน้นเรื่อง“วิธีการทำงานที่ดีที่สุด” หรือ “One Best Way” หรือ “One Best Method”

2. ต้องมีการคัดเลือกคนตามหลักการบริหารวิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงานผลประโยชน์ที่ดีที่สุดที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายคณงานจะได้รับขึ้นอยู่กับการทำงานของคณงาน เพราะฉะนั้นคณงานทุกคนต้องทำงานให้มีผลผลิตสูงสุดเท่าที่จะทำได้หลักการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานตามหลักวิทยาศาสตร์จำเป็นต้องพิจารณาทั้งด้านความรู้ความสามารถและความกระตือรือร้นในการทำงานเป็นสำคัญดังนั้นการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานต้องไม่มองเฉพาะจุดของการคัดเลือกเท่านั้น ต้องมองไปถึงอนาคตด้วย ต้องอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ทักษะ ความรู้ความสามารถความชำนาญงานที่บุคคลแสดงออกมาในขณะทำการทดสอบงาน หรือบุคลิกลักษณะไหวพริบ ความเฉลียวฉลาด ความกระตือรือร้นในการทำงานที่สามารถสังเกตได้จากการสัมภาษณ์

3. ต้องพัฒนาบุคคลแต่ละคนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อให้ทุกคนทำงานได้อย่างถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์ เมื่อรับบุคคลเข้าทำงานแล้วต้องมีการฝึกอบรมสอนงานให้แต่ละคนทำงานอย่างถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการในการที่องค์การกำหนดไว้ด้วยเพื่อเป็นการเตรียมตัวให้ผู้ที่ทำงานสามารถทำงานที่องค์การกำหนดไว้ได้อย่างดีและมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ในอนาคตด้วย แนวความคิดของ Taylor เกิดจากความเชื่อที่ว่า หัวหน้างานแต่ละคนเป็นผู้นำที่มีความชำนาญทางการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้นหัวหน้างานคนหนึ่งจึงไม่สามารถกำกับควบคุมการทำงานทุกอย่าง จึงได้เสนอให้จำกัดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้างานแต่ละคนให้ทำงานที่เขามีความชำนาญเพียงอย่างเดียว

4. สร้างความร่วมมือในการทำงานอย่างฉันทมิตรให้เกิดขึ้นในองค์กร โดยต่างฝ่ายต่างต้องเห็นใจซึ่งกันและกัน คือ ฝ่ายบริหารต้องมีความเห็นใจคนงาน โดยมอบหมายงานให้แก่คนงานในปริมาณและมาตรฐานของงานที่จะให้คนงานทำในแต่ละวัน ควรมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมไม่หนักเกินไป ฝ่ายบริหารต้องให้รางวัลพิเศษแก่คนงานที่ทำงานดีเด่นและสอดคล้องกับหลักวิทยาศาสตร์ ด้วยฝ่ายจัดการต้องคอยเอาใจใส่สอนคนงานให้ทำงานในแต่ละขั้นตอนของงานอย่างถูกวิธี โดยจัดให้มีหัวหน้างานคอยสอนงานดูแลและนำคนงานให้ทำงานอย่างถูกต้องประการสุดท้าย คือ ฝ่ายจัดการต้องเปิดโอกาสให้คนงานได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการทำงานที่ทำและนำไปพิจารณาวิเคราะห์ทดลองตามหลักของวิทยาศาสตร์

สรุป แนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ มีเหตุมีผลมีการปฏิรูปการจัดการขนาดใหญ่ การบริหารในยุคนี้เปลี่ยนจากการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จของผู้มีอำนาจไปสู่การใช้ศาสตร์แห่งการบริหาร อาจเพื่อมุ่งเน้นวิธีการจัดการงานที่ดีมีระบบ โดยศึกษาจากเหตุและผล แล้วสรุปกำหนดกฎเกณฑ์นำมาใช้ในการทำงาน โดยยึดผลผลิตเป็นสำคัญ

2. ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร

ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหารมีผู้ที่ศึกษาและมองการบริหารทั้งระบบแล้วนำมาพัฒนาใช้งาน มีนักทฤษฎีที่สำคัญ คือ

Fayol (1947, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2555, น. 15) เห็นว่า หลักการบริหารจัดการนั้นสามารถนำไปใช้ได้เป็นการทั่วไปไม่ว่าจะเป็นงานบริหารจัดการของเอกชนหรือของรัฐ โดยมีหน้าที่หลักของฝ่ายการจัดการคือ POCCC ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) และเขาได้พัฒนาหลักการบริหารขึ้น 14 หลักการ (Fayol's 14 Principles of Management) เป็นหลักการที่เขาเชื่อว่า หากมีการฝึกอบรมดีพอก็จะทำให้ได้ผู้บริหารที่ดีได้ รายละเอียด มีดังนี้

1. หลักการการแบ่งงานกันทำ (Division of Work)
2. หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibilities)
3. หลักการเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline)
4. หลักการความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)
5. หลักการความเป็นเอกภาพในแนวทาง (Unity of Direction)
6. หลักการผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual to General Interest)

7. หลักการผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration)
8. หลักการการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)
9. หลักการการจัดสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain)
10. หลักการลำดับขั้นในการบังคับบัญชา (Order)
11. หลักการความเสมอภาค (Equity) เป็นมิตรและยุติธรรมต่อ

ผู้ปฏิบัติ

12. หลักการความมั่นคงในการจ้างงาน (Stability of Tenure)
13. หลักการความคิดริเริ่ม (Initiative)
14. หลักการความสามัคคี (Esprit de Corps)

3. ทฤษฎีการบริหารแบบราชการ

Weber (1947, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2555, น. 17) เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้คิดองค์การระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มีรูปแบบเฉพาะอย่างหนึ่งของสังคม โดยมุ่งหวังให้ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีระบบที่มีลักษณะของการแบ่งงาน มีตำแหน่งอำนาจบังคับบัญชาอาศัยความมีเหตุมีผลไม่คำนึงถึงตัวบุคคล การใช้หลักความรู้ความสามารถในการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งและการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งถ้าองค์การใดนำหลักการนี้ไปใช้ในการบริหารจะประสบความสำเร็จแน่นอน มีนักวิชาการหลายคนเห็นว่าแนวคิดของเขาสามารถจะนำไปใช้กับการบริหารองค์การได้ดี จากหลักการสำคัญ 7 ประการ ดังนี้

1. มีกฎและระเบียบที่แน่นอนเป็นทางการ (Rules and Regulations)
2. หลักความไม่เป็นส่วนตัว (Impersonality)
3. มีการแบ่งงาน และกำหนดงานที่ชัดเจน (Division of Labor)
4. หลักการมีโครงสร้างสายบังคับบัญชา (Hierarchy Structure)
5. หลักความเป็นอาชีพที่มั่นคง (Lie long career)
6. หลักการมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ (Authority) โดยมีกฎระเบียบ ข้อบังคับรองรับ
7. หลักความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ในกระบวนการตัดสินใจ

เพื่อบรรลุจุดหมาย

4. ทฤษฎีการบริหารทัศนะเชิงพฤติกรรม

ปราณี กองทิพย์ และ มังกร ปุ่มกิ่ง (2542, น. 21 - 34) กล่าวว่า ยุคนี้เริ่มปรากฏประมาณปี ค.ศ. 1930 ซึ่งเป็นช่วงสมัยของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นักจิตวิทยาและนักสังคมวิทยา ได้ทำการวิพากษ์จุดอ่อนของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตและปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงาน โดยไม่คำนึงถึงบุคคลที่ปฏิบัติงาน การบริหารแบบวิทยาศาสตร์บีบบังคับ

ให้คนทำงานอย่างไม่เต็มใจและไม่สนใจ เปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ทำงานตามกำหนดและลักษณะงานที่ผู้บริหารวางไว้ แนวความคิดของนักบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์เห็นว่าการบริหารแบบวิทยาศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารแต่ไม่ใช่หัวใจของการบริหารทั้งหมดความสำคัญของการทำงานขึ้นอยู่กับคนที่ปฏิบัติงานด้วยการจัดการตามแนวความคิดนี้ มุ่งเน้นว่าคนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดต่อผลผลิตคือ สามารถสร้างผลผลิตให้สูงหรือต่ำได้ ซึ่งลักษณะวิธีการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ มีดังนี้ การให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมของมนุษย์มากกว่าวิธีการจัดการ การใช้วิธีการจูงใจแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน เช่นลักษณะการทำงานแบบกลุ่ม ลักษณะผู้นำ สภาพการทำงานหรืออื่น ๆ และการเสริมสร้างพนักงานให้เกิดขวัญและกำลังใจ โดยการกระตุ้นให้พนักงานเกิดความร่วมมือมากที่สุดจึงจะสามารถเร่งประสิทธิภาพส่วนรวมให้สูงขึ้น

McGregor (1960, p. 44, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2555, น. 18 - 21)

เป็นศาสตราจารย์ทางการบริหารที่มีชื่อเสียง ได้สร้างทฤษฎีอาจจะเรียกได้ว่าเป็นทฤษฎีการมองต่างมุม มีสมมติฐานเกี่ยวกับทัศนะของผู้บริหารที่มีต่อคนงาน โดยทัศนะแบบใดแบบหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรม การบริหารของผู้บริหารแบบใดแบบหนึ่งด้วย ดักลาส แมคเกรเกอร์ (McGregor) ได้สร้างทฤษฎี ดังนี้

1. ทฤษฎี X (Theory X) เป็นปรัชญาการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม

โดยสมมติฐาน

1.1 คนงานโดยทั่วไปไม่ชอบงาน และพยายามหลีกเลี่ยงเท่าที่เป็นไปได้

1.2 เนื่องจากคนเราไม่ชอบทำงาน ดังนั้นคนงานจะต้องถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด มิฉะนั้นงานจะไม่เสร็จ

1.3 คนงานหาช่องที่จะเลี่ยงความรับผิดชอบเท่าที่เป็นไปได้ และพยายามทำงานตามที่ได้รับคำสั่งอย่างเป็นทางการ

1.4 คนงานไม่กระตือรือร้นที่จะทำงานแต่อยากมีความมั่นคงในชีวิตความทะเยอทะยานมีน้อย

2. ทฤษฎี Y (Theory Y) เป็นปรัชญาการบริหารจัดการ โดยมองว่าพนักงานมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มในการแก้ปัญหาในการทำงานและไม่มีความเบื่อหน่ายในการทำงาน

2.1 คนงานมองการทำงานเป็นเรื่องปกติเหมือนกับการพักผ่อน การละเล่น หรือการแสดง

2.2 คนงานตัดสินใจทำงานเอง ควบคุมดูแลงานโดยการสั่งการ และควบคุมตนเอง ถ้าหากมีความผูกพันกับเป้าหมายขององค์การ

2.3 คนงานเรียนรู้ที่จะยอมรับและแสวงหาความรับผิดชอบ

2.4 คนงานสามารถตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้เองโดยไม่จำเป็นต้องถึงมือผู้บริหาร McGregor ได้เรียกร้องให้ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงมุมมองมนุษย์จากมุมมองตามทฤษฎี X ไปเป็นมุมมองตามทฤษฎี Y

Munsterberg (1863 - 1916, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2555, น. 19) ผู้ริเริ่มวิธีการเกี่ยวกับจิตวิทยาอุตสาหกรรมหรือโรงงาน หรือการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับบุคคล หรือแต่ละบุคคลที่ทำงาน เพื่อการปรับปรุงการเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุด หนังสือของเขาที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1913 ชื่อ Psychology and Industrial Efficiency เกี่ยวกับจิตวิทยาและประสิทธิภาพในโรงงาน เขาให้เหตุผลว่า ในการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งจะพิสูจน์ให้เห็นโครงสร้าง โดยทั่วไปและอธิบายความแตกต่างระหว่างบุคคลแต่ละคน เขาแนะนำว่าการใช้จิตวิทยาในการทดสอบ ที่จะปรับปรุงการคัดเลือกลูกจ้างคุณค่าของการเรียนรู้ทางทฤษฎีในการพัฒนาวิธีการฝึกอบรมและการศึกษา พฤติกรรมของมนุษย์ เพื่อที่จะเข้าใจว่าเทคนิคอย่างไรจะเป็นเทคนิคที่มีประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับ โนมน์นำวจิตใจหรือดึงดูดใจคนงาน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ใช้กับหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดที่จะทำงานนั้น

2. ใช้กับหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ เกี่ยวกับการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงาน เช่น ศึกษาว่ากรที่คนงานทำงานได้ดีนั้นเกิดจากปัจจัยเชิงจิตวิทยาอะไรบ้าง

3. ใช้วิธีการที่ทำให้เกิดอิทธิพลต่อคนงานหรือจูงใจเพื่อทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี

5. แนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ

ความเป็นมาของทฤษฎีระบบ การที่จะศึกษาถึงองค์การโดยเน้นเฉพาะโครงสร้างตามแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มการบริหาร เชิงวิทยาศาสตร์หรือเน้นเฉพาะการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มบริหารเชิงมนุษย์สัมพันธ์ย่อมมีปัญหาเพราะไม่ครอบคลุมพฤติกรรมทุกส่วนขององค์การทั้งระบบ ทำให้สามารถอธิบายพฤติกรรมทุกส่วนขององค์การได้ทุกระดับ ทั้งระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การ ทฤษฎีนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก

การนำเอาแนวคิดของวิธีการเชิงระบบ (System Approach) มาใช้ในการบริหารด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันองค์การมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงยากที่จะพิจารณาถึงพฤติกรรมขององค์การโดยให้ครอบคลุมได้หมดทุกแง่มุม ทำให้นักวิชาการการบริหารทฤษฎีองค์การสมัยใหม่หันมาศึกษาเรื่องพฤติกรรมขององค์การ โดยมีความเห็นว่าองค์การเป็นระบบสังคมซึ่งเป็นระบบใหญ่จึงต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา (จันทร์ธานี สงวนนาม, 2545, น. 83)

ผู้ที่คิดทฤษฎีระบบ คือ Ludwig Von Bertalanffy ซึ่งเป็นนักชีววิทยา เขาเป็นคนแรกที่เขียนหนังสือชื่อ “General System Theory” โดยนำเอาแนวความคิดมาจากระบบชีววิทยาซึ่งเป็นระบบเปิดที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมว่าระบบชีววิทยาที่สมบูรณ์จะช่วยให้ทั้งคน สัตว์ และพืช สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ทั้งในด้านการเรียนรู้ ปฏิกริยาตอบสนองและการแก้ปัญหา เขามีความเชื่อว่าเป็นเมื่อองค์การเป็นระบบเปิด จึงย่อมมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและเปลี่ยนแปลงได้ อย่างเป็นระบบมีความเกี่ยวพันต่อกันหลายด้านหลายระดับและส่วนต่าง ๆ ขององค์การก็เป็นส่วนสำคัญเท่า ๆ กับตัวขององค์การเอง ดังนั้นทฤษฎีระบบจะรวมเอาระบบย่อยทุกชนิดทั้งทางด้านชีวภาพ กายภาพ พฤติกรรม ความคิดเกี่ยวกับการควบคุมโครงสร้างเป้าหมายและกระบวนการปฏิบัติงานไว้ด้วยกัน (จันทราณี สงวนนาม, 2545, น. 84)

5.1 ความหมายของระบบ คำว่า “ระบบ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้คำจำกัดความ ไว้ว่า หมายถึง ระเบียบเกี่ยวกับการรวมสิ่งต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะ ชับซ้อนให้เข้าลำดับประสานกันเป็นอันเดียวตามหลักเหตุผลทางวิชาการ ปราบกฎการณ์ทางธรรมชาติซึ่งมีส่วนสัมพันธ์ประสานเข้ากัน โดยกำหนดรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (จันทราณี สงวนนาม, 2545, น. 84)

พรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ (2519, น. 44, อ้างถึงในจันทราณี สงวนนาม, 2545, น. 84) ได้ให้ความหมายของคำว่าระบบว่า หมายถึง การเรียงลำดับองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงานขององค์ประกอบต่าง ๆ นั้น มีความสัมพันธ์และมีปฏิกริยาซึ่งกันและกันในระหว่างส่วนต่าง ๆ อยู่เสมอ

ศิริชัย ชินะตั้งกูร (2527, น. 21) ให้คำจำกัดความของวิธีการเชิงระบบว่า หมายถึง กระบวนการที่มุ่งถึงหลักการดำเนินงานที่ยึดเอาศูนย์รวมเป็นหลัก งานทุกชนิดเริ่มจากการมีจุดมุ่ง หมายถึงของงานที่เป็นปัญหาต้องแก้ไข วิธีการที่จะใช้แก้ปัญหา และวิธีการประเมินผลงานเพื่อเสนอแนะวิธีการแก้ไขและปรับปรุงในคราวต่อไป

กิติมา ปรีดีติลล (2529, น. 59) กล่าวว่า คำว่าระบบ ในการบริหารงานนั้น อาจกล่าวได้ว่า หมายถึง องค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันและมีส่วนกระทบต่อปัจจัยระหว่างกันในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2540, น. 93) กล่าวว่า ระบบ หมายถึง สิ่งซึ่งประกอบขึ้นด้วยองค์ประกอบหรือหน่วยย่อยขององค์ประกอบหรือหน่วยย่อยเหล่านี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

จันทรานี สวงนวนาม (2545, น. 85) กล่าวว่า ระบบเป็นกลุ่มองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันและมีความเกี่ยวข้องกันในลักษณะที่ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อกระทำกิจกรรมเพื่อให้ได้ผลสำเร็จตามความต้องการขององค์การ

ปัจจุบันคำว่า “ระบบ” เป็นคำกล่าวที่ใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปเวลาที่กล่าวถึง ระบบเราจะต้องคำนึงถึง 3 คำ คือ (จันทรานี สวงนวนาม, 2545, น. 85)

1. การคิดอย่างมีระบบ (System Thinking) หมายถึง การคิดอย่างมีเหตุผลโดยคิด อย่างรอบคอบ ถึงผลที่ได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งในภาพรวม และทุก ๆ ส่วนขององค์ประกอบย่อยของระบบว่าต่างก็มีส่วนสัมพันธ์กันและสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม

2. วิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ (System Approach) หมายถึง วิธีการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ โดยมีการนำเอาปัจจัยที่จำเป็นต่อการบริหารมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด ทั้งปัจจัยกระบวนการทำงานและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น จะมีส่วนสัมพันธ์กันและเป็นผลซึ่งกันและกัน

3. ทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นทฤษฎีที่ระบุว่า องค์การประกอบด้วย ส่วนประกอบที่เป็นอิสระและเป็นวิธีการบริหารงานที่จะเพิ่มความเข้าใจ รู้จุดเด่น จุดด้อยในองค์การเพื่อการพัฒนาและแก้ปัญหาได้มากยิ่งขึ้น

จันทรานี สวงนวนาม (2545, น. 85 - 86) กล่าวว่า หลักการ และแนวคิดของทฤษฎีระบบ

1. ทฤษฎีระบบมีความเชื่อว่า ระบบจะต้องเป็นระบบเปิด (Open System) กล่าวคือ จะต้องมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมโดยได้รับอิทธิพลหรือผลกระทบตลอดเวลา จากสภาพ แวดล้อม

2. มีรูปแบบของการจัดลำดับ (The Hierarchical Model) ในลักษณะของระบบใหญ่และระบบย่อยที่สัมพันธ์กัน

3. มีรูปแบบของปัจจัยป้อนเข้าและผลผลิต (Input Output Model) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของปฏิสัมพันธ์ที่มีกับสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นจากปัจจัยกระบวนการ และผลผลิตตามลำดับเป็นองค์ประกอบของระบบ

4. แต่ละองค์ประกอบของระบบจะต้องมีส่วนสัมพันธ์กัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกัน (The Entities Model) หมายความว่า ถ้าองค์ประกอบของระบบตัวใด ตัวหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนขององค์ประกอบตัวอื่นด้วย

5. ทฤษฎีระบบเชื่อในหลักการของการมีเหตุผลของสิ่งต่าง ๆ (Cause and Effect) ซึ่งเป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ทฤษฎีระบบไม่เชื่อผลของสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่งเกิดจากสาเหตุเพียงสาเหตุเดียวแต่ทฤษฎีระบบเชื่อว่าปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้น มักจะมาจากสาเหตุที่มากกว่าหนึ่งสาเหตุ

6. ทฤษฎีระบบจะมองทุก ๆ อย่างในภาพรวมของทุกองค์ประกอบมากกว่าที่จะมองเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ

7. ทฤษฎีระบบคำนึงถึงผลของการปฏิบัติที่เป็น “Output” หรือ “Product” มากกว่า “Process” ซึ่งผลสุดท้ายของงานที่ได้รับอาจมีมากมายหลายสิ่ง ซึ่งก็คือผลกระทบ (Outcome or Impact) ที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังนั่นเอง

8. ทฤษฎีระบบจะมีกระบวนการในการปรับเปลี่ยนและป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เพื่อบอกให้รู้ว่าระบบมีการเบี่ยงเบนอย่างไร ควรจะแก้ไขที่องค์ประกอบใดของระบบซึ่ง ก็คือ (System Analysis) นั่นเอง

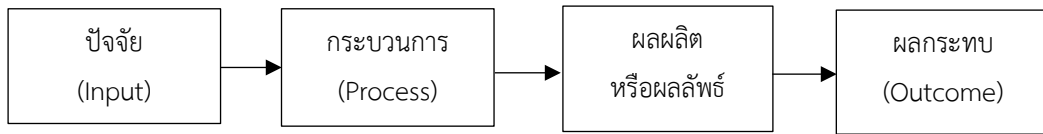
5.2 รูปแบบของวิธีระบบ (System Approach Model) จากหลักการและแนวคิดของทฤษฎีระบบ ระบบประกอบด้วยส่วนประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัจจัยนำเข้า หมายถึง ทรัพยากรทางการบริหารทุก ๆ ด้าน ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) การบริหารจัดการ (Management) และแรงจูงใจ (Motivations) ที่เป็นส่วนเริ่มต้นและเป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานขององค์การ

5.2.2 กระบวนการ คือ การนำเอาปัจจัยหรือทรัพยากรทางการบริหารทุกประเภทมาใช้ในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ เนื่องจากในกระบวนการจะมีระบบย่อย ๆ รวมกันอยู่หลายระบบครบวงจรตั้งแต่การบริหารการจัดการ การนิเทศ การวัด และการประเมินผล การติดตาม ตรวจสอบ เป็นต้น เพื่อให้ปัจจัยทั้งหลายเข้าไปสู่กระบวนการทุกกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 ผลผลิต หรือผลลัพธ์ เป็นผลที่เกิดจากกระบวนการของการนำเอาปัจจัยมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

5.2.4 ผลกระทบ เป็นผลที่เกิดขึ้นหลังจากผลลัพธ์ที่ได้ ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่คาดไว้หรือไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดขึ้นก็ได้ เขียนเป็นรูปแบบ ได้ดังภาพที่ 2.4

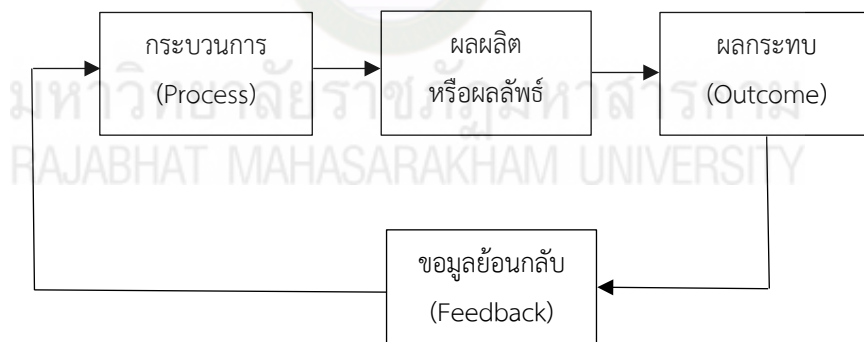


ภาพที่ 2.4 องค์ประกอบของวิธีระบบ

5.3 รูปแบบของการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis Model)

การนำเอาทฤษฎีระบบหรือวิธีระบบมาใช้ในการบริหารองค์การ หากนำมาใช้ให้ถูกต้องและเหมาะสม ระบบก็จะช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพในทางตรงกันข้าม หากนำมาใช้ไม่ถูกต้อง หรือองค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบไม่สัมพันธ์กันก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การได้ ดังนั้นการนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระบบที่เรียกว่า System Analysis ควบคู่ไปด้วย

5.3.1 การวิเคราะห์ระบบจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าหากผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ปัญหานั้นจะเกิดจากองค์ประกอบใดของระบบ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันหรือไม่อย่างไร ข้อมูลย้อนกลับจะช่วยให้ทราบถึงประเภทของปัญหาจุดที่ต้องได้รับการพัฒนาแก้ไขหรือปรับปรุงได้มากขึ้น การแก้ไขปรับปรุงก็ต้องกระทำอย่างเป็นระบบมิใช่แก้ไขเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เท่านั้น (จันทรานี สงวนนาม, 2545, น. 87 - 89) ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 รูปแบบองค์ประกอบของวิธีระบบและการวิเคราะห์ระบบ

5.3.2 การวิเคราะห์ระบบเป็นส่วนหนึ่งของวิธีระบบที่มุ่งเน้นกระบวนการมากกว่าผลผลิตหรือผลลัพธ์ โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหาและเป็นกระบวนการประเมินวิธีระบบ

5.3.3 การวิเคราะห์ระบบเป็นขั้นแรกของการพัฒนาที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายเพื่อให้ มีระบบการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เพราะพัฒนาการ คือ การปรับปรุงเพื่อให้สภาพที่มีปัญหาอยู่หมดไป หรือเหลือน้อยลงตามศักยภาพของทรัพยากรและข้อจำกัด

ที่มีอยู่ให้เกิดความสมดุลของโครงสร้างและองค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระบบ

สรุปว่า การวิเคราะห์ระบบมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลวิธีระบบในเรื่องต่อไปนี้

5.3.3.1 ประเมินความมีประสิทธิภาพของระบบงาน

5.3.3.2 ประเมินเวลา

5.3.3.3 ประเมินการใช้งบประมาณ

5.3.3.4 ประเมินความถูกต้องของกระบวนการ

5.3.3.5 ประเมินผลผลิตหรือผลงาน วิธีระบบและการ

วิเคราะห์ระบบเป็นกระบวนการที่ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ที่มีเหตุผลและมุ่งไปที่กระบวนการแก้ปัญหาอย่างมีขั้นตอน

5.4 การนำทฤษฎีระบบมาใช้ในการแก้ปัญหา การนำวิธีระบบมาใช้แก้ปัญหา นั้นก่อนอื่นควรจะต้องรู้และทำความเข้าใจว่าปัญหาคืออะไรเสียก่อน

5.4.1 ปัญหา คือ ความแตกต่างระหว่างสภาพที่พึงประสงค์กับสภาพที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน

5.4.2 ปัญหา คือ ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังว่าควรจะเป็นกับสิ่งที่อยู่ในปัจจุบัน

5.4.3 ปัญหา คือ สภาพการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและมีแนวโน้มว่าจะไม่ตรงกับความต้องการ

5.4.4 ปัญหา คือ ความต้องการ

5.4.5 ปัญหา คือ สิ่งที่ไม่ตรงกับความต้องการหรือความพอดีมากเกินไปก็เป็นปัญหาน้อยเกินไปก็เป็นปัญหา

สรุปว่า ปัญหา คือ ความเบี่ยงเบนของสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งแตกต่างกับสภาวะการณ์ที่ต้องการสามารถเขียนเป็นสมการ ได้ดังนี้

1. ปัญหา = สภาพที่คาดหวัง - สภาพความเป็นจริง X ความวิตกกังวล
 $Problem = Expectation - Reality \times Concern$ ถ้าเราสามารถแก้ปัญหาได้ ชีวิตก็จะมีคุณภาพ

1.1 Solution Quality of Life / Work

1.2 ประเภทของปัญหา แบ่งออกเป็นหลายประการ คือ

2. ปัญหาที่แบ่งตามระดับความรุนแรงของสภาวะการณ์ของปัญหา (Degree or Condition of the Problem) แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

2.1 ปัญหาที่เกิดจากสภาวะการณ์คงที่ (Stable) เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเนื้องาน ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องรีบแก้ไข

2.2 ปัญหาที่เกิดจากสภาวะการณ์ที่เป็นพลวัต (Dynamic) เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมคนและการปฏิบัติ

2.3 ปัญหาวิกฤต (Critical) เป็นปัญหารุนแรงที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ถ้าไม่แก้ไขจะส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ ได้

3. ปัญหาที่แบ่งตามความเบี่ยงเบนของสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นจริงกับความต้องการที่เกิดในเวลาต่างกัน

3.1 ปัญหาขัดข้อง ถ้าความเบี่ยงเบนเกิดขึ้นในอดีตปัจจุบันยังคงปรากฏอยู่และมีแนวโน้มว่าจะเกิดต่อไปในอนาคตเพราะมาตรการแก้ไขไม่ได้ผลจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงเรียกว่า ปัญหาขัดข้อง

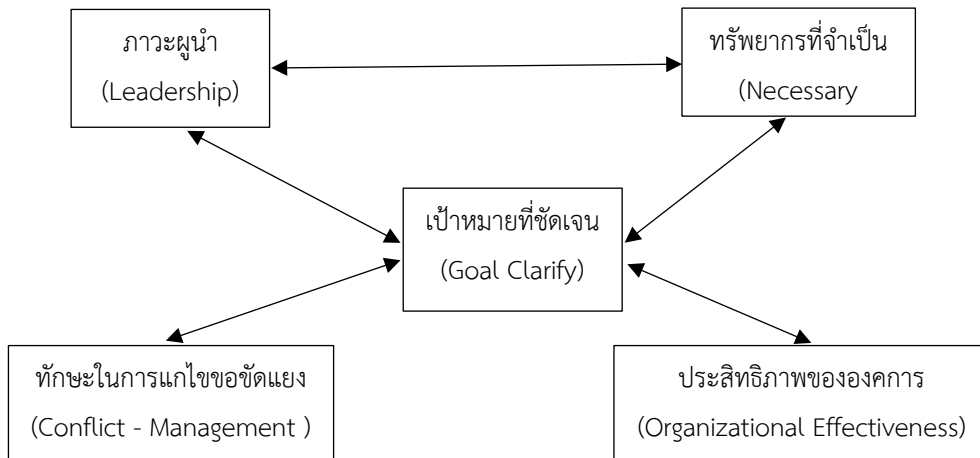
3.2 ปัญหาป้องกัน ถ้าในอดีตไม่มีความเบี่ยงเบนแต่ปัจจุบันมีสิ่งบอกเหตุว่าจะเกิดความเบี่ยงเบนหรือเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต ถ้าไม่ป้องกันเอาไว้ก่อน

3.3 ปัญหาเชิงพัฒนาต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (Change) เพื่อปรับปรุงสภาพในอนาคตให้ดีกว่าเดิมอย่างมีเป้าหมายว่าจะพัฒนาในเรื่องใดจึงจะทำให้คุณภาพของงานสูงขึ้น ผู้บริหารที่มีความเชื่อว่าผลของสถานการณ์เกิดจากสาเหตุใดเพียงสาเหตุเดียว (A Single - Causation) จะมีลักษณะของผู้นำที่มีความเข้มแข็งเชื่อมั่นในตนเองว่าการเป็นผู้นำที่เข้มแข็งจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพขององค์การเขียนเป็นภาพได้ดังภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำที่เข้มแข็งและประสิทธิภาพขององค์การ

ส่วนผู้บริหารที่มีความเชื่อว่าผลของสถานการณ์เกิดจากหลายสาเหตุตามแนวคิดของทฤษฎี ระบบจะมีลักษณะของผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ มีทักษะในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง รู้จักใช้ทรัพยากรที่จำเป็นและรู้เป้าหมายขององค์การอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพขององค์การดังภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 ผลของสถานการณ์ที่เกิดจากหลายสาเหตุ

4. ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีระบบ

- 4.1 ระบุประเด็นปัญหา (Problem / Needs Formulation)
- 4.2 กำหนดวัตถุประสงค์ (Establishing Objective)
- 4.3 ระบุแหล่งทรัพยากร / ข้อจำกัด (Resources / Constraints)
- 4.4 กำหนดเกณฑ์ของความสำเร็จ (Criteria of Success)
- 4.5 กำหนดทางเลือกหลาย ๆ ทาง (Alternative)
- 4.6 กำหนดรูปแบบทางเลือก (Model for Selecting Alternatives)
- 4.7 จัดลำดับทางเลือก (Ranking of Alternatives)
- 4.8 ตัดสินใจ / ทำแผนปฏิบัติการ (Decision Making Formulation / Specification of Action Plan)
- 4.9 นำแผนไปปฏิบัติ (Implementation)
- 4.10 ติดตามกำกับ / ประเมินผล (Monitoring / Evaluation and Feedback)

2.3.4 แนวคิดการจัดการแบบทฤษฎีองค์การสมัยใหม่

Barnard (1961, อ้างถึงใน ปราณี กองทิพย์ และ มังกร ปุ่มกิ่ง, 2542, น. 21 - 34) การจัดการตามแนวความคิดนี้ มุ่งที่จะผสมผสานข้อดีของการจัดการทั้งสองแบบระหว่างการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ คือ การมุ่งผลผลิตเป็นสำคัญและการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ที่ให้ความสำคัญแก่คนรวมทั้งปรับปรุงหรือดัดแปลงแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนี้

1. ลักษณะของการจัดการตามแนวคิดการจัดการแบบทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ มีดังนี้

1.1 นำหลักการทางคณิตศาสตร์มาช่วยในการตัดสินใจ (Decision Making Approach) โดยใช้ “วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ” (Quantitative) ซึ่งเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่สนใจนำมาวิเคราะห์ในรูปของปริมาณทางคณิตศาสตร์อย่างมีแบบแผนโดยนักวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operations Researcher) ซึ่งใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาด้านกายภาพของการจัดการ เช่น รายงานต่าง ๆ รายงานการควบคุมการผลิต เป็นต้น ผู้บริหารมีข้อมูลที่สมเหตุสมผลในการตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์

1.2 นำระบบต่าง ๆ มาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งเรียกว่า การวิเคราะห์เชิงระบบ (System Approach) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า การจัดการโดยวิธีการปรับตัว (Adaptive Approach) จะใช้วิธีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ขององค์การที่ต้องทำการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกองค์การโดยใช้ ระบบสารสนเทศทางการบริหาร ที่เรียกรย่อว่า “MIS” (Management Information System) มาใช้ในการวางแผน การควบคุมและการตัดสินใจ เพราะส่วนย่อยต่าง ๆ ทั้งในและนอกระบบมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลต่อกันและกันตลอดเวลา เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพเศรษฐกิจ และตลาดภายนอกควบคู่กับระบบการผลิต การจำแนกแจกจ่าย การเงินและความสามารถในการจัดการของแต่ละหน่วยงาน ฉะนั้นเป้าหมายของการจัดการตามวิธีนี้จะอยู่ที่ความสามารถอย่างรวดเร็วและมีทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคงที่พร้อมจะรับกับความกดดันอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกให้มีส่วนประกอบที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นวิธีที่มีความสมบูรณ์สูงสุด โดยรวมหลักการต่าง ๆ ของสมัยเดิม แนวคิดของพฤติกรรมศาสตร์และกลยุทธ์ต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีการปรับตัวที่จะรับกับสิ่งใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

1.3 นำหลักการบริหารโครงการมาประยุกต์ใช้ หมายถึง การสร้างทีมงานขึ้นมาโดยผู้เชี่ยวชาญจากสายต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการแก้ปัญหาที่ทีมงานจะประกอบด้วยบุคคลที่มีความชำนาญตามหน้าที่เฉพาะอย่าง ผู้จัดการหรือผู้อำนวยการโครงการจะทำการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกที่มาจากแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้งานแต่ละโครงการบรรลุผลสำเร็จ การศึกษาตามแนวความคิดการจัดการแบบทฤษฎีองค์การสมัยใหม่นี้ ได้พิจารณาระบบพฤติกรรมในการทำงานและระบบราชการ (Bureaucracy) ตามข้อเสนออันเป็นอุดมการณ์ที่มีชื่อเสียงของ (Max Webber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งกล่าวถึง ลักษณะโครงสร้างขององค์การ การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดปทัสถานในการทำงานและการใช้อำนาจหน้าที่ เป็นต้น

2. แนวคิดของ (Simon, 1960) สนับสนุนการตัดสินใจใน ข้อ 1 มีลักษณะ ดังนี้

2.1 เน้นบทบาทของผู้บริหารสำคัญที่ “การตัดสินใจ” (Decision Making) เป็นหลัก เพราะถ้าผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องด้วยข้อมูลต่าง ๆ จะทำให้องค์กรทำงานได้อย่างไม่ผิดพลาด

2.2 มีการนำตัวเลขหรือ “คณิตศาสตร์เชิงปริมาณ” (Quantitative) มาใช้ประกอบการพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดก่อนการตัดสินใจ

2.3 การวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ มีการใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์มาเก็บรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ยังได้เน้นการศึกษาในด้านการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) โดยนำความรู้ทางคณิตศาสตร์เชิงปริมาณ (Quantitative) มาใช้เพื่อช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และมีหลักเกณฑ์มากขึ้นในสถานการณ์ต่าง ๆ กัน

2.4 การจัดการตามแนวคิดการพัฒนาการบริหาร (Administration Development) หรือทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์ (Contingency Theories หรือ Organization Design) หลักการบริหารที่คนระดมสมัยที่สำคัญ เช่น หลักการบริหารตามทฤษฎีเชิงระบบและหลักการบริหารตามสถานการณ์ อย่างไรก็ตามการบริหารงานยุคสมัยใหม่นี้ยังมุ่งเน้นที่คนงานและผลผลิต จึงต้องมีการผสมแนวคิดการบริหารต่าง ๆ ทุกยุคทุกสมัยเพื่อมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบัน (วิโรจน์ สารรัตน์, 2548, น. 50 - 58) ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นทฤษฎีที่ทำให้ผู้บริหารสามารถที่จะมองเห็นภาพรวมขององค์การทั้งหมดตามหน้าที่ที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาองค์การในลักษณะระบบนั้นจะก่อให้เกิดการวิเคราะห์และการแก้ไขปัญหาขององค์การทั้งระบบ ส่วนต่าง ๆ ของระบบ อยู่ในสถานะที่เคลื่อนไหวได้ การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของส่วนต่าง ๆ จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเสมอ โดยที่ในระบบหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วย ระบบย่อยต่าง ๆ (Subsystems) และภายในระบบย่อยก็จะประกอบไปด้วย ระบบย่อยเล็กลงไปอีก หากมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งส่วนใดของระบบจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ (Chain of Effects) ระบบประกอบไปด้วย องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

2.4.1 ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ได้แก่ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในกระบวนการบริหาร นั่นคือ ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางกายภาพ ทรัพยากรทางการเงิน และข้อมูลที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ

2.4.2 กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ประกอบด้วย เทคนิคในการจัดการต่าง ๆ รูปแบบกิจกรรมการผลิต เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการผลิต

2.4.3 ปัจจัยนำออก (Outputs) ได้แก่ สินค้า บริการ กำไร ขาดทุน และผลที่คาดหวังอื่น ๆ เช่น ศักยภาพของพนักงานที่พัฒนาขึ้น เป็นต้น

2.4.4 ข้อมูลย้อนกลับ (Feed Back) คือ ข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดจากกิจกรรมขององค์การ ซึ่งสามารถนำไปพิจารณาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ระบบแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบเปิดและระบบปิด ความเป็นระบบเปิดหรือระบบปิด มิได้แยกเป็นสองขั้วเหมือนกับคำ แต่จะขึ้นอยู่กับระดับ (Degree) ความเป็นระบบเปิดตามคุณลักษณะ 9 ประการ หากระบบใดมีคุณลักษณะต่าง ๆ มาก ก็จะมีความเป็นระบบเปิดมากในทางกลับกันหากมีน้อยก็จะมีความเป็นระบบเปิดน้อย (หรือมีความเป็นระบบปิดมาก) ดังนี้ (วิโรจน์ สารัตนะ, 2555, น. 24 - 25)

2.4.4.1 มีปัจจัยป้อนเข้าจากภายนอก กล่าวคือ ระบบเปิดไม่มีความเพียงพอในตนเอง แต่จะต้องได้รับสิ่งกระตุ้นจากภายนอก

2.4.4.2 มีกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงมีการปฏิบัติงานและก่อให้เกิดผลผลิต

2.4.4.3 มีปัจจัยป้อนออกเป็นผลผลิตหรือการบริการ

2.4.4.4 มีวงจรต่อเนื่องของปัจจัยป้อนเข้ากระบวนการปัจจัยป้อนออก

2.4.4.5 มีการต่อต้านแนวโน้มสู่ความเสื่อม ทุกระบบมีแนวโน้มที่จะเสื่อมลงแต่ระบบเปิดจะแสวงหาวิธีการเพื่อต่อต้านชะลอความเสื่อม

2.4.4.6 มีข้อมูลย้อนกลับเพื่อปรับตัวให้เบี่ยงเบนจากเป้าหมาย

2.4.4.7 มีแนวโน้มสู่ความสมดุล เมื่อเกิดสภาวะไม่สมดุล

2.4.4.8 มีแนวโน้มสู่ความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีความเฉพาะทางมากขึ้นและมีองค์ประกอบหลากหลายมากขึ้น

2.4.4.9 มีหลายเส้นทางที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ไม่ได้มีเส้นทางเดียวและระบบเปิดจะหาเส้นทางที่หลากหลายจากทฤษฎีระบบนั้น องค์การจะใช้กระบวนการแปรสภาพเพื่อเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าไปเป็นผลผลิตและในขณะเดียวกันกลไกในระบบก็จะขึ้นกับการนำข้อมูลย้อนกลับไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบผลลัพธ์และปรับปรุงปัจจัยนำเข้า

2.3.5 กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration Process of Administration Process of Administration Process of Administration Process of Administration) ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญของนักบริหาร (Executive's Function Executive's Function Executive's Function Executive's Function Executive's Function) ได้มีผู้ให้ความเห็น ถึงกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน ดังนี้

วรภัทร์ ภูเจริญ (2541, น. 27) กล่าวว่า การบริหารงานตามระบบวงจรคุณภาพ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เรียกว่า PDCA แต่ละขั้นตอนมีการปฏิบัติ ดังนี้

1. การวางแผน (Plan) คือ การวางแผนงานจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

2. การปฏิบัติ (Do) คือ การปฏิบัติตามขั้นตอนในแผนงานที่ได้เขียนไว้อย่างเป็นระบบ และมีความต่อเนื่อง

3. การตรวจสอบ (Check) คือ การตรวจสอบผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของแผนงานว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้นจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนงานในขั้นตอนใด

4. การปรับปรุงแก้ไข (Action) คือ การปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหาหรือถ้าไม่มีปัญหาใด ๆ ก็ยอมรับแนวทางการปฏิบัติตามแผนงานที่ได้ผลสำเร็จ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานครั้งต่อไป เมื่อได้วางแผนงาน (P) นำไปปฏิบัติ (D) ระหว่างการปฏิบัติก็ดำเนินการตรวจสอบ (C) พบปัญหา ก็ทำการแก้ไขหรือปรับปรุง (A) การปรับปรุงก็เริ่มจากการวางแผนก่อนวนไปได้เรื่อย ๆ จึงเรียกววงจร PDCA ซึ่งแนวคิดคุณภาพนี้ Shewart เป็นผู้พัฒนาขึ้นเป็นคนแรกในปี ค.ศ. 1939 และ Deming เป็นผู้นำมาเผยแพร่ในประเทศไทยในปี ค.ศ. 1950 จนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายทำให้นิยมเรียกววงจรนี้ในอีกชื่อหนึ่งว่า “วัฏจักร เดมมิ่ง” (Deming Cycle)

2.3.6 แนวคิดเกี่ยวกับวงจรเดมมิ่ง (PDCA)

วงจรเดมมิ่ง (Deming Cycle) ที่มีอีกชื่อเรียกว่า วงจรพีดีซีเอ (PDCA) โดย PDCA (Plan - Do - Check - Act) เป็นกิจกรรมพื้นฐานในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบ และการปรับปรุง การดำเนินกิจกรรม PDCA อย่างเป็นระบบครบวงจรอย่างต่อเนื่อง การหมุนเวียนไปเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากยิ่งขึ้น

2.3.6.1 ความหมายและความสำคัญของวงจรเดมมิ่ง (Deming Cycle)

วรภัทร์ ภูเจริญ (2542) วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง (PDCA) หมายถึง ระบบการบริหารงาน ที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยขั้นตอนการวางแผน (Plan) การปฏิบัติตามแผน (Do) การตรวจสอบหรือประเมิน (Check) การนำผลการประเมินย้อนกลับไปปรับปรุงแก้ไขการทำงาน (Action) โดยระบบการบริหารต้องดำเนินการอย่างมีวินัยให้ครบวงจรหมุนเวียนไปไม่มีหยุดหย่อน ซึ่งวงจรคุณภาพนี้ได้พัฒนาขึ้นโดย ดร.วอลท์เตอร์ ชิวฮาร์ท ในปี ค.ศ.1939 และต่อมา ดร.เอ็ดวาร์ด เดมมิ่ง เป็นผู้นำมาเผยแพร่จนเป็นที่รู้จักในประเทศไทยในปี ค.ศ.1950 ทำให้นิยมเรียกววงจรคุณภาพในอีกชื่อหนึ่งว่า วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง (Deming Cycle) นอกจากนี้

Kano (1996) ยังได้กล่าวถึง วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง ว่า “PDCA ก็คือ วัฏจักรการบริหาร” ส่วน สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2542) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของวงจรคุณภาพ (PDCA) มิใช่เพียงแค่การปรับแก้ผลลัพธ์ที่เบี่ยงเบนออกจากเกณฑ์มาตรฐานให้กลับมาอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการเท่านั้น แต่เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงด้วยการป้องกัน มิให้เกิดความผิดพลาดที่ซ้ำซ้อน พร้อมกับการยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้นในแต่ละรอบของวงจรคุณภาพ (PDCA) อย่างต่อเนื่อง อย่างเป็นระบบ และอย่างมี

การวางแผน วงจรคุณภาพ (PDCA) มิใช่เป็นแค่วงแหวนที่แบบราบ หากแต่เป็นขดลวดสปริงที่ม้วนสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ

2.3.6.2 ขั้นตอนการบริหารงานตามวงจรเดมมิ่ง (PDCA) มีรายละเอียด ดังนี้

Ishikawa (1962, อ้างใน วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2542) ได้แบ่งวงจรคุณภาพของเดมมิ่ง (PDCA) ให้ละเอียดโดยแยกออกเป็น 8 ขั้นตอน ซึ่งรู้จักกันในนาม “QC Story” ดังนี้

1. กำหนดหัวข้อเป้าหมายและค่าเป้าหมาย
2. กำหนดวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อการบรรลุเป้าหมาย (Plan)
3. ศึกษาหาความรู้ที่เกี่ยวข้อง (Do)
4. ดำเนินการ (Do)
5. ติดตามประเมินผล (Check) ถ้าไม่มีปัญหย้อนกลับไปขั้นตอนที่ 4 ดำเนินการ
6. แก้ไขอาการของปัญหาเป็นการเร่งด่วนเฉพาะหน้า (Act)
7. ค้นหาสาเหตุของปัญหาและแก้ไขที่สาเหตุเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาซ้ำ (Act)

8. ตรวจสอบว่าแก้ไขปัญหามีผลชัดเจนหรือไม่ (Act)

Deming (2004, อ้างใน วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2542) ได้เสนอขั้นตอนการบริหารงานคุณภาพ วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง (PDCA) ไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำและวางแผน (Plan)
 - 1.1 ทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน แล้วกำหนดหัวข้อควบคุม
 - 1.2 กำหนดค่าเป้าหมายที่ต้องการบรรลุให้แก่หัวข้อควบคุมแต่ละข้อ
 - 1.3 กำหนดวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. การปฏิบัติตามแผน (Do)
 - 2.1 หาความรู้เกี่ยวกับวิธีดำเนินการนั้นด้วยวิธีการฝึกอบรมหรือศึกษา
 - 2.2 ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนด
 - 2.3 เก็บรวบรวมบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องและผลลัพธ์ของหัวข้อควบคุม
3. การติดตามประเมินผล (Check)
 - 3.1 ตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามวิธีการทำงานมาตรฐานหรือไม่
 - 3.2 ตรวจสอบว่าค่าที่วัดได้ (ของตัวแปรที่เกี่ยวข้อง) อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่
 - 3.3 ตรวจสอบว่า (หัวข้อควบคุม) ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่
4. กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะที่ทำให้ไม่เป็นไปตามแผน (Act)

4.1 ถ้าการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามวิธีการทำงานมาตรฐาน ก็หามาตรการแก้ไข

4.2 ถ้าผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ก็ค้นหาสาเหตุและแก้ไขที่ต้นเหตุ เพื่อมิให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีก

4.3 ปรับปรุงระบบการทำงานและเอกสารวิธีการทำงานมาตรฐาน

2.3.6.3 การบริหารงานตามวงจรเดมมิ่ง (PDCA) มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

อนุรักษ์ ทองสุโขวงศ์ (2555) กล่าวว่า การบริหารงานตามวงจร PDCA นั้น เป้าหมายต้องการบรรลุความสำเร็จโดยเป้าหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน (Specific) สามารถวัดและประเมินผล (Measurable) ได้และเป็นที่ยอมรับ (Acceptable) ของผู้ปฏิบัติการดำเนินการตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงหรือมีความเป็นไปได้ (Realistic) มีการกำหนดกรอบเวลา (Time Frame) ในการดำเนินการ และมีความท้าทาย (Extending) เพื่อเพิ่มศักยภาพของผู้ปฏิบัติและมีผลตอบแทน (Rewarding) ในแก่ผู้ปฏิบัติอย่างคุ้มค่า โดยประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) มี 2 ประเภท คือ การวางแผนเพื่ออนาคต เป็นการเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า สำหรับสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น และการวางแผนเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีสภาพที่ดียิ่งขึ้น โดยการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงมีการพัฒนาสิ่งใหม่ โดยการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์หาทางเลือกที่จะช่วยในการวางแผน และช่วยลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น

2. การปฏิบัติ (Doing) คือ การลงมือปฏิบัติตามแผน หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามทางเลือกที่ได้จากการวางแผน ซึ่งแผนงานที่ดีต้องมีความชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและตรงตามวัตถุประสงค์ โดยระหว่างการปฏิบัติงานควรมีการตรวจสอบการดำเนินงานว่าเป็นไปตามทิศทางที่กำหนดหรือไม่ พร้อมกับสื่อสารให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบ

3. การตรวจสอบ (Checking) คือ การประเมินผลที่ได้รับจากการปฏิบัติ เพื่อตรวจสอบว่าการปฏิบัติตามแผนงานสามารถบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้หรือไม่ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์สำหรับขั้นตอน ต่อไป

4. การดำเนินการ (Action) การดำเนินงานให้เหมาะสมจะพิจารณาผลการตรวจสอบว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ หากเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้จะนำแนวทางหรือกระบวนการปฏิบัตินั้นมาจัดทำให้เป็นมาตรฐานพร้อมทั้งหาวิธีปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายได้เร็วกว่าเดิม หรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าเดิมหรือทำให้คุณภาพดียิ่งขึ้น แต่ถ้าหากไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ผลที่ได้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนที่วางไว้ข้อมูลที่ถูกรวบรวมไว้จะถูกนำมาวิเคราะห์และพิจารณาว่าควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร จากการศึกษาการบริหารงานตามวงจรเดมมิ่ง (PDCA)

Deming (2004, อ้างถึงใน สมศักดิ์ สิ้นธุระเวชญ์, 2542) กล่าวว่า การจัดการอย่างมีคุณภาพเป็นกระบวนการที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลผลิตและบริการที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยหลักการที่เรียกว่า วงจรเดมมิง (Deming Cycle) หรือวงจรคุณภาพ (PDCA) ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (Plan) คือ กำหนดสาเหตุของปัญหา จากนั้นวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือทดสอบเพื่อการปรับปรุงให้ดีขึ้น
2. การปฏิบัติตามแผน (Do) คือ การปฏิบัติตามแผนหรือทดลองปฏิบัติเป็นการนำร่องในส่วนย่อย
3. การตรวจสอบ (Check) คือ ตรวจสอบเพื่อทราบว่าบรรลุผลตามแผนหรือหากมีสิ่งใดที่ทำให้ผิดพลาดหรือได้เรียนรู้อะไรมาแล้วบ้าง
4. การปรับปรุงแก้ไข (Act) คือ ยอมรับการเปลี่ยนแปลง หากบรรลุผลเป็นที่น่าพอใจหรือหากผลการปฏิบัติไม่เป็นไปตามแผนให้ทำซ้ำวงจรโดยใช้การเรียนรู้จากการกระทำในวงจรที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว

สรุปได้ว่า การนำวงจรเดมมิง (PDCA) ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานที่มีคุณภาพที่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงานและถูกนำไปใช้ในการบริหารจัดการกระบวนการทำงานต่าง ๆ มาใช้ในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น น่าจะเป็นตัวช่วยในการนำมาเพิ่มประสิทธิผลในการบริหารงานของผู้บริหารและให้ผู้ปฏิบัติงานทราบถึงข้อบกพร่อง ในกระบวนการทำงานของตนเองและสามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจสอบเป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมถึงเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สุรพันธ์ ฉันทะแดนสุวรรณ (2550, น. 18) ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหารงานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับนักบริหารและผู้บริหารองค์กร ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การที่ผู้บริหารจะต้องเตรียมจัดการทำงานไว้ล่วงหน้า
2. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเตรียมจัดกิจกรรมขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับทรัพยากรสำหรับการบริหาร
3. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การที่ผู้บริหารจะต้องมีการวินิจฉัยสั่งการที่ดีเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรดำเนินการตามเป้าหมาย
4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การมีผู้บริหารทำหน้าที่เชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรให้ดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกัน

นิรมน กิติกุล (2551, น. 29 - 32) ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งต้องประกอบด้วย 5 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) คือ การคิดคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
2. การจัดองค์กร (Organizing) คือ การจัดให้มีโครงสร้างของสายงาน ตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ
3. การสั่งการ (Commanding) คือ การดูแลสั่งการให้คนงานทำงานตามวัตถุประสงค์
4. การประสานงาน (Coordinating) คือ การร่วมมือกันทำงานในองค์กร
5. การควบคุม (Controlling) คือ การดูแลกิจกรรมให้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้

Drucker (1909 – 2005, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 2555, น. 28 - 29) ได้นำเสนอแนวทางการจัดการ ที่เรียกว่า การบริหารจัดการโดยมีวัตถุประสงค์ หรือ Management by Objective หรือ MBO ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และสามารถทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับกันได้ทั้งสองฝ่ายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่องค์กรมุ่งหวังไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางสำหรับการบริหารจัดการโดยการกำหนดดัชนีชี้วัดหลักให้เป็นรูปธรรมและมีความละเอียดมากยิ่งขึ้นในยุคต่อมาแต่ต้องยอมรับว่าแนวคิดของ Drucker (1954) ในยุคที่คิดเขียนและเผยแพร่หลักการ MBO นั้นเป็นแนวคิดที่ล้าสมัยมากทีเดียว เนื่องจากแนวคิด Scorecard เพิ่งจะถูกคิดและเผยแพร่ในราวปี 1992 แต่แนวคิดพื้นฐานในเรื่อง MBO นั้นถูกคิดมาก่อนหน้านี้นับหลายสิบปี Drucker ให้ความหมายของ MBO ไว้ว่าหมายถึง เป็นการบริหารซึ่งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ มาตรฐาน และเลือกปฏิบัติงาน โดยผู้ใต้บังคับบัญชามีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อวัตถุประสงค์ โดยมีผู้บังคับบัญชาสนับสนุนและกระตุ้นเพื่อให้เกิดการควบคุมตนเอง ฉะนั้น ความสำคัญของการวางแผนและการควบคุมจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารข้อมูลโดยการสร้างความสัมพันธ์ของระบบข้อมูลกับการวางแผนและการควบคุมสนับสนุนการตัดสินใจร่วมกันสำหรับกระบวนการของ MBO มีรายละเอียด ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายขององค์กร ผู้บังคับบัญชาจะต้องเข้าใจในเป้าหมายและทิศทางที่องค์กรจะมุ่งไปอย่างชัดเจนแล้วนำเป้าหมายและทิศทางขององค์กรมาวางแผนการทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา
2. แจ้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบ โดยอาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปจัดทำแผนปฏิบัติการย่อยแล้วกลับมารายงานให้ทราบในเบื้องต้นว่าจะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร

3. ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตกลงกันให้ชัดเจนในขั้นนี้ทั้งหัวหน้าและลูกน้องจะต้องมาหารือกันก่อนที่จะเริ่มงานว่าจะบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้อย่างไร กรอบของระยะเวลา มีเท่าใด เริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อใดจะมีการติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกันอย่างไร เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกันและมีการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4. ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานไปตามแผนที่ได้ตกลงกันเมื่อตกลงกันเรียบร้อยแล้วหัวหน้าก็ต้องปล่อยให้ลูกน้องทำงานไปตามที่เขาได้รับมอบหมายหัวหน้าก็คอยให้คำปรึกษาแก้ปัญหา หากลูกน้องมีปัญหาหรือมีอุปสรรคอย่างใดก็ย่อมจะกลับมาหารือกับหัวหน้าได้เสมอ

5. ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานในขั้นนี้หัวหน้าก็ต้องมีการตรวจสอบความคืบหน้าของงานว่าลูกน้องทำงานไปได้เท่าไร ซึ่งหัวหน้าก็ต้องกำหนดวิธีการติดตามผลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้ลูกน้องรายงานความคืบหน้าในที่ประชุม โดยให้ทำเป็นรายงาน เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายว่าลูกน้องสามารถปฏิบัติงานไปได้กี่เปอร์เซ็นต์ตามกรอบระยะเวลาที่ตกลงกันไว้แล้วและจะบรรลุเป้าหมายเมื่อใดเป็นไปตามแผนงานหรือไม่หรือจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนงานหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

6. มีระบบรางวัลรองรับ หากลูกน้องสามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนงานที่ตกลงกันไว้แล้วหัวหน้าก็ต้องมาพิจารณาว่าจะมีการให้คุณให้โทษสำหรับลูกน้องที่มีความสามารถหรือไม่สามารถทำงานนั้น ๆ ได้แค่ไหนเพียงใดบรรลุเป้าหมายที่หารือกันไว้ในตอนแรกหรือไม่

Gulick and Urwick (1937, อ้างถึงใน เจริญผล สุวรรณโชติ, 2551, น. 418 - 420) ได้เสนอกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ เรียกว่า หลัก "POSDCoRB" ซึ่งประกอบด้วย รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนในการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

3. การจัดตัวบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การควบคุม และการปฏิบัติงาน

4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การดำเนินงานในการตัดสินใจ และการสั่งการในกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผนทั้งในลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำและการควบคุมการปฏิบัติงาน

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือในการปฏิบัติตนในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องและกลมกลืนกัน

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความก้าวหน้าของกิจการในหน่วยงาน

7. การบริหารงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบและรัดกุม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำบัญชี เป็นต้น

จากกระบวนการบริหารที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปว่า กระบวนการบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรภายในองค์กรมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) การควบคุม (Control) ประกอบด้วย หลักการบริหารที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน เช่น หลัก POSDCoRB และหลัก PDCA เป็นต้น

2.3.7 การบริหารเชิงกลยุทธ์

2.3.7.1 ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์

สุพานี สฤษฏ์วานิช (2546, น. 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ การบริหารองค์การโดยรวมให้มีกลยุทธ์หลักและกลยุทธ์การแข่งขัน ตลอดจนมีข้อได้เปรียบในการแข่งขันเหนือกว่ากิจการอื่น ๆ

เสนาะ ตีเยาว์ (2547, น. 1) กลยุทธ์ เป็นคำเริ่มแรกที่ใช้ในทางทหารเป็นศาสตร์และศิลป์ในการอำนวยการกำลังทหาร (Art and Science of Directing Military Forces) อันเป็นการใช้แผนร่วมและดำเนินการรบขนาดใหญ่ในทางธุรกิจได้ใช้คำว่า กลยุทธ์ มีความหมายว่า การกำหนดและประเมินทางเลือกต่าง ๆ ที่จะทำให้บรรลุภารกิจและเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้และรวมถึงการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดมาใช้กลยุทธ์เป็นเรื่องของการกำหนดเป้าประสงค์ระยะยาวของทั้งองค์กร การเลือกการกระทำที่นำมาใช้และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ไปสู่เป้าประสงค์นั้น หรือกล่าวโดยสรุปกลยุทธ์จะระบุว่าผู้บริหารจะวางแผนอย่างไรจึงจะทำให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ในหลาย ๆ

จินตนา บุญบงการ (2548, น. 14) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ กระบวนการที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและข้อมูลสำคัญของธุรกิจที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจ การวางแผนทางการดำเนินงานและควบคุมการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ขององค์การเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่า องค์การสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถมีพัฒนาการและสามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2548, น. 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ การวางแผนดำเนินการและควบคุมในแนวทางเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจุดเน้นของการบริหารเชิงกลยุทธ์มุ่งพิจารณาในแง่ของการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่คิดค้นขึ้นมาต้องอาศัยพื้นฐานทางการบริหารเป็นหลัก

สมยศ นาวิการ (2548, น. 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) คือ กระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนิน กลยุทธ์ และการประเมินกลยุทธ์ขององค์กร

สรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การบริหารงานซึ่งกระทำอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเพื่อการตัดสินใจหาทางเลือกที่ดีที่สุดนำไปสู่การพัฒนากลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้กระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ขององค์กร

2.3.7.2 ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์

สุพานี สฤษฏ์วานิช (2546, น. 10) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีดังนี้

1. ช่วยให้ผู้บริหารตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเห็นโอกาสใหม่ ๆ เห็นข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นทำให้องค์กรสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ดีกว่า
2. ช่วยให้องค์กรโดยส่วนรวมมีทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนเห็นถึงแนวทางที่สำคัญที่องค์กรจะต้องปฏิบัติทำให้องค์กรนั้น ๆ แข็งแกร่ง ประสบความสำเร็จและเติบโตต่อไปได้
3. ทำให้องค์กรสามารถสร้างผล (Returns) ที่เหนือกว่าคู่แข่งได้ด้วยการสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) และสามารถรักษาข้อได้เปรียบนี้ไว้ได้
4. ช่วยให้ผู้บริหารสามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานขึ้นมาได้ คือ องค์กรจะสามารถบรรลุทั้งประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การมีต้นทุนในการดำเนินงานที่ต่ำกว่าและมีประสิทธิผล (Efficiency)
5. ช่วยทำให้ผู้บริหารมีการทำงานในลักษณะเชิงรุก (Proactive) คือ คาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิด หรือเป็นฝ่ายรุกมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับและป้องกันตัว (Reactive and Defensive) ทำให้องค์กรสามารถปรับตัวได้ดีกว่าหรือฉกฉวยโอกาสได้ดีกว่าหรือได้ก่อนคู่แข่ง

จินตนา บุญบงการ (2548, น. 1) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีดังนี้

1. กำหนดทิศทางองค์กร กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง และมีวิสัยทัศน์ต่ออนาคตทำให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการดำเนินงานของธุรกิจได้อย่างเป็นรูปธรรม
2. สร้างความสอดคล้องในการปฏิบัติการบริหารเชิงกลยุทธ์ให้มีความสนใจกับการกำหนด การประยุกต์ การตรวจสอบ และการควบคุมกลยุทธ์ขององค์กร

3. สร้างความพร้อมให้แก่องค์กรการศึกษา การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และการกำหนดกลยุทธ์ช่วยให้ผู้บริหาร ผู้จัดการในส่วนต่าง ๆ และสมาชิกขององค์กรเกิดความเข้าใจ ในภาพรวมและศักยภาพของธุรกิจตลอดจนอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมที่มีต่อองค์กร

จากความสำคัญที่นักวิชาการกล่าวมาสรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญ ดังนี้

3.1 ช่วยให้องค์กรสามารถคาดการณ์ถึงปัญหาและโอกาสที่จะเป็น ในอนาคต

3.2 การบริหารเชิงกลยุทธ์เอื้ออำนวยให้องค์กรมีวัตถุประสงค์และทิศทาง ในอนาคตที่ชัดเจน

3.3 การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารระดับสูง สามารถบริหารองค์กรในขอบเขตที่กว้างได้เท่ากับช่วยลดความเสี่ยง

3.4 สามารถปรับองค์การให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ภายนอกได้ทำให้มีผลตอบแทนขององค์กรที่สูงกว่าคู่แข่ง เพราะมีข้อได้เปรียบในการแข่งขันที่เหนือกว่า และยั่งยืนกว่า

3.5 เปิดโอกาสให้ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหาร ทำให้ได้พัฒนาความคิด และช่วยลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้

3.6 การบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถช่วยให้ผู้บริหารวางกลยุทธ์ได้ดี และง่ายกว่าเดิม

3.7 ช่วยให้ผู้บริหารสามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานขึ้นมาได้ สมยศ นาวิการ (2548, น. 4) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีดังนี้

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้หน่วยงานขององค์กรมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ อย่างเดียวกันถ้าปราศจากแนวทางที่กำหนดโดยการบริหารเชิงกลยุทธ์แล้วหน่วยงานขององค์กร มักจะโน้มเอียงไปสู่ทิศทางที่แตกต่างกัน

2. การบริหารเชิงกลยุทธ์บังคับให้ผู้บริหารต้องมีประสิทธิภาพและตระหนัก ถึงสภาพแวดล้อมของพวกเขามากขึ้นการบริหารเชิงกลยุทธ์จะปลูกฝังนิสัยการใช้ความคิดและการมอง อนาคตแก่ผู้บริหาร

3. การบริหารเชิงกลยุทธ์เปิดโอกาสให้ระดับการบริหารต่าง ๆ มีส่วนร่วม ในการบริหารเชิงกลยุทธ์ ไม่เพียงแต่สนับสนุนความผูกพันในส่วนของผู้บริหารที่มีส่วนร่วมเท่านั้น แต่จะช่วยลดการต่อต้านสิ่งที่ไม่เข้าใจ บุคคลส่วนใหญ่จะยอมรับการตัดสินใจเมื่อพวกเขาเข้าใจ ปัจจัยที่จำกัดและทางเลือกที่เป็นไปได้

2.3.7.3 หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์

พิบูล ทีปะปาน (2546, น. 10) กล่าวว่า หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดแนวทางหรือวิถีทางในการดำเนินงานขององค์การ เพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดแนวทางหรือทิศทางในการดำเนินงานนั้น ผู้บริหารจำเป็นจะต้องทำการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อจัดทำแผนงานดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สุพานี สฤษฏ์วานิช (2546, น. 3) กล่าวว่า หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์ จะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงบริหารและการดำเนินการที่จะกำหนดผลการปฏิบัติขององค์การในระยะยาวให้เกิดขึ้นตามที่กำหนด

สมยศ นาวิการ (2548, น. 16) กล่าวว่า หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์ จะมุ่งตรวจสอบและประเมินทั้งโอกาสและอุปสรรคภายในสภาพแวดล้อมภายนอกและจุดแข็งและจุดอ่อนภายในสภาพแวดล้อมองค์การ

จินตนา บุญบังการ (2548, น. 1) กล่าวถึงหลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ว่าผู้บริหารระดับสูงในฐานะผู้นำ (Leader) และผู้ตัดสินใจ (Decision maker) จะสามารถนำพาหน่วยงานของเขาให้ผ่านกระแสการพลวัตของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

สรุปได้ว่า หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องทำการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่าง ๆ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์การ เพื่อจัดทำแผนงานดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดให้งานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.3.7.4 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์

Wheelen and Hunger (2006, อ้างถึงใน ทวีวรรณ อินตา, 2552, น. 48) กล่าวว่า รูปแบบพื้นฐานของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental Scanning)
2. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation)
3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation)
4. การควบคุมและประเมินผล (Evaluation and Control)

Dess, et al. (2007, อ้างถึงใน ทวีวรรณ อินตา, 2552, น. 50) กล่าวว่า รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. การวิเคราะห์กลยุทธ์ (Strategic Analysis) การวิเคราะห์กลยุทธ์ เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหารกลยุทธ์ เป็นงานล่วงหน้าที่ต้องทำการวางหลักเกณฑ์และนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติหลายกลยุทธ์ล้มเหลวเนื่องจากผู้จัดการอาจต้องการวางหลักเกณฑ์และ

นำกลยุทธ์ไปปฏิบัติโดยขาดการวิเคราะห์อย่างระมัดระวังเกี่ยวกับเป้าหมายหลักขององค์กรและการวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและภายใน

2. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation) เป็นการกำหนดกลยุทธ์ในหลายระดับ คือ ข้อแรก กลยุทธ์ระดับธุรกิจการจัดการกับประเด็นที่ว่าจะแข่งขันอย่างไรในสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเพื่อให้ได้ประโยชน์ด้านการแข่งขัน ข้อสอง กลยุทธ์ระดับบริษัทเน้นที่สองประเด็น คือ จะแข่งขันในธุรกิจใด และจะบริหารธุรกิจอย่างไรเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ธุรกิจสร้างคุณค่ามากขึ้นโดยการทำงานร่วมกันมากกว่าเมื่อปฏิบัติการเป็นธุรกิจเดี่ยวบริษัทต้องกำหนดวิธีที่ดีที่สุดในการพัฒนากลยุทธ์นานาชาติ เมื่อบริษัทออกไปร่วมทุนกับบริษัทในประเทศอื่น ๆ ข้อสาม ความสำคัญของอินเทอร์เน็ตที่เพิ่มขึ้นทำให้บริษัทจำเป็นต้องสำรวจความเป็นไปได้ต่าง ๆ ของพื้นฐานกลยุทธ์ใหม่นี้ เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอินเทอร์เน็ตและกลยุทธ์ธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์

3. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) กลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพไม่มีคุณค่าถ้าไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การทำให้แน่ใจว่าบริษัทหนึ่งมีการควบคุมกลยุทธ์และรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมและบริษัทได้จัดตั้งวิธีที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานและผสมผสานกิจกรรมภายในบริษัทและกับบริษัทคู่ค้า ลูกค้า และพันธมิตรของบริษัท นอกจากนี้ภาวะความเป็นผู้นำก็มีบทบาทสำคัญซึ่งประกอบด้วยหลายอย่าง เช่น การทำให้แน่ใจว่าองค์กรมีสัญญาที่จะมีความเป็นเลิศและมีการประพฤติที่มีจริยธรรม สนับสนุนการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและทำตัวเป็นผู้ประกอบการที่สร้างและคว้าโอกาสใหม่ ๆ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

2.4.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม ดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรม ทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก มีนักวิชาการและองค์กรทั้งในและต่างประเทศกล่าวถึงความหมายและคำนิยามของ Good Governance หรือธรรมาภิบาลไว้ในเอกสารตำราและการประชุมสัมมนาทางวิชาการหลาย ๆ แห่ง ตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, น. 123) ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก รัฐและรัฐบาลมีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวาสามารถตรวจสอบได้

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2541, น. 23) ให้ความหมายว่า ธรรมรัฐ คือ การวางกรอบการทำงานในระบบราชการเพื่อให้เกิดระบบที่ดีเอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดีและไม่ให้คนเลวดำรงตำแหน่งที่ดีในวงราชการ ซึ่งคือ เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัตินิติราชการ ธรรมรัฐจะเป็นตัวเชื่อมโยงให้สังคมที่มีการแยกส่วน ทั้งภาครัฐบาลเอกชน ประชาชน และองค์กรเอกชน เกิดความสัมพันธ์กันทุกส่วนให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อสังคม

ธีรยุทธ บุญมี (2541, น. 52) ชี้ว่าความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัวแต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้นแนวคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและการปกครองโดยรัฐ ประชาชนและเอกชนซึ่งกระบวนการนี้ทำให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดีซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการที่ล่าช้าหลังทุกส่วนต้องการการปฏิรูปต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ ในการสร้างธรรมาภิบาลและอธิบายว่าธรรมรัฐ คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ มีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น ต้องปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

ประมวล รุจเสรี (2541, น. 98) ให้ความหมายธรรมาภิบาล คือ วิธีที่จะทำให้รัฐกับประชาคมรัฐกับสังคม หรือรัฐกับชุมชนนั้นมีรูปแบบความสัมพันธ์มีการปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชน

ไพโรจน์ พรหมสาสน์ (2541, น. 15 - 19) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นการบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness)

ลิขิต ธีรเวคิน (2541, น. 6) Good Governance น่าจะเป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจ คือ Economic Governance มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์จึงถือได้ว่าเป็นศัพท์ใหม่และมีความหมายหลายประการแต่ถ้ามองอย่างลึก ๆ แล้วก็น่าจะหมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา

ของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างของหลักการของรัฐธรรมนูญในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, น. 164) ได้ให้ความหมายว่าธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

วรภัทร โตธนะเกษม (2542, น. 13) อธิบายว่า Good Governance หมายถึง การกำกับดูแลที่ดี หรือหมายถึง การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยหัวใจของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ ประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนเองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหาร คือ รัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนในภาคเอกชนเรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ ผู้ถือหุ้น ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัทเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบายคัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทสมตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น

อานันท์ ปันยารชุน (2542, น. 26) Good Governance คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำไปในหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

สุดจิต นิमितกุล (2543) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้หลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้จักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

อรพินท์ สพิโชคชัย (2543, น. 10 - 46) ได้กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง กติกา โครงสร้าง และรูปแบบที่สังคมหรือองค์กรกำหนดขึ้นเพื่อบริหารจัดการ และจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างมีศักยภาพ และเกิดความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน ทั้งยังเป็นกฎเกณฑ์ กติกาที่กำหนดความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมและแนวทางการอภิบาลสังคม เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

ทักษิณ ชินวัตร (2545) ในส่วนของเอกชนมีการนำหลักธรรมนูญมาใช้ด้วยเช่นกัน เรียกว่า Corporate Governance หรือบริษัทภิบาล ซึ่งเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพ มีการจัดการที่ดีช่วยให้ระบบถ่วงดุลและระบบตรวจสอบดีขึ้นเป็นการใช้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัดคงไว้แต่สิ่งที่ดีตามหลักธรรมะของพระพุทธเจ้า คือ “มีชฌิมาปฏิบัติทา”

มหาธีร์ โมฮัมหมัด (2545, น. 28, อ้างถึงใน ไชยวัฒน์ คำชู, 2548, น. 28) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมืองและหมายรวมถึงกระบวนการความสัมพันธ์และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือหรือช่องทางในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตประเทศ ซึ่งมีองค์ประกอบร่วมซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างหลักธรรมนูญ อันได้แก่ 1) การรับผิดชอบ 2) ความโปร่งใส 3) การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ 4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 5) กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นความหมายของธรรมนูญตามนี้ว่า คือ วิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืน อันได้แก่ ความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวงในชาติ

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชนี ภูตระกูล (2549, น. 3) ได้เขียนหนังสือเรื่อง ธรรมนูญ กับสังคมไทยมีใจความตอนหนึ่งว่าธรรมนูญ (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจสังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

พระธรรมโกศาจารย์ ประยูร ธรรมจิตโต (2550, น. 6) ได้พูดถึงธรรมนูญในหัวข้อเรื่อง พระพุทธศาสนากับหลักธรรมนูญ สรุปได้ว่า ธรรมนูญ ต้องมีองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ

1. ธรรมนูญด้านธุรกิจ คือ Economic Good Governance ประเทศไทยเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2540 เพราะมีปัญหาด้านเศรษฐกิจ เรียกว่า ธรรมนูญด้านธุรกิจบกพร่อง

2. ธรรมาภิบาลด้านการเมือง คือ Political Good Governance การเมืองลุ่ม ๆ ดอน ๆ ปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญใช้ไม่ต่อเนื่อง เรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านการเมืองบกพร่อง

3. ธรรมาภิบาลด้านราชการ คือ Bureaucracy Good Governance พัฒนาประเทศที่ไร้กี้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เราไม่ต้องพูดมากู้กันดีด้านราชการ เรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านราชการบกพร่อง ทั้ง 3 ด้านนี้ หมายถึง Processes ของการตัดสินใจที่ดี เป็นกระบวนการของการตัดสินใจหรืออำนาจสั่งการที่ดีจะเป็น Good Governance คือ ต้องมีธรรมะประกอบ

พระราชญาณวิสิฐ เสริมชัย ชยมงคล (2552, น. 114) ได้เขียนหนังสือเรื่อง หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์มีใจความตอนหนึ่งว่า การปกครองการบริหารแบบบูรณาการ (Integration) ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (CEO - Chief Executive Officer) ขององค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอย่างองค์กรของทางราชการในส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรธุรกิจเอกชนก็ดี องค์กรทางศาสนาและองค์กรสาธารณะอื่น ๆ ก็ดีจะให้บังเกิดผลสำเร็จด้วยดีมีประสิทธิภาพสูงจะต้องมีหลักการบริหารที่ชื่อว่าการบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) นั้น ประมวลรวมย่อกลงใน “หลักธรรมาภิบาล”

สันถวันท์ พยาเลี้ยง (2552) ได้สรุปความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วน ของสังคมเข้าด้วยกัน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

โกวิท พวงงาม (2555) ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นการบริหารงานของภาครัฐในทุก ๆ ด้านโดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555) กล่าวว่า “Good Governance” ในประเทศไทยมีการใช้คำศัพท์เรียกหลายคำด้วยกัน เช่น ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมือง (และสังคม) ที่ดี ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ธรรมราชูร์ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี ซึ่ง บรรศักดิ์ อูวรรณโณ กล่าวว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” + “อภิบาล” (การรักษาซึ่งธรรม) มาจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร Good Governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) เป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม ดูแล กิจการต่าง ๆ

ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความเพียงเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น ในขณะที่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2548, น. 56) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการวางระบบและกลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในขณะที่ยังอีกด้านหนึ่งของเหรียญคือ เรื่องตัวบุคคลเป็นเรื่องของการสร้างจิตสำนึกในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมธรรมาภิบาลเน้นการวางระบบเพื่อควบคุมให้คนไม่ประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ดีและให้ทำตามมาตรฐานที่ดีแต่จริยธรรมจะลึกกว่านั้น เน้นการปลูกฝังจิตสำนึกต้องไม่ประพฤติมิชอบและต้องประพฤติชอบทั้งสองเรื่องหรือสองด้านของเหรียญจะต้องไปด้วยกันจึงจะยั่งยืน ส่วน UNESCAP อธิบายว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง ซึ่งครอบคลุม ทั้งในส่วนของสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้มั่นใจว่าข้อเรียกร้องของความต้องการของทุกฝ่ายในสังคมจะได้รับการรับฟังและนำเข้ามาพิจารณาไตร่ตรองในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งทำให้ปัญหาทุจริตหรือประพฤตินิชอบลดลงในท้ายที่สุด เสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (2557) ได้ให้ความหมายคำว่า ธรรมาภิบาล Good Governance คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงาน มีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งรวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีประพฤติปฏิบัติ เช่น ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียรทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น

Asian Development Bank (1995) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยให้มั่นใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้เกิดผลในการปฏิบัติได้จริง ซึ่งหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

United Nation and Development Programme (1997, p. 5) ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็นการดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งการปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของตนเองตามกฎหมายและแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคมและเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารงานหรือการปกครองภายใต้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมทั้งฝ่ายผู้บริหารและประชาชนที่เข้ามาใช้บริการด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2.4.2 ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัย Plato และ Aristotle นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบและวิวัฒนาการรูปแบบธรรมาภิบาลที่ดีที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายหลังสงคราม ซึ่งต่อมาระบบการปกครองดังกล่าว ผสมผสานกับระบบราชการของ Weber ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งลักษณะของระบบดังกล่าวเป็นการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weber ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการ ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและการปรับปรุงรูปแบบของการปกครองใหม่ในช่วงดังกล่าว

มีองค์ระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติได้เข้ามา มีบทบาทในการสนับสนุนพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันว่า Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ดังนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลจึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรม ในการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลาย ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีและสังคมที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการการพลเรือน, 2542, น. 1)

ธนาคารโลก พ.ศ. 2532 (2532) ได้นำคำว่า Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล มาใช้เป็นครั้งแรก โดยอธิบายว่า “ธรรมาภิบาล หรือธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance)” คือ ลักษณะ และวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา อย่างยั่งยืน หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การบริหารของภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาชนที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐ เอกชน และประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรมต่อมากองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การให้เงินฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ ก็คือ ธรรมาภิบาล จากนั้น แนวคิดและหลักการของธรรมาภิบาลที่ดีได้แพร่หลายในหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการ สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสากล เช่น สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program, UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และพัฒนา (Organization for Economic Co – Operation and Development, OECD) เป็นต้น สำหรับประเทศไทย เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 อันเนื่องมาจากความผิดพลาด ในการกำกับดูแลขององค์กรต่าง ๆ ในระดับชาติ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงการทุจริตและขาดจริยธรรม ในการดำเนินงาน ซึ่งการบริหารงานในภาครัฐการก็มีปัญหาในหลายเรื่องซึ่งส่งผลให้การทำงานขาด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ 1) การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีในการบริหารจัดการบ้านเมือง ให้มีความคล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายนอก ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ข้าราชการยังไม่สามารถปรับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ในการปฏิบัติงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ 2) การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและค่านิยม ในการปฏิบัติงาน เพื่อเน้นประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล 3) ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริงทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยรวมได้ และยังเปิดช่องทางให้เกิดการทุจริตและผิดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติราชการได้ 4) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง ตลอดจน ระบบการปฏิบัติงานราชการได้อย่างทั่วถึงเพียงพอ จึงไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจแก้ไข ปัญหาและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้อย่างแท้จริง 5) ปัญหาการทุจริตประพฤติ

มิชอบในภาครัฐเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีการร่วมกันกระทำทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ ส่งผลให้เกิดความสูญเสียอย่างมากทั้งด้านภาพลักษณ์ งบประมาณ รายได้นำส่งรัฐและค่าใช้จ่ายในการป้องกันปราบปรามทุจริต ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลที่ดีมากำหนดไว้ในเจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 / 1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยในมาตรา 78 (4) ระบุไว้ว่า “พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ”

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) ได้มีการใช้คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ขึ้นในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub - Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งพบว่าธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลก็ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชีย และแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program, UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้น ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้ทุกฝ่ายในสังคมหันมาให้ความสนใจเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดพร้อมอันเกิดมาจากการขาดระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการควบคุม และตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเป็นระบบ ขาดการปลูกฝังจิตสำนึกจริยธรรม ทำให้เกิดรูรั่วไหล การกระทำผิด ฉ้อฉลและทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐนั้น พบว่า ยังคงมีความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองปัญหาที่สั่งสมมาเป็นเวลายาวนาน จำเป็นต้องมีการรื้อปรับระบบราชการให้มีความทันสมัยและสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ในช่วงที่ผ่านมา จึงได้มีความคิดริเริ่มเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนการวางแผนและเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมรับรู้

ร่วมคิด ไปจนถึงการร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบอย่างกว้างขวางและครอบคลุมในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงถึงระดับท้องถิ่นชุมชน

เสนห์ จุ้ยโต และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (2555) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณนับแต่สมัย Plato และ Aristotle นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิปาลที่เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหาแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย ตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ซึ่งต่อมาในรูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับขั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้และมีการประเมินประสิทธิผลของระบบคุณธรรมถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยิ่งก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” เมื่อย้อนยุคไปในอดีตแม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1980 - 1990 (พ.ศ. 2543 - 2553) แต่ธรรมาภิบาล ก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ว่าได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์กร นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่ หมายถึง รัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่รวมกับประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่าธรรมาภิบาล เป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมีการตรวจสอบ

สามารถประเมิน ผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริหารที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรที่ดี มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกๆระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคม โดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมเศรษฐกิจให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการ จะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550) ได้วางกรอบเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้ดังนี้

1. หมวด 4 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

2. หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 มาตรา 78 (4) และ (5) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน คือ (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 / 1 ได้วางหลักการว่า “การบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการปฏิบัติก็ได้”

4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และวางแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ คือ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติ งานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการกล่าวถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในแผนต่าง ๆ ดังนี้

5.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้กำหนด “ยุทธศาสตร์ การพัฒนาประชารัฐ” เพื่อการพัฒนาให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบและมีความเอื้ออาทรต่อกัน มุ่งเน้นการใช้หลักนิติธรรม การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของภาครัฐในการบริหารรัฐกิจ พยายามทำให้เกิดความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ และการจัดการพัฒนาประเทศทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติ รวมถึงการสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนของ การพัฒนาประเทศ

5.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ยังคงมีการให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะของภาคธุรกิจ เอกชน และการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 รวมถึงผลักดันให้การกำหนดทิศทางการพัฒนาจำต้องดำเนินการพัฒนาแบบองค์รวม โดยการพัฒนาให้ภาครัฐมีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคนทำให้คนในสังคมพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและมี ส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่มุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล โดยเน้นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน และขยายบทบาทขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการเสริมสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ได้วางยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมในสังคมและแนวทางการพัฒนาในเรื่องการเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีระบบการตรวจสอบและการรับผิดชอบที่รัดกุม

5.5 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ปี พ.ศ. 2546 - 2550 ได้มีเป้าประสงค์หลักหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการ คือ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5.6 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ปี พ.ศ. 2551 - 2555 ได้ให้คุณค่าความสำคัญและยึดมั่นในปรัชญา หลักการ และแนวทางของการให้ประชาชนเป็น “ศูนย์กลาง” ในการทำงาน ปรับเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ประสานการทำงานกับผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ รวมทั้งมีความพร้อมและทัศนคติในการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม มุ่งสู่ความเป็นเลิศทำงานเชิงรุก มองไปข้างหน้า สามารถคิดริเริ่มและสร้างนวัตกรรม ทั้งนี้ต้องมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบวัดผลสัมฤทธิ์ได้ มีระบบกำกับดูแลตนเองที่ดี และตั้งมั่นอยู่ในศักดิ์ศรีและความดีงาม สำนักงาน ก.พ.ร. จึงกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไว้ 4 ยุทธศาสตร์ คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ การแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ มีความคิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดีเกิดความโปร่งใสมั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชน และต่อสังคมโดยรวม

2.4.3 หลักการของธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม ดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม และการบริหารจัดการที่ดีเหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคมในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับในการจัดระบบองค์กร เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำหรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 10 หลัก คือ

2.4.3.1 หลักประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้หลากหลาย ดังนี้

Parson (1960, p. 99, อ้างถึงใน พรชัย เชื้อชูชาติ, 2546, น. 33) ได้เสนอความคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การโดยพิจารณาจาก

1. การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม (Adaptation)
2. การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment)
3. การบูรณาการ (Integration)
4. การคงไว้ซึ่งระบบค่านิยม (Latency)

Caplow (1964, p. 89, อ้างถึงใน ภรณ์ มหามนต์, 2529, น. 59) เสนอว่าประสิทธิผลขององค์การควรวัดจากตัวแปร 4 ตัว คือ

1. ความมั่นคง หมายถึง ความสามารถในการรักษาโครงสร้างขององค์การไว้
2. ความผสมผสาน หมายถึง ความสามารถขององค์การในการหลีกเลี่ยงการขัดแย้งระหว่างสมาชิกในองค์การ
3. ความสมัครใจ หมายถึง ความสามารถในการจัดให้มีความพึงพอใจสำหรับสมาชิก

4. ความสำเร็จ หมายถึง ผลรวมสุทธิของกิจกรรมขององค์การ

Mott (1972, p. 96) ได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การโดยพิจารณาจาก

1. ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต
2. ประสิทธิภาพ

3. ความสามารถในการปรับตัว
4. ความสามารถในการยืดหยุ่น

Gibson, et al. (1982, p. 27) ได้ทำการศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การโดยใช้หลายเกณฑ์ ดังนี้

1. ความสามารถในการผลิต
2. ประสิทธิภาพ
3. ความพึงพอใจ
4. ความสามารถในการปรับตัว
5. การพัฒนาและการอยู่รอด

Hoy and Miskel (1991, p. 384) ได้เสนอแนวคิดในการประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การโดยพิจารณาจาก

1. ความสามารถในการปรับเปลี่ยน
2. การบรรลุเป้าหมาย
3. ความพึงพอใจ
4. ความสนใจในชีวิต

สรุปได้ว่า การปฏิบัติงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยการปฏิบัติงานจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2.4.3.2 หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม จากการศึกษาเอกสารปรากฏว่า มีนักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้หลายท่าน ดังนี้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2544) ได้กล่าวถึง ประสิทธิภาพ ว่าหมายถึง การวัดผลการทำงานของ องค์การนั้นว่าทำงานได้ปริมาณมากน้อยแค่ไหน คุณภาพงานดีมากน้อยแค่ไหน ใช้เงินใช้เวลา ใช้แรงงานไปมากน้อยแค่ไหน เป็นผลดีต่อผู้รับบริการมากน้อยแค่ไหน โดยรวมความมีประสิทธิภาพจึงหมายถึง การทำงานให้ได้ปริมาณและคุณภาพมาก องค์การมีความสมัครสมาน สามัคคี มีสันติภาพและความสุขร่วมกัน เป็นผลดีต่อส่วนรวมและผู้รับบริการ แต่ใช้เวลา แรงงาน และงบประมาณน้อย

วิทยา ด้านอรรถศาสตร์ (2546) ได้กล่าวถึง ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ประสิทธิภาพจึงมักถูกวัดในรูปแบบของต้นทุน หรือจำนวนทรัพยากรที่ใช้ไปเมื่อเทียบกับผลงานหรือผลผลิตที่ได้ เช่น ต้นทุน แรงงาน เวลาที่ใช้ อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน

Ryan and Simith (1954, อ้างถึงใน สิ้นเลิศ สุขุม, 2543, น. 19) ได้พูดถึง ประสิทธิภาพของบุคคล (Human Efficiency) ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ในแง่บวกกับสิ่งที่เป็นลบและลงทุนให้กับงาน ซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานนั้นมองจากแง่มุมของการทำงานของแต่ละบุคคล โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับสิ่งที่ให้กับงาน เช่น ความพยายามกำลังงานกับผลลัพธ์ที่ได้จากงานนั้น

Harrington (1996, pp. 1853 - 1931) ได้ให้คำนิยามประสิทธิภาพรวมขององค์กร โดยให้ความสำคัญที่โครงสร้างและเป้าหมายขององค์กร (Organization's Structure and its Goals) ซึ่งกำหนดหลักประสิทธิภาพไว้ 12 ประการ ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการบริหารจัดการที่มีระบบโดยมุ่งที่การทำงานให้เหมาะสมและง่ายขึ้น ซึ่งจะลดความสิ้นเปลืองในด้านต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

1. กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน (Clearly Defined Ideal) ผู้บริหารต้องทราบถึงสิ่งที่ต้องการเพื่อลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน
2. ใช้หลักเหตุผลทั่วไป (Common Sense) ผู้บริหารต้องพัฒนาความสามารถสร้างความแตกต่างโดยค้นหาความรู้และคำแนะนำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
3. คำแนะนำที่ดี (Competent Counsel) ผู้บริหารต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น
4. วินัย (Discipline) ผู้บริหารควรกำหนดองค์กรเพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎและวินัยต่าง ๆ
5. ความยุติธรรม (Fair Deal) ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรมและความเหมาะสม
6. มีข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นปัจจุบันถูกต้องและแน่นอน (Reliable, Diate, Accurate, and Permanent Records) ผู้บริหารควรมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
7. ความฉับไวของการจัดส่ง (Dispatching) ผู้บริหารควรใช้การวางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์สำหรับแต่ละหน้าที่เพื่อให้องค์กรทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่นและบรรลุจุดมุ่งหมาย
8. มาตรฐานและตารางเวลา (Standards and Schedules) ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงานและกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่
9. สภาพมาตรฐาน (Standardized Conditions) ผู้บริหารควรรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี

10. การปฏิบัติการที่มีมาตรฐาน (Standardized Operations) ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี

11. มีคำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานระบุไว้ (Written Standard - Practice Instructions) ผู้บริหารต้องระบุการทำงานที่มีระบบถูกต้องและเป็นลายลักษณ์อักษร

12. การให้รางวัลที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency Reward) ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงานสำหรับการทำงานที่เสร็จสมบูรณ์

สรุปได้ว่า การมีความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าเพื่อการบรรลุเป้าหมายและที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุด การทำงานให้ได้ปริมาณและคุณภาพมาก องค์กรมีความสมัครสมาน สามัคคี มีสันติภาพและความสุขร่วมกัน เป็นผลดีต่อส่วนรวมและผู้รับบริการ แต่ใช้เวลา แรงงาน และงบประมาณน้อย

2.4.3.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรม ปรากฏว่า มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้หลายท่าน ดังนี้

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2542, อ้างถึงใน พัชรินทร์ ไชยวรินทร์กุล, 2551) ให้ความหมายประสิทธิภาพ ว่าหมายถึง การผลิตสินค้า หรือบริการให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาจากต้นทุน หรือปัจจัยนำเข้าที่น้อยที่สุด ประหยัดเวลามากที่สุด โดยพิจารณาถึงความพยายาม ความพร้อม ความสามารถ ความคล่องในการปฏิบัติเทียบกับผลที่ได้ คือ บรรลุวัตถุประสงค์ และความพอใจของผู้รับบริการ

ณัฐกุล จอมบดินทร์ (2544) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในความหมายเชิงสังคมศาสตร์นั้น หมายถึง ปัจจัยนำเข้าที่พิจารณาถึงความพยายาม ความพร้อม ความสามารถ ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติ โดยเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับ คือ ความพึงพอใจของผู้บริหาร หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สมบูรณ์ กุลเมืองน้อย (2547) ได้อธิบายว่า ประสิทธิภาพมีความคล้ายประสิทธิผล แต่ประสิทธิผลจะพิจารณาวิธีการ หรือทางเลือกใด ๆ ในแง่ความสามารถ และความสำเร็จในการให้เกิดผลลัพธ์ต่างกับประสิทธิภาพเป็นการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลสำเร็จตามเป้าหมายของทางเลือกนั้น นอกจากประสิทธิภาพจะประเมินได้จากการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลสำเร็จตามเป้าหมายของวิธีการหรือทางเลือกนั้นแล้ว ประสิทธิภาพจะพิจารณาได้จากปริมาณ หรือคุณภาพของผลผลิต หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว หรือพิจารณาจากปริมาณ หรือคุณภาพของทรัพยากรก็ได้

Ryan and Smith (1954) ได้พูดถึงประสิทธิภาพของบุคคลว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ในแง่บวกกับสิ่งที่ทุ่มเทและลงทุนให้กับงานซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานนั้น มองจากแง่ของการทำงานของแต่ละบุคคล โดยพิจารณาเปรียบเทียบสิ่งที่ให้กับงาน เช่น ความพยายาม กำลังงาน กับผลลัพธ์ที่ได้รับจากงานนั้น ๆ

Becker and Neuhauser (1975, อ้างถึงใน โสฬส ปัญจะวิสุทธิ, 2541) ได้เสนอแบบจำลองเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กร โดยกล่าวว่าประสิทธิภาพขององค์กรนอกจากจะพิจารณาถึงทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่เป็นปัจจัยนำเข้าและผลผลิตขององค์กร ในฐานะที่เป็นองค์กรในระบบเปิด ยังมีปัจจัยอื่นประกอบอีก ซึ่งสามารถสรุป ได้ดังนี้

1. หากสภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กรมีความซ้ำซ้อน หรือมีความแน่นอน มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำงานขององค์กรอย่างละเอียดถี่ถ้วน แน่ชัด จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมการทำงานยุ่งยากซับซ้อนสูง

2. การกำหนดระเบียบที่ชัดเจน เพื่อเพิ่มผลการทำงานที่มองเห็นได้ ทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย

3. ผลการทำงานที่มองเห็นได้สัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิภาพ

4. หากพิจารณาควบคู่กันจะปรากฏว่า การกำหนดระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจน และผลการทำงานที่มองเห็นได้มีความสัมพันธ์มากขึ้นต่อประสิทธิภาพมากกว่าตัวแปรแต่ละตัวตามลำพัง นอกจากนี้ยังเชื่อว่า การสามารถมองเห็นผลการทำงานขององค์กรได้มีความสัมพันธ์ของประสิทธิภาพขององค์กร เพราะองค์กรสามารถทดลองและเลือกระเบียบปฏิบัติได้ ระเบียบปฏิบัติ และผลการปฏิบัติงานจึงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การประเมินผลต่อระบบงานภายในของหน่วยงาน โครงการนโยบายต่าง ๆ ว่ามีการปฏิบัติงาน และใช้ทรัพยากรเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ หรือเร็วกว่าที่กำหนด และใช้ทรัพยากรน้อยกว่าที่กำหนด ก็ถือว่าการปฏิบัติงานในองค์กรนั้นมีประสิทธิภาพ หากถ้าไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ และต้องปฏิบัติงานนานขึ้น หรือสูญเสียทรัพยากรมากขึ้นก็ถือว่าองค์กรนั้นไร้ซึ่งประสิทธิภาพ

2.4.3.4 หลักการตอบสนอง (Responsiveness) คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง “การให้บริการ” อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญในการบริหารงานภาครัฐโดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรงโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อการบริการ (Delivery Service) ให้แก่ผู้รับบริการ มีนักวิชาการให้แนวความคิดเกี่ยวกับ “การให้บริการ” ที่นำมาขอกกล่าว ได้แก่

ประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์ (2540, อ้างถึงใน ศิริวรรณ วุ่นจิณา, 2554, น. 22 - 23) กล่าวว่า การให้บริการที่ดี คือ การรับใช้ช่วยเหลือเกื้อกูลและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ เพื่อให้เกิดความพอใจใคร่และศรัทธาต่อการให้บริการ ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติงานจะต้องให้ความร่วมมือพัฒนา การบริการให้เกิดความก้าวหน้าและมั่นคง โดยหาวิธีการให้บริการแก่ผู้มาติดต่อให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน และเป็นไปด้วยความเสมอภาคและได้กล่าวถึงหลักการให้บริการที่ดีไว้ว่า ต้องยึดหลักการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จครบถ้วน รวดเร็ว และเสมอภาค ทั้งนี้จะต้องลดขั้นตอน ลดเวลา ลดโต๊ะเจ้าหน้าที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งอาจใช้หลักการให้บริการใน 2 ลักษณะ คือ

1. การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) คือการให้บริการ อยู่ในสถานที่เดียวกันทั้งหมดทุกหน่วยงานที่ให้บริการที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและต้องให้บริการแล้วเสร็จ เพียงครั้งเดียวโดยผู้มาติดต่อใช้เวลาน้อยและเกิดความพึงพอใจ

2. การให้บริการแบบอัตโนมัติ (Automatic Service) เป็นการให้บริการ โดยใช้เครื่องมือที่ทันสมัย มีอุปกรณ์เพียงพอจนทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลา ประหยัดคน โดยจะต้องมีการประชาสัมพันธ์แจ้งให้ผู้มาติดต่อทราบอย่างชัดเจนถึงขั้นตอน ระยะเวลาดำเนินการ ต่าง ๆ สำหรับลักษณะของการบริการที่ดีจะทำให้ประทับใจประชาชน นอกจากตัวเจ้าหน้าที่จะมีคุณสมบัติ ที่ดีแล้วบริการที่ให้กับประชาชนจะต้องเป็นบริการที่ดีด้วย ซึ่งคุณลักษณะที่ดี มีดังนี้

- 2.1 สะดวกรวดเร็วถูกต้องงานมีประสิทธิภาพ
- 2.2 ผู้ให้บริการมีอัธยาศัยดีสร้างความประทับใจให้แก่ผู้รับบริการ ให้ความเป็นกันเองเอาใจเขามาใส่ใจเรามีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
- 2.3 ใช้กฎหมายระเบียบที่ง่ายไม่ซับซ้อน มีแบบพิมพ์ที่กรอกง่ายลดขั้นตอน ในการติดต่อขอรับบริการ มีการปรับปรุงขั้นตอนอยู่เสมอ
- 2.4 มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี
- 2.5 ทำงานตรงเวลา
- 2.6 สถานที่สะดวกสบาย มีอุปกรณ์พร้อมสามารถติดต่อกับงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ไกลนักหรือควรรวมการให้บริการไว้ในจุดเดียว
- 2.7 บริการด้วยความเสมอภาคเพื่อสร้างความพอใจให้กับประชาชน พยายามสนองตอบตามที่ประชาชนต้องการให้เป็นที่น่าประทับใจ
- 2.8 ไม่เรียกร้องสิ่งใด ๆ จากประชาชน
- 2.9 มีเจ้าหน้าที่เพียงพอได้รับการฝึกฝนมาด้วยความชำนาญ เจ้าหน้าที่ ระดับล่างสามารถตัดสินใจได้ในบางเรื่อง
- 2.10 ให้บริการก่อนและหลังเวลาราชการ หรือให้บริการในวันหยุด
- 2.11 สามารถตรวจสอบการให้บริการได้ว่ามีปัญหาที่ใด

2.12 เมื่อมีปัญหาสามารถค้นหากฎหมายและระเบียบได้ทันที

Millett (1945, อ้างถึงใน วิโรจน์ สัตยสันต์สกุล, 2538, น. 7) ได้ชี้ให้เห็นว่าคุณค่าประการแรกของการบริหารรัฐกิจทั้งหมด คือ การปฏิบัติงานด้วยการให้บริการที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Service) โดยยึดหลักว่าคนเราทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมกันนั้น หมายถึง ประชาชนทุกคนควรมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งทางกฎหมายและทางการเมือง และการให้บริการของรัฐจะต้องไม่แบ่งเชื้อชาติผิวหรือความยากจนตลอดจนสถานะทางสังคม

2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันเวลา (Timely Service) จะไม่มีงานทางสาธารณะใด ๆ ที่เป็นผลงานที่มีประสิทธิภาพหากไม่ตรงต่อเวลาหรือทันเหตุการณ์ เช่น รถดับเพลิงมาถึงหลังจากไฟไหม้หมดแล้ว การบริการนั้นก็ถือว่าไม่เป็นสิ่งที่ถูกต้องและน่าพอใจ

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) นอกจากจะให้บริการอย่างเท่าเทียมกันและรวดเร็วแล้วต้องคำนึงถึงจำนวนคนที่เหมาะสมจำนวนความต้องการในสถานที่ที่เพียงพอในเวลาที่เหมาะสมอีกด้วย

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) คือการให้บริการตลอดเวลาต้องพร้อมและเตรียมตัวบริการต่อความสนใจของสาธารณชนเสมอมีการศึกษาอบรมอยู่เป็นประจำ เช่น การทำงานของตำรวจจะต้องบริการตลอด 24 ชั่วโมง

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) เป็นการบริการที่มีความเจริญคืบหน้าไปทั้งทางด้านผลงานและคุณภาพเทคโนโลยีที่ทันสมัย

McCullough (1957, อ้างถึงใน ญัฐยา ศุภนิรติศัย, 2550, น. 14) เห็นว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่ให้บริการ (Service Delivery Agency) บริการ (Service) ซึ่งเป็นประโยชน์ที่หน่วยงานที่ให้บริการได้ส่งมอบให้แก่ผู้รับบริการ (Service Recipient) โดยประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจซึ่งอาจสามารถวัดออกมาในรูปของทัศนคติก็ได้

Weber (1966, อ้างถึงใน วิโรจน์ สัตยสันต์สกุล, 2538, น. 7) ได้ชี้ให้เห็นว่าการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด คือ การให้โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล โดยเป็นการให้บริการที่ไม่ใช้อารมณ์และไม่มีความชอบพอใครเป็นพิเศษ แต่ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในสภาพที่เหมือนกัน

Katz and Brenda (1973, อ้างถึงใน วิโรจน์ สัตยสันต์สกุล, 2538, น. 8) ได้ศึกษาการบริการประชาชนเห็นว่าหลักการที่สำคัญของการให้บริการขององค์กรของรัฐ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ

1. การติดต่อเฉพาะงาน (Specificity) เป็นหลักการที่ต้องการให้บทบาทของประชาชนและเจ้าหน้าที่อยู่ในวงจำกัด เพื่อให้การควบคุมเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์และทำได้ง่าย ทั้งนี้โดยดูจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการว่าให้บริการประชาชนเฉพาะเรื่องที่ติดต่อหรือไม่ หากมีการให้บริการที่ไม่เฉพาะเรื่องและสอบถามเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้อง นอกจากจะทำให้ล่าช้าแล้วยังทำให้การควบคุมเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ยาก

2. การให้บริการในลักษณะที่เป็นทางการ (Universality) หมายถึง การที่ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเป็นทางการไม่ยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัวแต่ยึดถือการให้บริการแก่ผู้เข้ารับบริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

3. การวางตนเป็นกลาง (Affective Neutrality) หมายถึง การให้บริการแก่ผู้รับบริการ โดยจะต้องไม่นำเอาเรื่องของอารมณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเข้ามาเกี่ยวข้อง

4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากรับบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

สรุปได้ว่า การให้บริการกับประชาชนในฐานะผู้รับบริการ คือ การให้ในสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการและมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นหลักโดยอาศัยหลักการบริการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีและสิ่งที่สำคัญ ก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.4.3.5 หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายในหลักการรับผิดชอบ ไว้ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า (2549, น. 13) ได้ให้ความหมายว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551, น. 9) ให้ความหมายว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุความสำเร็จ สอดคล้องตามกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่สังคม ประชาชน และประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญรวมทั้งผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสีย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชนสามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมต่อการรับตรวจสอบจากสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, น. 26) ได้ให้ความหมายของหลักความรับผิดชอบตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ว่าหมายถึง ความตระหนักถึงสิทธิหน้าที่การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อผลจากการกระทำ

ธีรวัฒน์ ชูญาติ (2552, น. 61) ให้ความหมายว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของสาธารณชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ยอมรับผลดีและผลเสียจากการดำเนินงานสามารถชี้แจงเหตุผลพร้อมแสดงข้อเท็จจริงและพร้อมรับการตรวจสอบจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

2.4.3.6 ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ

นักวิชาการและหน่วยงานทางวิชาการได้ให้ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ ไว้ดังนี้ ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2543, น. 54) กล่าวไว้ว่า ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ คือ การเป็นผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อผลงานทั้งหมดไม่ว่าสุดท้ายอะไรจะเกิดขึ้น แม้ว่าบางที่อาจจะไม่รู้ไม่เป็นคนทำก็ตามถ้าอยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งถือว่าเป็นคุณธรรมประจำใจ

บวรศักดิ์ อวรรณโณ (2545, น. 134 - 143) กล่าวถึงความสำคัญของหลักความรับผิดชอบ คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงานภายในกรอบของอำนาจความรับผิดชอบและทรัพยากรที่ได้รับอนุมัติ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อด้านการบริหาร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะในระดับปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้า กอง หรือ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ นัยสำคัญของความรับผิดชอบในองค์กรของรัฐอยู่ที่ความเกี่ยวข้องอย่างเหนียวแน่นระหว่างจุดมุ่งหมายของประสิทธิภาพในการบริหารและความสำเร็จทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจที่กำหนดโดยรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ มักจะมีความเชื่อถือ และมีเสถียรภาพมากกว่านโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลที่ไม่มี ความรับผิดชอบ การปฏิบัติงานของรัฐอาจมีมากขึ้นโดยการกระจายโครงสร้างอำนาจของรัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ มีกระบวนการมอบหมายอำนาจของการบริหารของรัฐจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนท้องถิ่นและรับผิดชอบต่อตรง

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, น. 129) ได้สรุปความสำคัญของหลักความรับผิดชอบไว้ว่า ต้องตอบทุกคำถามได้ ต้องมีระบบการตรวจสอบ ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อผลของงานทั้งหมด เป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อสุดท้ายไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้นถ้าเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ แม้ว่าลูกน้องจะเป็นคนทำก็ตาม

สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบ เป็นหลักการปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพ ช่วยเหลือ แก้ปัญหา ข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความถูกต้องครบถ้วนทันเวลาด้วยความเอาใจใส่กระตือรือร้น ในการแก้ปัญหาพร้อมทั้งยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีเหตุผลที่อธิบายได้ ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง กล้าตัดสินใจ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

2.4.3.7 หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้ โดยทั่วไป ความโปร่งใส คือ การทำให้กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานเป็นไปอย่างเปิดเผย หรือเรียกได้ว่า เป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารนโยบายของรัฐต่อกลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งการสื่อสารนี้ อาจมีอุปสรรค เพราะบุคคลที่ให้ความสนใจ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องนั้นหลากหลาย เช่น ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือนักลงทุนจากในประเทศ หรือต่างประเทศ จึงมีนักวิชาการได้ให้ความหมายในหลักความโปร่งใส ไว้ดังนี้

อัมมาร สยามวาลา (2547) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมือ อย่างหนึ่งซึ่งสังคมจะป้องกันและรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่จะต้อง วางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้า ถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจรวมถึง กระบวนการตัดสินใจและมาตรการที่จะวัดผลอันเนื่องจากการตัดสินใจนั้น ๆ ความโปร่งใสไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงแต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าหากผู้มีอำนาจบิดพลิ้ว ไม่ยอมเปิดเผย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือไม่โปร่งใส ผู้ที่เจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว

สถาบันพระปกเกล้าฯ (2549) ได้ให้ความหมายว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบนโยบายของรัฐ กล่าวคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น พร้อมทั้งสามารถแสดงความคิดเห็น ในทางเลือกต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของตน ทั้งนี้รัฐจะต้องสนับสนุนข้อมูลเพื่อให้ประชาชน ใช้ในการพิจารณาตัดสินใจ

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551, น. 9) ให้ความหมายว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของหน่วยงานและผู้รับบริการโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบได้

ธีรวัฒน์ ชูญาติ (2552, น. 52) ให้ความหมายว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้ตรวจสอบได้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการใช้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง ชัดเจนได้

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (2558) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่าเป็นสถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่มีความคลุมเครือหรือการบริหารภาครัฐในการดำเนินธุรกิจใด ๆ ต่อสาธารณชนอย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์ ซึ่งอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ถูกต้องชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่าง ๆ เป็นต้น

Bellver and Kaufmann (2005) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า หมายถึง การเพิ่มขึ้นของการหมุนเวียนของข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ตรงเวลาและน่าเชื่อถือได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดสามารถเข้าถึงได้

สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันภายในองค์กรต่าง ๆ มีการปรับปรุงการทำงานให้ตรวจสอบได้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์มีระบบการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนของการตัดสินใจและการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น

2.4.3.8 ความสำคัญของความโปร่งใส

ความโปร่งใส เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาชีวิตและการบริหารงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารและปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยความสำคัญของความโปร่งใสสามารถสรุปได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551, น. 14 - 15) ดังนี้

1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศและเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ

2) ความโปร่งใสทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจและภาครัฐ โดยการตรวจสอบได้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส

3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิตและเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้กับประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย

4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาจะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่ายและการจ้างงาน แต่ในปัจจุบันวาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่ง Sen (1999) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จหรือการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างเสรี ต้องเคารพในสิทธิหลายประการ รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะในทรัพย์สินที่ดิน) เสรีภาพทางการเมือง การรับประกันความปลอดภัย (Protective Security) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันความโปร่งใส

5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใส ยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลือง และลดปัญหาคอร์รัปชัน

6) การรับประกันความโปร่งใส ที่หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคล ในข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม ดังนั้น จึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใส ยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการทางเมืองทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และง่ายยิ่งขึ้น

8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป คือ ความโปร่งใสมีความสำคัญทั้งทางการเมือง การบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตย มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2.4.3.9 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา มีนักวิชาการได้ให้ความหมายในหลักการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

มรกต ศรีรัตน (2535, อ้างถึงใน ณรงค์ วารีชล, 2551, น. 5) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดการร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

พีรพล ไชยพงศ์ (2539, น. 8) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชน ทั้งในส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

ณรงค์ฤทธิ เชื้อมาก และคณะ (2551, น. 26) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ผู้บริหารมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงาน ได้ร่วมรับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจ ตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบ การปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมตัดสินใจเพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์เป้าหมาย อย่างมีคุณภาพ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดความพึงพอใจ ความรัก ความเข้าใจ

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551, น. 9) ให้ความหมายว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลในหน่วยงานและผู้รับบริการซึ่งมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องหรือได้ผลกระทบ จากการ บริหารหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานได้รับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุนติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

ธีรวัฒน์ ชูญาตี (2552, น. 52) ให้ความหมายว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความคิดเห็นการไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (2522, น. 19) ได้อธิบายเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ว่าการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อการปฏิบัติการนั้น ๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่า ปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลง

Fairchild, et al. (1964, อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์, 2546, น. 19) ได้ให้ความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ร่วมกันหรือการเข้ามามีส่วนติดต่อสัมพันธ์กันและอาจหมายถึงสถานการณ์ทางสังคมด้วยก็ได้

Kasperson and Breitbank (1974, อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์, 2546, น. 19) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนทำตนเป็นผู้สร้างสรรค์กิจกรรม ในกระบวนการพัฒนาซึ่งจะบังเกิดผล คือ สามารถแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ได้และผลของกิจกรรม จะต้องย้อนกลับมาสู่พวกเขาเอง United Nations Research Institute of Social Development (UNRISD) ระบุความหมายว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่อง 1) การตัดสินใจ 2) การเข้าร่วม

กิจกรรม 3) การร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมที่เกิดจากกิจกรรมนั้น ๆ

Erwin (1976, อ้างถึงใน ปรีดา เจษฎารางกุล, 2550, น. 24) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาาร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเองเน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันกับประชาชนใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ไขร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

William (1980, อ้างถึงใน ธนวัฒน์ คำภีลานนท์, 2550, น. 9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางสังคมด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์ (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

United Nations (1981, p. 11) ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม (Participation) ไว้ว่า

1. การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา
2. การเข้ามามีส่วนร่วมให้เกิดการพัฒนา
3. การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องพัฒนา

Lisk (1985, อ้างถึงใน ปรีดา เจษฎารางกุล, 2550, น. 24) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์กับแนวคิดของการเชื่อใจและการยอมรับตนเองเพื่อที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืนซึ่งสามารถสังเกตได้จากระดับความพึงพอใจ ระดับความไว้วางใจและต้องครอบคลุมทัศนคติความคาดหวังและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการบริหารงาน

2.4.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

จำนง อติวัฒนสิทธิ์ (2532, น. 60 - 63) ได้ศึกษาเรื่องการกระทำของมนุษย์ (Human Action) โดยให้กำหนดความการกระทำว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งที่เป็นแบบเปิดและลึกลับซึ่งบุคคลผู้ทำกำหนดให้มีความหมายเป็นส่วนตัว ความเข้าใจในระบบความหมายเกิดขึ้นได้ 2 ประการกล่าว คือ

1. ความหมายส่วนตัวจากการกระทำของบุคคลหนึ่งสามารถเข้าใจได้จากการสังเกตโดยตรง

2. มีการเข้าใจสิ่งเร้า เราสามารถแสดงความรู้สึกออกมาด้วยตัวเราเองในการให้เหตุผลซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของผู้นำหรือถ้าการกระทำของบุคคลไม่มีเหตุผลแล้วอาจจะเข้าในส่วนประกอบ

แห่งอารมณ์ที่มีการกระทำเกิดขึ้น โดยอาศัยการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มีความเห็นอกเห็นใจต่อมนุษย์ผู้สังเกต ไม่จำเป็น ต้องเห็นด้วยกับแนวทฤษฎีหรือจุดมุ่งหมายขั้นสูงสุดหรือค่านิยมของผู้นำ แต่โดยสติปัญญา แล้วเราอาจเข้าใจสถานการณ์และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง อีกนัยหนึ่งการกระทำบางอย่างเกิดขึ้นจาก แรงกระตุ้นสามารถถือได้ว่าการอธิบายที่แท้จริงของการกระทำเพราะแรงกระตุ้นจะมีอยู่ในส่วนลึก ของจิตใจผู้กระทำและสำหรับผู้สังเกตนั้น แรงกระตุ้นเป็นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาพฤติกรรม และเวเบอร์ได้กล่าวว่า การกระทำทางสังคม 4 ชั้น คือ

2.1 การกระทำที่มีเหตุผลเป็นการกระทำที่ใช้วิธีการอันเหมาะสมในอันที่จะบรรลุ วัตถุประสงค์ที่เลือกไว้อย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวมุ่งไปในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

2.2 การกระทำที่เกี่ยวกับค่านิยม เป็นการกระทำเช่นนี้มุ่งไปในด้านจริยธรรม และศีลธรรมอย่างอื่น เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบในชีวิตทางสังคม

2.3 การกระทำตามประเพณี เป็นการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลง โดยยึดแบบอย่าง ที่ทำกันมาในอดีตเป็นหลักพฤติกรรมกระทำตามประเพณีที่ไม่คำนึงถึงเหตุผล

เยอวามาลย์ จ้อยจุฬี (2542, น. 15 - 16) ได้อธิบายถึง การกระทำทางของมนุษย์ (Action of Human) ในลักษณะที่สามารถนำไปปรับใช้ทางสังคมทั่วไป กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับความสนใจและระบบค่านิยมของบุคคล

1. บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล (Personality)
2. ระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ (Social System)
3. วัฒนธรรม (Culture) ในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่และวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อถือ (Idea of Believes) ความสนใจ (Primary of Interest) และระบบค่านิยมของบุคคล (System of Value Orientation)

2.4.4.1 ลักษณะและรูปแบบของการมีส่วนร่วม

สุธี ศรสวรรค์ (2538, น. 37 - 38) ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ประกอบการ

9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน

10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

อิระวีร์ จันทรประเสริฐ (2541, อ้างถึงใน ณรงค์ วารีชล, 2551, น. 6) กล่าวไว้ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะตัวบุคคล ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่มขบวนการที่มุ่งสร้างพื้นฐานอำนาจจากการสร้างกลุ่มและโครงสร้างภายในหน่วยงาน

3. การมีส่วนร่วมในลักษณะโครงการ ให้ความสำคัญที่การจัดโครงการ อันก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ดี เน้นกลุ่มเป้าหมาย การถ่ายทอดระบบเทคนิค ความรู้ การกระจายอำนาจสู่ประชาชน

4. การมีส่วนร่วมในลักษณะสถาบัน ให้ความสำคัญในแง่ของการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน มีการถ่ายทอดหรือขยายโครงสร้างอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์และชนชั้นทางสังคม

5. การมีส่วนร่วมในลักษณะนโยบาย เน้นเรื่องหลักการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เสียเปรียบในสังคมและนำมากำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติ

Andrew and Stiefel (1980, อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์, 2546, น. 19)

ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นปฏิบัติการ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

Cohen and Uphoff (1977, อ้างถึงใน ธนวัฒน์ คำภีสถานนท์, 2550, น. 21 -22)

ได้อธิบายและวิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมโดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบไปด้วย การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการประสานขอความร่วมมือ

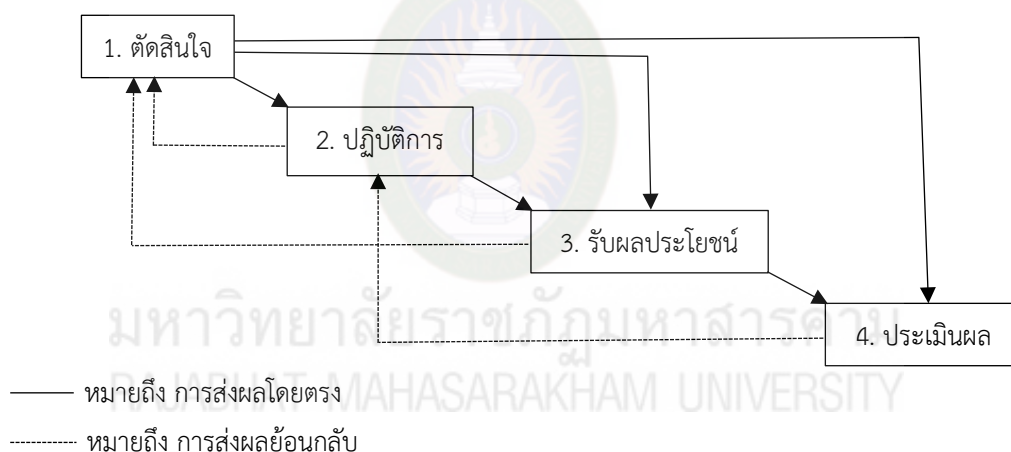
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ทางด้านต่าง ๆ ประกอบไปด้วย ผลประโยชน์ทางด้านวัสดุ ผลประโยชน์ทางสังคมและผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับการควบคุม และการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

Chapin (1997, p. 137, อ้างถึงใน ยุพิน ระพีพันธุ์, 2544, น. 21) ได้ทำการศึกษาแบบของการมีส่วนร่วมและแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ Cohen and Uphoff (1977) เสนอไว้สรุปได้ดังภาพที่ 2.8 ที่แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นการตัดสินใจมีความสำคัญมากสาเหตุว่าการตัดสินใจจะส่งผลต่อการปฏิบัติการและการปฏิบัติการจึงมีผลต่อไปยังการรับผลประโยชน์และการประเมินผลในขณะเดียวกัน เพราะฉะนั้นการตัดสินใจจะมีผลโดยตรงต่อการรับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วย



ภาพที่ 2.8 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ Cohen and Uphoff

สรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วม” หมายถึง การที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีแนวคิดหรือจุดมุ่งหมายที่เหมือนกันเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจแล้วเสร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดแล้วรับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2.4.5 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทรัพยากรและภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น ๆ (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควรรวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างควมพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ มีนักวิชาการได้ให้ความสำคัญในหลักการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

2.4.5.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ชูศักดิ์ เทียงตรง, อนันต์ อนันตกุล และ อมร แยมศร (2538) ได้สรุปถึงความสำคัญต่อการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเองไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน
2. การกระจายอำนาจเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและห่วงหาต่อประโยชน์ต่อท้องถิ่นที่อาศัยอยู่
3. การกระจายอำนาจ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลกลางมีมากมาย นับวันก็ยิ่งแต่ขยายตัวเพิ่มขึ้นรัฐบาลกลางไม่สามารถดำเนินการตอบสนอง ความต้องการที่แตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาและจัดโครงสร้างของท้องถิ่นเหมือนกันย่อมไม่เกิดผลสูงสุดและแต่ละท้องถิ่น จึงเหมาะสมที่จะแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง
4. การกระจายอำนาจ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายและประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของรัฐบาล รัฐบาลกลางจะได้มีเวลาในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของชาติโดยรวม
5. การกระจายอำนาจจะเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคตด้วยการเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองและฝึกทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นด้วย
6. การกระจายอำนาจ สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง โดยเป็นการแก้ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตนเอง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

ลิขิต วีรเวทิน (2548) กล่าวว่า iva การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. ความสำคัญในการกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นรากฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จากแนวความคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศอีกด้วย

2.4.5.2 หลักการกระจายอำนาจ

Turton (1987) ได้ให้หลักการกระจายอำนาจว่าเมืองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ

1. ความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การ เป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลางการมององค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สินและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยว่าอำนาจอิสระของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และเมืองค์กรที่จำเป็นสำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นประชานั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจนั้น กล่าวคือ วิธีการบริหารที่เน้นให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้น ซึ่งจะช่วยสร้างระบบที่มีการกระจายอำนาจและเกิดความยืดหยุ่น ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการให้เสรีภาพแก่สาธารณะชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์เป็นรูปแบบการบริหารที่กระจายอำนาจ

2.4.5.3 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีนักวิชาการได้ให้ความหมายในหลักนิติธรรม ไว้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543, อ้างถึงใน สุจิตรา มีจำรัส, 2550, น. 46) ให้ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่า หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

สถาบันพระปกเกล้า (2544, น. 49) กำหนดว่าหลักนิติธรรม คือ เจตนารมณ์ สาระและการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องเสมอภาคชัดเจนและคาดการณ์ได้และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบราชการหรืออำนาจของรัฐฝ่ายเดียวแต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551, น. 9) ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม คือ ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นข้อตกลงของหน่วยงาน โดยที่ระเบียบและหลักเกณฑ์การบังคับเหล่านั้นต้องเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสมาชิก ระเบียบและหลักเกณฑ์เหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในหน่วยงานและผู้รับบริการรวมทั้งมีสภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาผู้รับบริการด้วยการกำหนดและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับภายในองค์การปกครองร่วมถึงการทำประชาพิจารณ์หรือข้อตกลงร่วมกันอันเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายก่อให้เกิดความเสมอภาคเอื้อต่อการควบคุมและการพัฒนาองค์กรต่าง ๆ ให้เกิดความยุติธรรม

2.4.5.4 หลักความเสมอภาค (Equity) คือ การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มี การแบ่งแยกด้านชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายในหลักความเสมอภาค ไว้ดังนี้

ภาคภูมิ โกะเทอินทร์ (2549) รากฐานแนวความคิดเรื่องหลักความเสมอภาคนั้นปรากฏตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน ซึ่งในยุคนั้นยังมิได้มีการยอมรับหลักเรื่องความเสมอภาคมากนัก เพราะสังคม วัฒนธรรมและกฎหมายยุคนั้นเป็นระบบศักดินา ชนชั้น และทาส แต่อย่างไรก็ดีได้มีนักคิดในยุคนั้นเรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียม อาทิ อริสโตเติล ได้กล่าวถึง ความยุติธรรมไว้ว่า การให้สิ่งที่เท่ากันแก่ผู้ที่มีความสามารถหรือคุณธรรมต่างกันและการให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้มีความสามารถหรือคุณสมบัติเท่ากันย่อมไม่เป็นธรรมต่อมาในศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นยุคแห่งการอาศัยหลักเหตุผลตามธรรมชาติวิพากษ์วิจารณ์การกระทำที่ไม่ชอบของผู้ปกครองรัฐมิให้อำนาจตามอำเภอใจ หลักกฎหมายธรรมชาติจึงได้กลายมาเป็นหลักการที่นักกฎหมายยกขึ้นปกป้องสิทธิพื้นฐานของมนุษย์และความรับรู้ในเรื่องความเสมอภาคนั้นก็แสดงให้เห็นว่าการให้หรือรับรองสิทธิพิเศษแก่บุคคลในกรณีใด ๆ ในระบบกฎหมายนั้นจะทำได้ต่อเมื่อมีเหตุผลอันสมควรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, น. 50 - 51) ที่ได้กำหนดเกณฑ์การพิจารณา ไว้ดังนี้

1. มีกิจกรรมการสร้างกลไกด้านความเสมอภาคในการให้บริการ
2. มีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านความเสมอภาค
3. มีกระบวนการการทำงานตามมาตรฐานขององค์กรว่าด้วยเรื่องความเสมอภาค
4. มีการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการสร้างความเสมอภาคในหน่วยงาน

สรุปได้ว่า หลักความเสมอภาคนั้น ต้องมีความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ชัดเจน และเกิดความยุติธรรม

2.4.5.5 หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) คือ การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

เปรม ติณสูลานนท์ (2548, น. 2) กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2548 ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ในการจัดงานครบรอบ 50 ปีคณะรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหารเพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันบางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้ คือ

1. ความซื่อสัตย์เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนของผู้บริหารความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

2. กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารที่ผู้บริหารจะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย

3. ความเป็นธรรม บอกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหารก็ไม่น่าจะถูกนักเพราะผู้บริหารลำเอียงได้ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม

4. ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรมกรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญมากเราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใสหรือความเป็นธรรม

5. ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสกันมากเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณะประโยชน์แก่ประชาชนการหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือว่าเป็นขัดจริยธรรม

6. ความมั่นคง ของรัฐเราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐ คือ ผลประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่งการใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้

7. ค่านิยม ของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่าความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ และฐานะได้จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม สิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำรา คือ ความรัก มีคำกล่าวว่าการรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นความปรารถนาเป็นความหวังหาอาหารใครก็ตามที่มีความรักย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุข มีความเจริญ มีความมั่นคง

สรุปได้ว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์การภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การเป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การและจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

2.4.6 หลักปัจจัยที่มีอิทธิต่อการบริหารงานตามกระบวนการธรรมาภิบาล

จากการบริหารงานภาครัฐตามกระบวนการธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดการบริหารงานและปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางอย่างมีประสิทธิภาพผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน องค์การและประเทศชาติต้องประกอบด้วยหลัก ดังต่อไปนี้

2.4.6.1 กลยุทธ์การบริหารงาน

ความหมายของกลยุทธ์ คำว่า “กลยุทธ์” หรือ “Strategy” มีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ว่าการรบที่มีเล่ห์เหลี่ยม วิธีการที่ต้องใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เล่ห์เหลี่ยมในการต่อสู้ กลยุทธ์เป็นศัพท์ที่มีกำเนิดในทางทหารใช้เป็นยุทธวิธีรบทางการทหารปัจจุบันได้ถูกนำมาปรับใช้ในการสร้างความหลากหลาย ดังนี้

Certo and Peter (1991, p. 17) ให้นิยามว่ากลยุทธ์ หมายถึง วิธีการดำเนินงานที่มั่นใจได้ว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

Abraham (2006, p. 7) กล่าวว่า กลยุทธ์ คือ วิธีการที่ทำให้องค์การแข่งขันได้อย่างแท้จริง

David (2012, p. 13) ให้ความหมายกลยุทธ์ ว่าเป็นวัตถุประสงค์ระยะยาวที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ

ซึ่งสรุปได้ว่า กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง รูปแบบ แผนการ หรือแนวทางเพื่อนำทางองค์การไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

2.4.6.2 ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์

คำว่า “Strategy” มาจากคำว่า “Strategies” ในภาษากรีกที่เกิดจากคำว่า “Stratus” ซึ่งหมายถึง “Army” หรือ “กองทัพ” ผสมกับคำว่า “Ageing” ซึ่งหมายถึง “Lead” หรือ “นำหน้า” ซึ่งในทางบริหารได้ตีความหมายว่า “Leading the Total Organization” ทั้งนี้การบริหารองค์กรก็เปรียบเสมือนกับการนำกองทัพไปสู่รบโดยสิ่งสำคัญที่สุดของการสู้รบ ก็คือ “การมุ่งที่จะต้องชนะ” (Emphasizes Winning) โดยผู้นำจะต้องเป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการสู้รบ (ขับเคลื่อน องค์กร) ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ เช่น การชนะสงคราม (หรือเป้าหมายต่างขององค์กร) (พิริยะผล พิรุฬห์, 2552, น. 2) โดยได้มีผู้ให้นิยามในความหมายต่าง ๆ ดังนี้

ภาณุ ลิ้มมานนท์ (2550, น. 19) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ ศาสตร์ และศิลป์ในการกำหนดการปฏิบัติการ การประเมินผลและการตัดสินใจตามหน้าที่ซึ่งช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง กระบวนการซึ่งรวมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน 3 ประการ คือ

1. การวิเคราะห์กลยุทธ์ (Strategy Analysis)
2. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation)
3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation)

ลัดดา โกรติ (2550, น. 12) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ กระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์และการประเมินกลยุทธ์ขององค์กร

พิบูล พิณปะปาล (2551, น. 10) ให้ความหมายการจัดการเชิงกลยุทธ์ว่าเป็นการกำหนดทิศทางหรือวิถีทางในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้งานบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดแนวทางหรือทิศทางในการดำเนินงานนั้นผู้บริหารจำเป็นจะต้องทำการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร เพื่อจัดทำแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการการวางแผนเทคนิคในการจัดการที่ส่งผลต่อผลการดำเนินงานระยะยาวขององค์กรโดยอาศัยกระบวนการจัดการที่เป็นพื้นฐานขององค์กร คือ การวางแผน การจัดองค์กร การนำและการควบคุมเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กร

2.4.7 การสร้างทีมงาน

2.4.7.1 ความหมายของทีมงานและการสร้างทีมงาน

หัวใจของการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากการทำงานร่วมกันของคณะบุคคลทุกคนในองค์กรต้องรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งใน“ทีม”เดียวกันร่วมแรงร่วมใจให้ประสบผลสำเร็จร่วมกัน ผู้บริหารจึงต้องสร้างทีมงานขึ้นในองค์กรและกระตุ้นให้ทุกคนมีความรู้สึกว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในฐานะส่วนหนึ่งของทีม โดยมีผู้ให้คำนิยามในความหมายต่างๆ ดังต่อไปนี้

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และคนอื่น ๆ (2546, น. 10) เขียนถึงทีมงานว่า หมายถึงกลุ่มคนที่ต้องมาทำงานร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันและเป็นการรวมตัวที่จะต้องอาศัยความเข้าใจ ความผูกพันและความร่วมมือซึ่งกันและกันของสมาชิกในกลุ่ม เพื่อที่สมาชิกแต่ละคนจะสามารถทำงานร่วมกัน จนประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายสูงสุดของทีมได้

วราภรณ์ ตระกูลสฤณี (2551, น. 87) ได้การทำงานเป็นทีมมีความสำคัญในทุกองค์การการทำงานเป็นทีมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานการทำงานเป็นทีม มีบทบาทสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มสมาชิกเป็นอย่างดี

มณฑนา ศิริเอก (2552, น. 3 - 4) ในการทำงานภายในองค์กรผู้บริหารนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องสนใจทัศนคติของพนักงานด้วย เพราะทัศนคตินั้นจะเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของบุคคลต่าง ๆ ในองค์กรและเป็นการเตือนถึงปัญหาต่าง ๆ ขององค์กร เพราะถ้าพนักงานนั้นมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรหรือการทำงานก็จะทำให้พนักงานนั้นรู้สึกมีความสุขและมีความพึงพอใจในการทำงาน แต่ในขณะเดียวกันถ้ามีพนักงานบางคนหรือบางกลุ่มที่มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์กรหรือการทำงานก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาภายในองค์กรได้ ซึ่งสิ่งที่ผู้บริหารควรจะต้องทำ คือ พยายามลบล้างทัศนคติที่ไม่ดีออกไปจากความรู้สึกของพนักงานและพยายามสร้างทัศนคติใหม่ที่เป็นทัศนคติที่ดีให้กับพนักงานเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารเองก็ควรจะทำให้พนักงานนั้นเห็นภาพในวันข้างหน้าว่าถ้าพวกเขาปรับเปลี่ยนทัศนคติที่ไม่ดีในวันนี้ออกไปได้วันข้างหน้านั้นองค์กรและพนักงานทุก ๆ คนนั้นจะได้รับสิ่งดี ๆ ได้อย่างไรบ้าง เพราะถ้าพนักงานในองค์กรนั้นได้มองเห็นภาพในวันข้างหน้าก็จะทำให้พวกเขานั้นพร้อมที่จะเปิดใจรับสิ่งใหม่ ๆ ที่กำลังจะเข้ามาและยินดีเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทุกอย่างนั้นดีขึ้น แต่ถ้าผู้บริหารเองก็ไม่สามารถที่จะโน้มน้าวให้พนักงานเห็นภาพที่ดีของการเปลี่ยนแปลงในวันข้างหน้าได้พนักงานก็ยังคงจะกลัวการเปลี่ยนแปลงและยังคงไม่ยอมรับและเปิดใจรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อีกต่อไป

Hunt and Osborn (1994, p. 328) นิยาม การสร้างทีมงานว่า หมายถึง กิจกรรมที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้าเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ ข้อมูลการทำงานของกลุ่มบุคคล โดยริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงอันจะนำไปสู่การพัฒนาทีมงานและ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มจุดเน้นของการสร้างทีมงานอยู่ที่การให้กลุ่มบุคคลทำงานร่วมกันเพื่อใช้วิธีการแก้ปัญหาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน

สรุปได้ว่า หมายถึง กระบวนการพัฒนา กลุ่มบุคคลที่ทำงานด้วยกันอย่างมีแบบแผน เพื่อที่จะให้บุคคลเหล่านั้นได้เรียนรู้ว่าจะทำอย่างไรจึงจะสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายของตนเองของกลุ่มหรือของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ดังนั้นผู้บริหารงานที่จะประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องหล่อหลอมทีมงานให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน รู้จักหาวิธีจูงใจที่เขาเหล่านั้นทำงานด้วยความสมัครใจและเต็มใจ

2.4.8 มนุษยสัมพันธ์

2.4.8.1 ความหมายของมนุษยสัมพันธ์

กฤษณา ศักดิ์ศรี (2534, น. 22) ได้กล่าวถึง มนุษยสัมพันธ์ไว้ว่า “มนุษยสัมพันธ์” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Human Relation นั้น แยกศัพท์ได้เป็น 2 คำ มนุษย์ (Human) + สัมพันธ์ (Relation)

ลาวัญญ์ มหาทุมะรัตน์ (2549, น. 16) ได้ให้ความหมายมนุษยสัมพันธ์ว่า หมายถึง ศาสตร์และศิลปะในการติดต่อเสริมสร้างสัมพันธ์กับบุคคลเพื่อให้เกิดความรักใคร่เน้นถือความร่วมมืออันดีต่อกันและสามารถอยู่ร่วมกันทำงานร่วมอย่างเป็นสุข

2.4.8.2 ความสำคัญของมนุษยสัมพันธ์

จรรยา ทองถาวร (2527, น. 3) ได้วิเคราะห์บุคคล จำนวน 10,000 คน และสรุปได้ว่าการฝึกอบรมทางด้านเทคนิค มั่นมองของคน และทักษะในการทำงานนั้นทำให้คนประสบความสำเร็จเพียง 15% เท่านั้น แต่ปัจจัยต่าง ๆ ด้านบุคลิกภาพ การปฏิบัติต่อผู้อื่นนั้นทำให้บุคคลประสบความสำเร็จถึง 80 % นอกจากนี้แฮลโลแรน ได้กล่าวถึงความสำคัญของมนุษยสัมพันธ์ในแง่บริบทของการทำงานร่วมมือให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ ผลงานความก้าวหน้าและความ พอใจในการทำงานของบุคคล นवलลออ สุภาพล (2534, น. 9, อ้างถึงใน Hallon, 1978, pp. 5 - 6) และ Hallon (1978) กล่าวว่า มนุษยสัมพันธ์ช่วยลดปัญหาพื้นฐานทุกประการในหน่วยงาน เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า แม้ในบุคคลที่มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความมั่นใจในการเข้าสังคมก็ยิ่งเกิดความขาดความมั่นใจในการทำงาน นवलลออ สุภาพล (2535, น. 8, อ้างถึงใน Misket, n.d)

สรุปได้ว่า มนุษยสัมพันธ์มีความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของบุคคลในสังคมช่วยให้เกิดความเข้าใจอันดีทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันและมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการทำงานของบุคคลและหน่วยงาน การสร้างบรรยากาศของมนุษยสัมพันธ์

ช่วยให้บุคคลและกลุ่มบุคคลดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันในการทำงานเรียนรู้ที่จะเข้าใจและยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นรวมทั้งยอมรับผู้อื่นในฐานะที่มีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันและเป็นศาสตร์และศิลปะในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลทั้งบุคคลทั่ว ๆ ไป และบุคคลในองค์การเพื่อการสื่อสารที่เข้าใจเกิดความรักใคร่นับถือร่วมมือร่วมใจกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้รวมทั้งลดความขัดแย้งระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพของงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ

2.4.9 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

2.4.9.1 ความหมายการสื่อสาร (Communication)

การสื่อสารเป็นหัวใจของการทำความเข้าใจระหว่างกันของมนุษย์ในสังคมมนุษย์จะทำความเข้าใจกันได้ต้องอาศัยการสื่อสารเพื่อให้ข้อมูล ถ่ายทอดความรู้ ความคิด ความเห็น และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข อีกทั้งการสื่อสารยังช่วยให้มนุษย์พัฒนาปัญญาและความคิดสร้างสรรค์ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุดมีการนิยามและความหมายของคำว่า “การสื่อสาร (Communication)” ไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (2539) ได้ให้ความหมายของการสื่อสาร ไว้ดังนี้ “การนำหนังสือหรือข้อความของฝ่ายหนึ่งส่งให้อีกฝ่ายหนึ่ง”

สมพร สุทัศนีย์ (2544, น. 283) ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง ตลอดจนความต้องการอารมณ์ ความรู้สึกจากผู้ส่งไปยังผู้รับเพื่อให้เข้าใจตรงกัน

Gordon and Associates (1990, p. 139, อ้างถึงใน วันชัย มีชาติ, 2548, น. 138) สรุปว่า “การสื่อสารเป็นกระบวนการติดต่อส่งผ่านข้อมูล ความคิด ความเข้าใจ หรือ ความรู้สึกระหว่างบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ ผู้ส่งสาร สาร สื่อ และผู้รับสาร”

สรุปได้ว่า กระบวนการสื่อสารนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อนหากบุคคลสามารถทำความเข้าใจกับกระบวนการนี้ได้ จะช่วยให้สามารถสื่อสารได้ดีขึ้นชัดเจนขึ้นและมีประสิทธิผลมากขึ้นเป็นผลให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ขององค์การในทางกลับกัน ถ้าผู้รับและส่งข่าวสารมีวัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกัน การรับรู้ในข่าวสารไม่ตรงกัน การบรรลุเป้าหมายของการสื่อสารจะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายทำให้เกิดสภาพการสื่อสารที่ชะงักงันขึ้นประสิทธิภาพของงานจะไม่เกิดขึ้น

2.4.10 การมีวิสัยทัศน์

2.4.10.1 ความหมายของวิสัยทัศน์

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า Vision เป็นภาษาไทยไว้ต่าง ๆ กัน เช่น ทัศนียภาพ ญาณทรรศน์วิสัยทัศน์และบางท่านใช้คำทับศัพท์ว่า “Vision” ก็มี แต่สำหรับงานวิจัยฉบับนี้จะใช้ คำว่า “วิสัยทัศน์” โดยมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541, น. 66) ให้ความหมายวิสัยทัศน์ว่า คือ ภาพชัดเจนที่มองอนาคต สะท้อนความปรารถนา ความฝันและความตั้งใจที่จะไปถึงภาพนั้นด้วยความเชื่อมั่นว่าจะสามารถไปถึงได้

ฐิติวุฒิ สุนานนท์ (2546, น. 15) ได้อธิบายว่า วิสัยทัศน์เป็นความสามารถในการมองเห็น ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่ต้องการให้เป็นไปในอนาคต และสามารถกระทำกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่สิ่งที่ต้องการในอนาคต

สรุปได้ว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการมองเห็นภาพในอนาคตขององค์กรที่ต้องการให้เป็นไปได้อย่างชัดเจนโดยภาพนั้นจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร มีความเป็นไปได้และสามารถมองเห็นวิธีการปฏิบัติที่จะนำองค์กรให้บรรลุความต้องการนั้น

2.4.10.2 องค์กรประกอบวิสัยทัศน์

การกำหนดหรือการสร้างวิสัยทัศน์ให้ดีขึ้นในองค์กร สิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญก็คือ การกำหนดวิธีการ ถ้าองค์กรไม่ได้กำหนดวิธีการขึ้นก็จะไม่สามารถมีแนวโน้มทางการปฏิบัติไปสู่วิสัยทัศน์ในการปฏิบัติให้บรรลุวิสัยทัศน์นั้น ๆ การมีเพียงข้อคิดเห็นหรือมุมมองในอนาคตอย่างเดียว แต่ขาดแนวทางในการปฏิบัติจริง ย่อมไม่ใช่วิสัยทัศน์ที่ดี วิสัยทัศน์ที่ดีต้องประกอบด้วยลักษณะบางอย่างที่เป็นพื้นฐานของการก่อเกิดวิสัยทัศน์กับมีองค์ประกอบที่ทำให้วิสัยทัศน์มีความสมบูรณ์ และชัดเจน ได้มีผู้พยายามอธิบายถึงองค์ประกอบของวิสัยทัศน์ไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

วิโรจน์ เสียงไพเราะ (2546, น. 19) กล่าวไว้ว่า การมีปฏิบัติสัมพันธ์กันของวิสัยทัศน์ของผู้นำสามารถระบุงค์ประกอบได้ 4 ประการ ได้แก่

1. วิสัยทัศน์ทางองค์กร (Organizational Vision) เป็นวิสัยทัศน์ซึ่งเกี่ยวกับภาพที่กว้างและสมบูรณ์ของระบบในองค์กรปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในสภาพแวดล้อมนั้น คือ วิสัยทัศน์ขององค์กรเป็นการมององค์กรในปัจจุบันในภาพรวมมิได้มองเฉพาะองค์กรเท่านั้นแต่มองสิ่งแวดล้อมขององค์กรด้วย

2. วิสัยทัศน์ทางอนาคต (Future Vision) เป็นการสร้างภาพของระบบองค์กรภายในสิ่งแวดล้อม ณ จุด ๆ หนึ่งหรือเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต นั่นคือ วิสัยทัศน์ของอนาคตเป็นการสร้างภาพว่าองค์กรในอนาคตควรจะเป็นอย่างไร

3. วิสัยทัศน์ทางบุคคล (Personal Vision) เป็นวิสัยทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการกำหนดตำแหน่งบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเครื่องเชื่อมโยงระหว่างผู้นำองค์กร เป็นความสามารถของผู้นำที่จะระบุบ่งชี้เคลื่อนย้ายประสานทักษะและทรัพยากรต่าง ๆ

4. วิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์ (Strategic Vision) เป็นวิสัยทัศน์ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นการเปลี่ยนวิสัยทัศน์ให้ผู้นำองค์กรนำไปสู่การปฏิบัติ นั่นคือ วิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์เป็นการเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นจริงในปัจจุบัน (Organizational Vision) กับความเป็นไปในอนาคตในวิถีทางที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเหมาะสมกับองค์กรและผู้นำจึงเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ ก็คือ การบริหารการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง

สรุปได้ว่า การสร้างวิสัยทัศน์ หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารองค์กรที่สามารถมองเห็นภาพในอนาคตขององค์กรได้อย่างชัดเจนว่าประสิทธิผลที่ดีที่สุดขององค์กรที่ต้องการอย่างแท้จริงคืออะไร ทั้งนี้โดยการอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูลและการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้บริหารองค์กรนั้น

2.4.11 การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน

2.4.11.1 ความหมายของการประสานความร่วมมือ

สมิต สัจฉกร (2546, น. 14 - 15) ได้รวบรวมความหมาย ซึ่งกล่าวโดยนักบริหารและนักวิชาการต่างให้ความหมายของการประสานความร่วมมือไว้หลายแง่มุม ดังนี้

1. การประสานความร่วมมือ หมายถึง การร่วมกันกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในขณะเดียวกันก็จัดแบ่งกิจกรรมหรือเรื่องที่จะทำเหล่านี้ออกเป็นหมวดหมู่เพื่อมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติ

2. การประสานความร่วมมือ หมายถึง โครงสร้างหรือกระบวนการที่กลุ่มคนได้คิดขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการมอบหมายการทำงานให้สมาชิกทำกำหนดความรับผิดชอบระหว่างบรรดาสมาชิกและจัดกิจกรรมไว้เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สมาชิกปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3. การประสานความร่วมมือ หมายถึง กระบวนการและแบบแผนงานการทำงานของกลุ่มและเอกภาพของการกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน

4. การประสานความร่วมมือ หมายถึง กระบวนการตรวจตราดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายบรรลุเป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น โดยลักษณะสามัคคี สมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

5. การประสานความร่วมมือ หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานของกลุ่มเพื่อให้เกิดเอกภาพในการจัดงานโดยมุ่งวัตถุประสงค์ร่วมกันอันหนึ่ง

6. การประสานความร่วมมือ หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มหรือหน่วยงานทำงานร่วมกันโดยมีความสามัคคีกัน เพื่องานสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามเวลาที่กำหนด

7. การประสานความร่วมมือ หมายถึง การที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกับคนอื่น หรือหน่วยงานอื่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

วิทยา เชียงกุล (2546, น. 68) ได้ให้ความหมายของการประสานความร่วมมือว่าเป็นการติดต่อซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกันร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

เอ็ด สารระภูมิ (2546, น. 68) กล่าวว่า ความหมายของการประสานความร่วมมือว่า คือ การประสานงานความร่วมมือในการทำงาน ซึ่งเป็นงานพื้นฐานของการบริหารจัดการในองค์การ โดยทั่วไปควรให้ผู้รับผิดชอบในระดับต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่จริง ๆ และประสานงานให้เกิดความร่วมมือระหว่างแผนกและบุคคลเท่าที่จำเป็นต้องประสานงานโดยไม่ต้องตั้งตำแหน่งผู้ประสานงานซ้ำซ้อนกันอีก

สรุปได้ว่า การประสานความร่วมมือ หมายถึง การจัดให้มีการทำงานที่สอดคล้องในจังหวะเวลาเดียวกันให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ มีกระบวนการและแบบแผนการทำงานเป็นการเชื่อมสัมพันธ์บุคคล การผนึกกำลัง วัสดุ ทรัพยากรอย่างอื่น ๆ เพื่อให้งานสำเร็จตามผลตามเป้าหมายและบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

2.4.12 ความร่วมมือ

2.4.12.1 ความหมายความร่วมมือ

ความหมายของความร่วมมือ (Cooperation) ที่ได้จากการศึกษาของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน สามารถสรุปได้ว่า ความร่วมมือ หมายถึง การทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลทั้งสองฝ่ายเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับการร่วมมือจะมีผลให้สมาชิกของทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจ แต่ความร่วมมือจะเกิดขึ้นมากน้อยในแต่ละบุคคลนั้น มีหลายสาเหตุเป็นองค์ประกอบ

พลสิทธิ์ สิทธิชมพู (2544, น. 11, อ้างถึงใน อุมาพร บุญเพชร, 2555, น. 24 – 26) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความร่วมมือ หมายถึง การทำงานจนสามารถบรรลุเป้าหมาย ยอมรับซึ่งกันและกันพร้อมที่จะก้าวเดินไปด้วยกัน คนที่มาร่วมมือกันมีจุดประสงค์อย่างเดียวกันที่ทำให้พวกเขารู้สึกพึงพอใจการร่วมมือกัน จึงเป็นความรู้สึกดีความรู้สึกทางบวกที่มีให้กับคน มีให้กับงาน มีให้กับสังคม การมีความร่วมมือกัน ไม่ว่าจะทำอะไรงานก็สำเร็จไปกว่าครึ่ง สังคมใดสามารถทำให้คนมีความร่วมมือร่วมใจทำกิจกรรมของสังคมให้บรรลุเป้าหมายได้ สังคมนั้นมีความเข้มแข็งอย่างแน่นอน เพราะความเข้มแข็งของสังคมในการที่จะทำสิ่งใด ๆ ในกลุ่มคณะของตนให้ประสบผลสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือ

สรุปได้ว่า ความร่วมมือ หมายถึง การทำงานร่วมกันของบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปในลักษณะเป็นกลุ่ม เป็นทีม ร่วมรู้ ร่วมคิด มีส่วนร่วมในการทำงาน ร่วมรับผิดชอบงาน ทั้งที่เป็นทางการ

และไม่เป็นทางการและเป็นความสัมพันธ์ของบุคคลในกลุ่มทำงานร่วมกันเพื่อให้การทำงานนั้นบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

2.4.13 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540, น. 13, อ้างถึงใน อุมาพร บุญเพชร, 2555, น. 25) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือว่าในกิจกรรมทุกอย่างควรให้ทีมงานมีความร่วมมือให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจไปแล้วด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ

สายหยุด จำปาทอง (2546, อ้างถึงใน อุมาพร บุญเพชร, 2555, น. 25) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารที่ใช้อำนาจมาเป็นการบริหารแบบประชาธิปไตยด้วยวิธีการตัดสินใจร่วมกัน โดยการให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจมากที่สุดด้วยความรับผิดชอบอันสูงสุดนั้น ไม่ควรเล็งผลเพื่อส่วนรวมเพียงอย่างเดียวแต่ควรมุ่งถึงความสุขทางกายและทางใจในส่วนบุคคลด้วย

Batten (1986, p. 87, อ้างถึงใน สาวิตรี คะลีลวัน, 2551, น. 9) ให้แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือว่าต้องการให้คนในองค์กรได้มีความร่วมมือในกิจการต่าง ๆ โดยถือเสมือนว่าเป็นแบบฝึกหัดในการพัฒนาคนให้ต้องใช้ความคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการเองอยู่เสมอ ซึ่งจะเป็นหนทางทำให้ทั้งสองของคนเกิดการพัฒนารวมทั้งยึดหลักต่อไปนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่

1. หลักการช่วยตนเอง
2. หลักการให้ทีมงานมีส่วนร่วม
3. หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน

2.4.14 ความมุ่งมั่นและพากเพียร

2.4.14.1 ความหมายของ ความมุ่งมั่นทุ่มเทในการทำงาน (Work Passion) ว่าเป็นอารมณ์ทางบวกที่เป็นผลมาจากการที่พนักงานรับรู้ถึงภาพรวมของงานว่ามีความสำคัญ มีอิสระ มีความร่วมมือ มีความก้าวหน้า มีความยุติธรรม มีการยอมรับ มีความสัมพันธ์กับหัวหน้างานและเพื่อนร่วมงาน ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ความรู้สึกผูกพันกับองค์กรเป็นระยะยาว ระดับการลาออกที่ต่ำ รวมไปถึงความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กร

2.4.14.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมุ่งมั่นทุ่มเทในการทำงาน

Zigarmi, Houson and Diehl (2011) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความมุ่งมั่นทุ่มเทในการทำงาน (Work Passion) ร่วมกับบริษัท The Ken Blanchard Companies โดยวิจัยตามความหมายที่ว่าเป็นความไม่ย่อท้อและเป็นความรู้สึกเชิงบวกที่เกิดจากการประเมินการทำงานและองค์การทั้งด้านอารมณ์ (Affection) และด้านกระบวนการคิด (Cognition) ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและนำไปสู่ “ความตั้งใจ” ในการทำงาน 5 ประการ คือ 1) ความตั้งใจในการดำรงสมาชิกภาพกับองค์กร (Intent to

Stay) 2) ความตั้งใจในการกล่าวรับรององค์การในทางบวก (Intent to Endorse) 3) ความตั้งใจในการเอาชนะอุปสรรค (Intent to Exert Discretionary Effort) 4) ความตั้งใจในการกระทำตนเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ (Intent to Use Organizational Citizenship Behaviors) และ 5) ความตั้งใจในการสร้างผลงานที่ดีเลิศ (Intent to Perform) ความมุ่งมั่นทุ่มเทดังกล่าวนี้จึงเป็นลักษณะทางจิตที่พร้อมกระทำเป็นพฤติกรรม ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นลักษณะทางจิตในเชิงพุทธศาสนา และการกระทำในรูปของพฤติกรรมได้ชัดเจน ดังนี้

1) แนวคิดเชิงพุทธศาสนา

ความตั้งใจเชิงบวกดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับหลักคำสอนในทางพุทธศาสนาที่บัญญัติไว้และชาวพุทธยึดถือปฏิบัติมานาน โดยเฉพาะหลักอิทธิบาท 4 ซึ่งอธิบายถึง “การกระทำเพื่อตอบสนองความอยาก” อันประกอบด้วย คุณธรรม 4 ประการ (พรมคุณาภรณ์, 2546) ได้แก่ 1) ฉันทะ คือ ความพอใจความมีใจรักมุ่งมั่นจะทำสิ่งนั้นอยู่เสมอและปรารถนาจะทำให้ได้ผลดียิ่งขึ้น 2) วิริยะ คือ ความเพียรการทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความพยายาม อดทน ไม่ท้อถอยเพื่อบรรลุความสำเร็จที่ตั้งไว้ 3) จิตตะ คือ ความคิดการตั้งใจจดจ่อรับรู้ในสิ่งที่ทำ และ 4) วิมังสา คือ การใช้ปัญญาไตร่ตรองหาเหตุผลวางแผน คิดค้นวิธีแก้ไขปรับปรุง เป็นต้น หรือหากพิจารณาความหมายขององค์ประกอบความมุ่งมั่นทุ่มเทในการทำงานตามที่ Zigarmi, et al. (2011) เสนอ ก็ จะ พบ ความ สอดคล้อง หลักอิทธิบาท 4 ดังนี้

1.1) ความตั้งใจในการดำรงสมาชิกภาพกับองค์การ (Intent to Stay) ซึ่งเป็นความปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์การและต้องการเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้เทียบเคียงได้กับการมี “ฉันทะ” คือ มีใจรักและมุ่งมั่นกระทำสิ่งที่กระทำอยู่

1.2) ความตั้งใจในการพยายามไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค (Intent to Exert Discretionary Effort) คือ ความเข้มแข็ง อดทน ไม่ท้อถอยในการทำงานที่ได้รับมอบหมายเพื่อบรรลุความสำเร็จ ซึ่งตรงกับ “วิริยะ” คือ ความเพียรพยายาม อดทนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

1.3) ความตั้งใจในการกระทำตนเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ (Intent to Use Organizational Citizenship Behaviors) คือ การปฏิบัติหรือการกระทำที่เกิดจากความสมัครใจของพนักงานโดยไม่ได้อยู่ในหน้าที่และการมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ยอมปฏิบัติตาม กฎระเบียบ และช่วยสนับสนุนให้องค์การประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เปรียบได้กับ “จิตตะ” ความคิดและความตั้งใจจดจ่อรับรู้ในสิ่งที่ทำนอกเหนือจากการมีใจรักและเพียรพยายามแล้ว

1.4) ความตั้งใจในการสร้างผลงานที่ดีเลิศ (Intent to Perform) คือ ความทุ่มเทอุทิศแรงกายและแรงใจในการปฏิบัติงานรวมทั้งปรารถนาที่จะปฏิบัติงานให้ได้ผลดียิ่ง ๆ ขึ้นไปเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายสูงสุดขององค์การและมองว่างานเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของชีวิตซึ่งเป็นลักษณะของ “วิมังสา” คือการใฝ่ใจมุ่งมั่นไตร่ตรองวางแผน คิดค้นหาวิธีทำงานให้ดีที่สุด

สรุปได้ว่า การพัฒนาความมุ่งมั่นทุ่มเทในการทำงานจึงเป็นเรื่องที่นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถกระทำได้โดยการบรรจุเนื้อหาอันได้แก่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องเข้าไปในแต่ละขั้นตอนของการถ่ายทอด ซึ่งควรได้มีการศึกษาวิจัยประเมินผลของการถ่ายทอดทางสังคมในองค์การซึ่งรวมถึงการอบรมและพัฒนา เพื่อตรวจสอบผลที่แท้จริงพร้อมกันไปด้วย

2.5 บริบททั่วไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการหลากหลายท่าน ผู้วิจัยได้ประมวลแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้จำนวนมาก ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญ คล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันบ้าง ก็คือ สำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสามารถพิจารณาและได้ให้ความหมาย ดังนี้

2.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน ทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน Wit (1967, pp. 101 - 103, อ้างถึงใน โกวริทย์ พวงงาม, 2549, น. 1)

อุทัย หิรัญโต (2523, น. 4) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรงการบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์กรปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526, น. 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2528, น. 13, อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2549, น. 3) กล่าวว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

โกวิทย์ พวงงาม (2549, น. 1 - 5) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จากนิยามข้างต้น สามารถประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับใดจึงจะเหมาะสม
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น และประเภทที่สอง สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
4. เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยงานปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

Robson (1953, p. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Clark (1957, pp. 87 - 89) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Holloway (1959, pp. 101 - 103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหาร การคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Robson (1953, p. 574, อ้างถึงใน โกวิททย์ พวงงาม, 2549, น. 3) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

โดยสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยงานปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญประชากรหรือขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้ แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่สองสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่น เน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

2.5.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ได้ดังนี้

2.5.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.5.2.2 เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรอรับ การบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.5.2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.5.2.4 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารองรับการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.5.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงสามารถสรุป ได้ดังนี้

2.5.3.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ ต่อไป

2.5.3.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองระบบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง ก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบียดเบียน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้าซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่ง คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

2.5.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับว่าจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญของบ้านเมือง

2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาเกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3) กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแค่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินการยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

2.5.3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการและปัญหาย่อมแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้จักปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

2.5.3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

2.5.3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาสังคมชนบทอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมือง การปกครองนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหา ด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการจัดการ

2.5.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครอง

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังงบประมาณ กำลังเงิน กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และหน้าที่ความรับผิดชอบ ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

2.5.4.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การก่อสร้างถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2.5.4.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น มาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริหารทางสาธารณสุขจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

2) เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็นจัดให้มีโรงรับจำนำการจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

2.5.5 ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

2.5.5.1 เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่การปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน

2.5.5.2 มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

2.5.5.3 มีอิสระในการดำเนินกิจกรรม และสามารถใช้จ่ายเงินของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบาย

2.5.5.4 มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา

2.5.5.5 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

2.5.6 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้สร้างมิติใหม่ให้กับระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยด้วยการปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองดังที่ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติกันอยู่ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้พากันเสนอขอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547, น. 90 - 95) ได้ประมวลความรู้แนวทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไว้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้วางหลักเกณฑ์ใหม่สำหรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญเป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน บทบัญญัติที่ถือว่าเป็น “หลักสำคัญ” ในการกระจายอำนาจ คือ มาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยมีใจความสำคัญ คือ

1.1 “มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

1.2 บทบัญญัติดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการปกครองหรือดูแลท้องถิ่นของตนได้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลตามมา คือ เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง

1.3 นอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติไว้ในหมวด 9 เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 10 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับก็ได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งที่มีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่หลายฉบับเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2.5.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีก 2 กรณีด้วยกัน คือ

2.5.7.1 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิ

ออกเสียงเลือกตั้งที่กลางคะแนนที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป (มาตรา 286)

2.5.7.2 การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แต่จะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย (มาตรา 287)

2.5.8 การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

2.5.8.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

2.5.8.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไปจะมีขึ้นเป็นกรณีๆ ไปส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยวซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่เป็นประเภทนี้

2.5.9 โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) ต่อมาในปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลหลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ใน พ.ศ. 2542 ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี 4 รูปแบบ คือ

2.5.9.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำกิจการส่วนจังหวัดที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัดและเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทั้งสองส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

2.5.9.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 โดยมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 กำหนดหลักเกณฑ์ การพิจารณาจัดตั้งเทศบาล ไว้ดังนี้

1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยในพระราชกฤษฎีกี กายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการเป็นเทศบาลตำบล จะต้องมีเงื่อนไขอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งหลักเกณฑ์การเป็นเทศบาลตำบล ว่าพื้นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีประชากร ตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คน / ตารางกิโลเมตร

2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่น ชุมชนที่มี ประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติเทศบาล

3) เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาลและกำกับดูแลการบริหารเทศบาลของ คณะเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ทั้งนี้ ในแต่ละเทศบาลจะมีการแบ่งส่วนราชการแตกต่างกันตาม ความเหมาะสม

2.5.9.3 การปกครองรูปแบบพิเศษ

การปกครองรูปแบบพิเศษมี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ดังนี้

1) กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และต่อมาได้ตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะ เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงและให้แบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตและแขวง มีโครงสร้างประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน สภากรุงเทพมหานครและสภาเขต

2) เมืองพัทยา เมืองพัทยาเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 การจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนประเภทที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่าง ๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญ รวมทั้งควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยาจะเป็นฝ่ายบริหาร โดยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา ร่างแผน / ข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยาพร้อมข้อเสนอแนะและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยาลง

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่โดยมีโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

2.5.9.4 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จุดมุ่งหมายของการจัดตั้ง อบต. คือ การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้ได้มากที่สุด และสามารถพัฒนา อบต. ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่ง โครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้ง อบต. รวมทั้งสิ้น 6,397 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้เป็น อบต. ที่มีรายได้ต่ำกว่า 3 ล้านบาท เป็นจำนวน 5,788 แห่ง (ร้อยละ 90.48) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 จึงมีบทบัญญัติให้ยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

- 1) อบต. ที่มีเขตติดต่อกันสามารถรวมกันได้ หากเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น
- 2) อบต. อาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น
- 3) อบต. ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ต้องยุบรวมกับ อบต. อื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันและอยู่ภายในอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้จำนวนของ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและมีแนวโน้มลดลงทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวน อบต. ทั้งสิ้น 6,622 แห่ง ทั้งนี้ อบต. ส่วนใหญ่ยังคงเป็น อบต. ขนาดเล็ก และเป็น อบต. ที่มีรายได้ต่ำกว่า 10 ล้านบาท

2.5.10 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.10.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ในหมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, 2546)

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.5.10.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ในส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 2546)

- 1) บทที่ 1 เทศบาลตำบล
- มาตรา 50 ภายใต้บังคับกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

- กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 - (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ
 - (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ
 - (8) บำรุงศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

2) บทที่ 2 เทศบาลเมือง

เทศบาล ดังต่อไปนี้

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขต

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
 มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง อาจจัดทำกิจการใด ๆ
 ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
 - (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
 - (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 - (6) ให้มีการสาธารณสุข
 - (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 - (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
 - (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 - (12) เทศพาณิชย์
- 3) บทที่ 3 เทศบาลนคร

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขต
 เทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามทีระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ
 และสถานบริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
 - (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
 - (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
 - (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
- มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

4) อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของพัทยาเมือง

5) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ในส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, 2546)

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

(2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (5) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
- (6) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

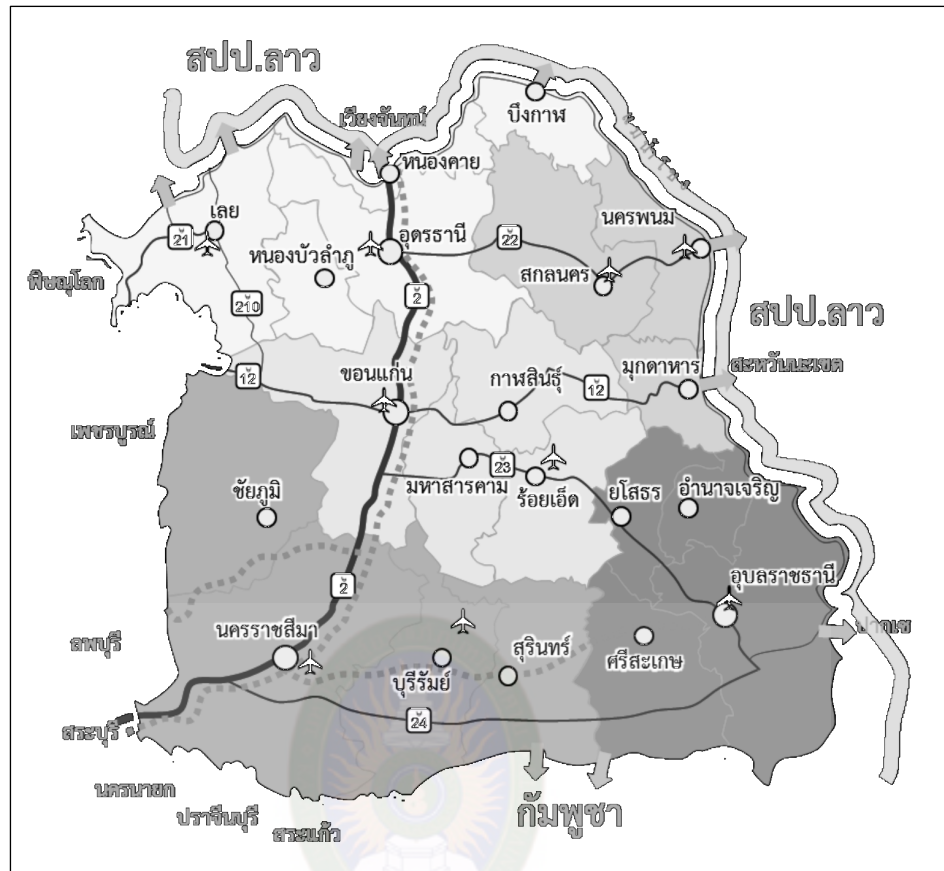
อันดีของท้องถิ่น

- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 67 (8) ถูกแก้ไขและเพิ่มเติม (9) โดยพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ตามลำดับ

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่ากิจกรรมหรือหน้าที่ด้านใดสามารถดำเนินการได้ หรือกิจกรรมใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะเป็นอำนาจของส่วนภูมิภาคหรือรัฐส่วนกลางตามหลักการแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ในการกำหนดหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเหมาะสมสอดคล้องกับขนาดพื้นที่ความสามารถทั้งทรัพยากร ด้านบุคลากร เงิน และความต้องการของประชาชนเป็นหลักทั้งสิ้น



ภาพที่ 2.9 แผนที่ตั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.5.11 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.5.11.1 สภาพทั่วไป

- 1) ที่ตั้ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งอยู่ระหว่างละติจูด 147' ถึง 1827' เหนือและลองจิจูด 10054' ถึง 10537' ตะวันออก ตั้งอยู่ในตำแหน่งศูนย์กลางของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีอาณาเขตติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ด้านตะวันออกและด้านเหนือมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดนและด้านใต้ติดต่อกับราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีเทือกเขาพนมดงรักกั้นพรมแดน
- 2) พื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ มีพื้นที่รวม 105.53 ล้านไร่ ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง มีความลาดเอียงไปทางตะวันออก มีลักษณะคล้ายกระทะ แบ่งเป็น 2 เขตใหญ่ ได้แก่ บริเวณแอ่งที่ราบโคราชอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำมูลและชี ลักษณะเป็นที่ราบสูงสลับกับเนินเขา และบริเวณแอ่งสกลนครอยู่ทางตอนเหนือของภาค ตั้งแต่แนวเขาภูพานไปจนถึงแม่น้ำโขง เทือกเขาที่แบ่งระหว่างแอ่งโคราชและแอ่งสกลนคร ได้แก่ เทือกเขาภูพาน

3) ภูมิอากาศ มีอากาศร้อนชื้นสลับกับแล้ง แบ่งเป็น 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ช่วงเดือน กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม อากาศจะร้อนและแห้งแล้งมาก จังหวัดที่มีอุณหภูมิสูงสุด คือ อุดรธานี ฤดูฝน ช่วงเดือนพฤษภาคม - ตุลาคม ได้รับอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ทำให้มีฝนตกเป็นบริเวณกว้าง แต่มีแนวเทือกเขาตงพญาเย็นและสันกำแพงกั้นลมฝนจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ส่งผลให้พื้นที่แอ่งโคราชซึ่งเป็นเขตเงาฝนจึงมีสภาพแห้งแล้งกว่าแอ่งสกลนคร จังหวัดที่มีฝนตกมากที่สุด คือ นครพนม ฝนตกน้อยที่สุด คือ นครราชสีมา ฤดูหนาว ช่วงเดือน พฤศจิกายน - กุมภาพันธ์ อากาศหนาวเย็น ได้รับอิทธิพลของลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือจากประเทศจีน จังหวัดที่มีอุณหภูมิต่ำสุด คือ จังหวัดเลย

4) การใช้ประโยชน์ที่ดิน ในปี 2558 มีพื้นที่รวม 105.53 ล้านไร่ จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้ 15.67 ล้านไร่ หรือร้อยละ 14.8 พื้นที่ทำการเกษตร 63.85 ล้านไร่ หรือร้อยละ 60.5 และพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ 25.87 ล้านไร่ หรือร้อยละ 24.5 ของพื้นที่ภาค

5) ทรัพยากรธรรมชาติ

5.1) ดิน สภาพดินเป็นดินทรายไม่อุ้มน้ำทำให้ขาดแคลนน้ำและขาดธาตุอาหารใต้ดินมีเกลือหินทำให้ดินเค็ม จึงมีข้อจำกัดต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

5.2) แหล่งน้ำ มีลุ่มน้ำขนาดใหญ่ 3 ลุ่มน้ำ ได้แก่ ลุ่มน้ำโขง ลุ่มน้ำชี และลุ่มน้ำมูล ลำน้ำหลักของภาค ได้แก่ แม่น้ำชี มีความยาวประมาณ 765 กิโลเมตร ยาวที่สุดในประเทศไทย มีต้นน้ำที่ทิวเขาเพชรบูรณ์ และไหลไปรวมกับแม่น้ำมูลที่จังหวัดอุบลราชธานี แม่น้ำมูล มีความยาวประมาณ 641 กิโลเมตร ต้นน้ำอยู่ที่เทือกเขาสันกำแพงแล้วไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่จังหวัดอุบลราชธานี นอกจากนี้ยังมีลำน้ำสาขาย่อย ได้แก่ ลำปาว ลำน้ำอูน ลำน้ำสงคราม ลำเสียว ลำน้ำเลย ลำน้ำพอง และลำตะคอง รวมทั้งแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ ที่กระจายอยู่ในพื้นที่ เช่น หนองหาร (สกลนคร) และบึงละหาน (ชัยภูมิ) นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำบาดาล มีปริมาณน้ำในเกณฑ์เฉลี่ย 5 - 10 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ที่ความลึกของบ่อประมาณ 30 เมตร คุณภาพของน้ำบาดาลมีตั้งแต่เค็มจัด กร่อย และจืด เนื่องจากพื้นที่ในแอ่งโคราชและแอ่งสกลนครจะรองรับด้วยหินเกลือ หากเจาะน้ำบาดาลลึกเกินไป อาจจะพบน้ำเค็ม

5.3) ป่าไม้ ในปี 2559 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 15.65 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 14.8 ของพื้นที่ภาค หรือร้อยละ 15.3 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศ ซึ่งยังต่ำกว่าค่าเป้าหมายในการรักษาสมดุลของระบบนิเวศที่จะต้องมียพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นป่าเบญจพรรณ

2.5.11.2 โครงข่ายคมนาคมขนส่งและการบริการสาธารณสุขภาค

1) โครงข่ายถนน เชื่อมโยงกับโครงข่ายหลักของประเทศและเชื่อมโยงสู่ประเทศเพื่อนบ้าน สปป.ลาว กัมพูชา และสามารถเชื่อมโยงไปยังเวียดนามและจีนตอนใต้

1.1) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 (ถนนมิตรภาพ) เชื่อมโยงทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 22 (อุดรธานี สกลนคร นครพนม) เชื่อมสู่ สปป.ลาว ผ่านสะพานมิตรภาพไทย - ลาว แห่งที่ 3 (นครพนม - แขวงคำม่วน) และมีถนนที่เชื่อมโยงอุดรธานี - หนองคาย เชื่อมสู่สะพานมิตรภาพไทย - ลาว แห่งที่ 1 (หนองคาย - เวียงจันทน์)

1.2) เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก (East - West Economic Corridor, EWEC) เชื่อมโยงจากชายแดนไทย - เมียนมา จากจังหวัดตาก - พิษณุโลก - เพชรบูรณ์ เข้าสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 (ชัยภูมิ ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ มุกดาหาร) และเชื่อมสู่ สปป.ลาว ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 2 (มุกดาหาร - สะหวันนะเขต) เป็นเส้นทางเชื่อมโยงการค้า การลงทุนภายใต้กรอบความร่วมมือกลุ่มประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (GMS)

1.3) เส้นทางใหม่เศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก 2 (East - West Economic Corridor, EWEC 2) เชื่อมโยงจากภาคกลางของเวียดนามในจังหวัดกว๋างนาม เข้าสู่ สปป.ลาว ทางด่านตากตะอ้อ ผ่านแขวงเซกอง แขวงจำปาศักดิ์ สปป.ลาว และเข้าสู่ไทยที่ด่านวังเต่า - ช้องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี

2) รถไฟ มีเส้นทางเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจหลักของประเทศบริเวณภาคกลางและพื้นที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) 3 เส้นทาง ได้แก่ 1) กรุงเทพฯ - หนองคาย เชื่อมสู่ สปป.ลาว 2) กรุงเทพฯ - อุบลราชธานี 3) สายใหม่ เชื่อมโยงบ้านไผ่ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด มุกดาหาร นครพนม

3) สนามบิน มี 9 แห่ง เป็นสนามบินนานาชาติ 2 แห่ง คือ อุดรธานี และอุบลราชธานี และสนามบินภายในประเทศ 7 แห่ง ได้แก่ ขอนแก่น นครพนม นครราชสีมา สกลนคร บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด และเลย

4) ด่านชายแดน มี 15 ด่านถาวร 23 จุดผ่อนปรน ที่เป็นจุดเชื่อมโยงการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

5) แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่อยู่ระหว่างดำเนินการในภาค ได้แก่ รถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพฯ - นครราชสีมา) รถไฟทางคู่ (ชุมทางถนนจิระ - ขอนแก่น) ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มอเตอร์เวย์บางปะอิน - นครราชสีมา)

6) บริการสาธารณูปโภค

6.1) ไฟฟ้า มีระบบสายส่งเชื่อมโยงกับระบบสายส่งของประเทศและมีเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าที่สำคัญ ได้แก่ เขื่อนอุบลรัตน์ (ขอนแก่น) เขื่อนจุฬาภรณ์ (ชัยภูมิ) เขื่อนลำตะคอง (นครราชสีมา) และเขื่อนสิรินธร (อุบลราชธานี)

6.2) ประปา มีระบบบริการประปาครอบคลุมพื้นที่เขตเมือง ประกอบด้วย การประปา ส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานระดับเขต 3 แห่ง คือ สำนักงานเขตประปาเขต 6 (ขอนแก่น) สำนักงานประปาเขต 7 (อุดรธานี) และสำนักงานประปาเขต 8 (อุบลราชธานี)

2.5.11.3 สภาพเศรษฐกิจและรายได้

1) ภาพรวมเศรษฐกิจ

1.1) เศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีขนาดเล็ก มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค ณ ราคาประจำปี 2558 เท่ากับ 1,327,918 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.7 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศซึ่งลดลงเมื่อเทียบกับปี 2555 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 10.4 ของประเทศ

1.2) โครงสร้างการผลิตพึ่งพิงภาคบริการของภาครัฐ ภาคเกษตร และอุตสาหกรรม ในปี 2558 ภาคบริการของภาครัฐ มีสัดส่วนการผลิตร้อยละ 23.3 รองลงมา คือ ภาคเกษตร มีสัดส่วนร้อยละ 20.8 และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 19.5 รายได้หลักของภาคมาจาก ภาคบริการของภาครัฐและภาคเกษตร ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มจะเป็นฐานรายได้ใหม่ของภาคจากนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ปี 2559

1.3) เศรษฐกิจขยายตัวต่ำกว่าระดับประเทศ เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคมากขึ้น โดยปี 2558 มีการขยายตัวร้อยละ 2.3 ซึ่งต่ำกว่าการขยายตัวของประเทศที่มีการขยายตัวร้อยละ 2.9 เป็นผลมาจากการชะลอตัวของภาคเกษตรได้รับผลกระทบจากฝนทิ้งช่วงและภัยแล้ง รวมทั้งราคาพืชผลเกษตรตกต่ำต่อเนื่องทำให้รายได้ลดลงส่งผลกระทบต่ออำนาจซื้อของครัวเรือน

1.4) รายได้เฉลี่ย / ประชากรเพิ่มขึ้นแต่ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ในปี 2558 ผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวประชากร (GRP Per Capita) เฉลี่ย 70,906 บาท / คน / ปี ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ 2.7 เท่า และต่ำกว่า กทม. และปริมณฑลถึง 5.4 เท่า จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ย / หัว สูงที่สุด 3 อันดับแรกของภาค ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น (107,607 บาท) นครราชสีมา (106,000 บาท) และอุดรธานี (78,095 บาท) ส่วน 3 อันดับสุดท้าย ได้แก่ จังหวัดหนองบัวลำภู (41,963 บาท) ยโสธร (47,333 บาท) และกาฬสินธุ์ (51,147 บาท)

ตารางที่ 2.1 ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมและโครงสร้างเศรษฐกิจ

รายการ	2554	2555	2556	2557	2558
1. มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค					
1.1 มูลค่า (ล้านบาท)	1,154,714	1,282,385	1,380,808	1,338,671	1,327,918
1.2 สัดส่วนต่อประเทศ	10.2	10.4	10.7	10.2	9.7
1.3 อัตราขยายตัว ที่แท้จริง	7.3	7.8	1.1	-0.4	2.3
2. มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค / หัว					
2.1 มูลค่า (บาท / คน / ปี)	61,041	67,945	73,339	71,286	70,906
2.2 อัตราการขยายตัว	9.4	11.3	7.9	-2.8	2.5
3. โครงสร้างการผลิต					
3.1 ภาคเกษตร	22.4	23.8	26.3	23.0	20.8
3.1.1 เกษตรกรรมฯ	21.9	23.3	25.9	22.5	20.3
3.1.2 ประมง	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5
3.2 ภาคอุตสาหกรรม	20.8	18.7	17.9	20.0	19.5
3.2.1 เหมืองแร่ฯ	1.1	1.1	0.9	1.1	1.1
3.2.2 อุตสาหกรรม	19.7	17.6	17.0	18.9	18.4
3.3 ภาคบริการภาครัฐ	22.6	23.9	22.3	22.5	23.3
3.4 ภาคบริการอื่น ๆ	35.0	34.4	34.3	35.5	37.3

1.5) เศรษฐกิจยังคงกระจุกตัวอยู่ในบางจังหวัดที่เป็นแหล่งการผลิตที่สำคัญของภาค ในปี 2558 จังหวัดนครราชสีมา มีสัดส่วนการผลิตร้อยละ 20.0 ของภาค และจังหวัดขอนแก่น มีสัดส่วนการผลิต ร้อยละ 14.1 ของภาค ในขณะที่จังหวัดอำนาจเจริญ หนองบัวลำภู มุกดาหาร บึงกาฬ และยโสธร มีขนาดเศรษฐกิจเล็กที่สุดของภาค มีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 2.0 ของภาค

2) เศรษฐกิจรายสาขา

2.1) ภาคเกษตร

2.1.1) เป็นแหล่งผลิตพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศแต่รูปแบบการผลิตยังอาศัยน้ำฝนเป็นหลักจึงมีผลิตภาพต่ำ โดยในปี 2558 ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรมีมูลค่า 275,920 ล้านบาท พืชหลักของภาคได้แก่ ข้าว อ้อยโรงงาน และมันสำปะหลัง โดยมีพื้นที่ปลูกข้าวมากที่สุด

ของประเทศ ส่วนใหญ่ปลูกข้าวหอมมะลิ 105 ในพื้นที่ตอนกลางและตอนล่างของภาค โดยเฉพาะพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดยโสธร ศรีสะเกษ สุรินทร์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และทุ่งสัมฤทธิ์ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาและบุรีรัมย์ โดยผลผลิตเฉลี่ย / ไร่ในภาพรวมต่ำกว่าระดับประเทศ เนื่องจากทำการเกษตรแบบดั้งเดิม ใช้สารเคมีสูง ซึ่งในแต่ละปีมีการนำเข้าวัตถุดิบทางเกษตรเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 พันล้านบาท / ปี เป็นภาค ที่มีพื้นที่ปลูกอ้อยและมันสำปะหลังมากที่สุดของประเทศ โดยอ้อยส่วนใหญ่ปลูกในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ ขอนแก่น กาฬสินธุ์ และอุดรธานี และมันสำปะหลัง ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ และอุดรธานี สำหรับพื้นที่ปลูกข้าวอินทรีย์ มีแนวโน้มขยายพื้นที่มากขึ้น ปัจจุบันแหล่งปลูกข้าวอินทรีย์ในประเทศไทยร้อยละ 80.0 อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ (จังหวัดยโสธร สุรินทร์ มหาสารคาม ศรีสะเกษ ร้อยเอ็ด) และจังหวัดอุบลราชธานี ส่วนอีกร้อยละ 20.0 อยู่ในภาคเหนือตอนบน ตลาดข้าวอินทรีย์ ส่วนใหญ่ส่งออกต่างประเทศ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป

2.1.2) มีพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรมากที่สุดแต่ขนาดฟาร์มที่ถือครอง / ครัวเรือนเกือบต่ำสุดของประเทศ ในปี 2558 มีพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 63.85 ล้านไร่ คิดเป็น ร้อยละ 42.8 ของประเทศ โดยพื้นที่ตอนล่างของภาค มีพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรมากที่สุด 20.30 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.8 ของภาค สำหรับขนาดฟาร์มที่ถือครอง / ครัวเรือนมีเพียง 23.2 ไร่ / ครัวเรือน ต่ำกว่าระดับประเทศ ที่มีขนาดฟาร์มถือครอง / ครัวเรือน 25.3 ไร่ / ครัวเรือน จังหวัดที่มีเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา หนองบัวลำภู และเลย มีเนื้อที่ถือครอง 32.28 30.04 และ 29.77 ไร่ / ครัวเรือน ตามลำดับ จังหวัดที่มีเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรต่ำสุดของภาค ได้แก่ จังหวัดสกลนคร นครพนม และศรีสะเกษ โดยมีเนื้อที่ถือครอง 17.57 18.25 และ 19.99 ไร่ / ครัวเรือน ตามลำดับ

2.1.3) พื้นที่ชลประทานน้อยกว่าทุกภาค โดยมีเพียง 6.38 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.0 ของพื้นที่เกษตร ซึ่งต่ำกว่าระดับประเทศ ที่มีพื้นที่ชลประทานต่อพื้นที่เกษตร ร้อยละ 20.3 ผลผลิตการเกษตรของภาคขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นหลัก ประกอบกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร ในพื้นที่ตอนกลางของภาคมีสัดส่วนพื้นที่ชลประทานต่อพื้นที่เกษตรมากที่สุด ร้อยละ 15.1 ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีสัดส่วนร้อยละ 19.4 ของพื้นที่เกษตรของจังหวัด รองลงมาพื้นที่ตอนล่างของภาค มีสัดส่วนพื้นที่ชลประทานต่อพื้นที่เกษตร ร้อยละ 8.7 ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมาและยโสธร มีสัดส่วนร้อยละ 11.2 และ 11.1 ของพื้นที่เกษตรของจังหวัด ตามลำดับ

2.2) ภาคอุตสาหกรรม

2.2.1) อุตสาหกรรมแม่ขยายตัวเพิ่มขึ้นแต่ยังมีบทบาทน้อยเมื่อเทียบกับระดับประเทศ การผลิตส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นต้น สร้างมูลค่าเพิ่มต่ำ โดยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 6.5 ของประเทศ ในปี 2558 มีมูลค่า ณ ราคาประจำปี 244,027 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 225,873 ล้านบาท ในปี 2555 และมีอัตราการขยายตัว ร้อยละ 3.7 ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวระดับประเทศ ที่มีการขยายตัวร้อยละ 1.5 โดยอุตสาหกรรมของภาคส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ตามเมืองหลัก อาทิ จังหวัดขอนแก่น และนครราชสีมา สำหรับโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมยังอยู่ในกลุ่มอาหารและเครื่องดื่ม ส่วนอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก และสิ่งทอเริ่มมีบทบาทมากขึ้น และเป็นฐานสร้างรายได้ใหม่ให้กับภาค ซึ่งอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์กระจุกตัวในจังหวัดนครราชสีมา ร้อยละ 98.9 ของภาค ส่วนอุตสาหกรรมสิ่งทอส่วนใหญ่กระจายอยู่ทุกจังหวัด โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนมากที่สุด 5 อันดับแรกของภาค ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม นครราชสีมา ชัยภูมิ และสกลนคร สำหรับอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่จังหวัดนครราชสีมา บึงกาฬ อุตรธานี และบุรีรัมย์ สำหรับอุตสาหกรรมที่เคยเป็นฐานรายได้เดิมของภาค เริ่มมีแนวโน้มลดลง อาทิ อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย จากร้อยละ 4.5 เหลือเพียงร้อยละ 3.3 ของสาขาอุตสาหกรรม เนื่องจากผลกระทบจากการปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 300 บาท ส่งผลให้ผู้ประกอบการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าส่วนอุตสาหกรรมพลังงานทดแทน (เอทานอล) ปัจจุบันมีผู้ประกอบการเปิดดำเนินการแล้ว 6 ราย ปริมาณการผลิตเฉลี่ย 1.6 ล้านลิตร / วัน หรือร้อยละ 36.3 ของการผลิตรวมทั้งประเทศ

2.2.2) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ปัจจุบันมีเขตประกอบการอุตสาหกรรม 3 แห่ง แต่เปิดดำเนินการแล้ว 2 แห่ง คือ บริษัทเขตอุตสาหกรรมสุรนารีจำกัด และบริษัทนวนครจำกัด (มหาชน) จังหวัดนครราชสีมา มีโรงงานตั้งอยู่ 22 โรงงาน ส่วนใหญ่เป็นแหล่งผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์รถยนต์ สุขภัณฑ์ และพลาสติก นอกจากนี้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้อนุมัติให้บริษัทเมืองอุตสาหกรรมอุตรธานี จำกัด จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอุตรธานี ซึ่งเป็นโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมสีเขียว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการ มีพื้นที่ประมาณ 2,219 ไร่ ในท้องที่ตำบลโนนสูง และตำบลหนองไผ่ อำเภอเมือง

2.3) การค้าชายแดน

2.3.1) การค้าชายแดน มีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดดและมีบทบาทสำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคมากขึ้น โดยในปี 2559 มีมูลค่าการค้าชายแดน 273,396.39 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.8 ของการค้าชายแดนทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.8 ในปี 2555 โดยการส่งออกมีมูลค่า 167,112.40 ล้านบาท และการนำเข้ามีมูลค่า 106,300.24 ล้านบาท เกินดุลการค้า 60,812.16 ล้านบาท จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศจีน

สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมันดีเซลและเบนซิน รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์เหล็ก และเหล็กกล้าและเครื่องตีที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่ผลิตจากนอกภาค สินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ ทองแดงและผลิตภัณฑ์ เครื่องรับ - ส่งสัญญาณและอุปกรณ์ติดตั้ง (โทรศัพท์ วิทยุ โทรศัพท์ อุปกรณ์) ไม้แปรรูป ผักและของปรุงแต่งจากผัก เป็นต้น ผลจากการเปิดสะพานมิตรภาพไทย - ลาว แห่งที่ 3 (นครพนม - คำม่วน) เมื่อปลายปี 2554 ส่งผลให้มูลค่าการค้าผ่านด่านศุลกากรนครพนม เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด เป็นผลมาจากผู้ประกอบการย้ายฐาน การนำเข้า - ส่งออกจากด่านศุลกากร มุกดาหารมายังด่านนครพนม เนื่องจากเส้นทาง R12 จากนครพนม - สปป.ลาว - เวียดนาม - จีนตอนใต้ หรือจากจีน - เวียดนาม - ไทย เป็นเส้นทางสั้นที่สุด โดยระยะทางจากชายแดนนครพนม - หนานหนิง ประมาณ 1,033 กิโลเมตร ขณะที่มุกดาหาร - หนานหนิง ประมาณ 1,294 กิโลเมตร

2.3.2) โครงสร้างของมูลค่าการค้าชายแดน จำแนกตามประเทศคู่ค้า ของภาค พบว่า ในปี 2559 การค้ากับ สปป.ลาว มีมูลค่าการค้า เท่ากับ 164,102.45 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.0 ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งภาค โดยผ่านด่านศุลกากรหนองคาย มุกดาหาร และด่านช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี คิดเป็นร้อยละ 39.0 37.8 และ 9.9 ของมูลค่าการค้ากับ สปป.ลาว ตามลำดับ สำหรับการค้าประเทศเวียดนาม มีมูลค่าการค้า 53,804.25 ล้านบาท และประเทศจีน ตอนใต้ มูลค่าการค้า 50,852.63 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.7 และ 18.6 ตามลำดับ แนวโน้มการค้า ชายแดนมีความสำคัญมากขึ้น ส่วนใหญ่ผ่านด่านศุลกากรนครพนมสำหรับมูลค่าการค้าประเทศกัมพูชา มีเพียงร้อยละ 1.7 ของมูลค่าชายแดนทั้งภาค

2.4) การท่องเที่ยว

2.4.1) ทรัพยากรการท่องเที่ยว มีความหลากหลายทั้งการท่องเที่ยว ยุคก่อนประวัติศาสตร์และอารยธรรมขอม การท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ภูหลวง ภูเรือ และภูกระดึง จังหวัดเลย รวมทั้งการท่องเที่ยวประเพณี วัฒนธรรม และการท่องเที่ยวบริเวณเมืองชายแดนริมแม่น้ำโขงเชื่อมโยงเพื่อนบ้าน

2.4.2) รายได้จากการท่องเที่ยวของภาคต่ำกว่าร้อยละ 5 ของรายได้ การท่องเที่ยวทั้งประเทศ ในปี 2559 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนนักท่องเที่ยว 37.28 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 14.1 ของจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งประเทศ และมีรายได้จากการท่องเที่ยว 73,892.70 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.4 ของรายได้ท่องเที่ยวทั้งประเทศ และรายได้จากการท่องเที่ยวของภาค ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากนักท่องเที่ยว ชาวไทย ร้อยละ 95.4 ชาวต่างชาติร้อยละ 4.6 สำหรับระยะเวลา พำนักเฉลี่ย ลดลงจาก 2.46 วัน ในปี 2555 เหลือเพียง 2.31 วัน และค่าใช้จ่ายต่อหัว เพิ่มขึ้นจาก 981.0 บาท / วันในปี 2555 เป็น 1,134.75 บาท / วัน ในปี 2559

2.4.3) การกระจายตัวของนักท่องเที่ยว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง มีจำนวนนักท่องเที่ยวสูงสุด ประมาณ 17.6 ล้านคน / ปี สร้างรายได้ประมาณ 3.26 หมื่นล้าน

บาท / ปี ในปี 2559 รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน มีนักท่องเที่ยวประมาณ 12.9 ล้านคน / ปี สร้างรายได้ 2.49 หมื่นล้านบาท / ปี และในพื้นที่ตอนกลางของภาค มีนักท่องเที่ยวประมาณ 6.7 ล้านคน / ปี สร้างรายได้ 1.63 หมื่นล้านบาท / ปี จังหวัดนครราชสีมา มีจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้มากที่สุด ส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ มีจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ต่ำที่สุด ทั้งนี้การท่องเที่ยวของภาคตะวันออก เฉียงเหนือยังมีปัญหาในหลายด้าน อาทิ ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวอยู่ห่างไกลกัน การท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรมมีปฏิทินการท่องเที่ยวในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ สิ่งอำนวยความสะดวกและบุคลากรด้านการท่องเที่ยวขาดมาตรฐาน รวมถึงขาดการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวและปฏิทินการท่องเที่ยว

3) เศรษฐกิจระดับครัวเรือน

3.1) รายได้เฉลี่ย / ครัวเรือนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่ำเป็นอันดับสองของประเทศ โดยในปี 2558 มีรายได้เฉลี่ย 21,093 บาท / เดือน ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ย / ครัวเรือนทั้งประเทศที่ 26,915 บาท / เดือน

3.2) หนี้สินเฉลี่ย / ครัวเรือน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าระดับประเทศ แต่มีแนวโน้มชะลอตัวลง โดยในปี 2558 มีจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ 3.50 ล้านครัวเรือน มากกว่าทุกภาค หรือมีสัดส่วน ร้อยละ 33.8 ของครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งประเทศ และหนี้สินครัวเรือนของภาคเฉลี่ย 160,675 บาท เพิ่มขึ้นจาก 137,663 บาท ในปี 2554 และสูงกว่าหนี้สินต่อครัวเรือนเฉลี่ยทั้งประเทศที่ 156,770 บาท โดยหนี้สินสูงขึ้นจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ทำให้รายได้ไม่พอรายจ่าย เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่กู้ยืมใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อทำการเกษตรและนำไปใช้ลงทุนในสินทรัพย์ เช่น บ้าน รถยนต์ มากกว่าการกู้ยืมเพื่อการศึกษา

2.5.11.4 ประชากรและสังคม

1) ประชากร

1.1) จำนวนประชากรของภาคมากที่สุดของประเทศ ปี 2559 มีจำนวนประชากร 21.95 ล้านคน หรือร้อยละ 33.3 ของประเทศ เพิ่มขึ้นจาก 21.59 ล้านคน ในปี 2554 และมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในช่วงปี 2554 - 2559 โดยเฉลี่ยร้อยละ 0.3 ต่ำกว่าประเทศที่มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 0.6 โดยจังหวัดนครราชสีมา มีประชากรมากที่สุด 2.63 ล้านคน รองลงมา คือ จังหวัดอุบลราชธานี มีประชากร 1.86 ล้านคน และจังหวัดขอนแก่น มีประชากร 1.80 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 12.0 8.5 และ 8.2 ของประชากรภาค ตามลำดับ

1.2) สัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น โครงสร้างประชากรมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ไปสู่สังคมสูงวัยมากขึ้น โดยในปี 2554 มีสัดส่วนประชากรสูงอายุร้อยละ 14.9 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 18.5 ในปี 2559 ซึ่งสูงกว่าร้อยละ 16.5 ของสัดส่วนผู้สูงอายุระดับประเทศ จึงทำให้ประชากร

วัยแรงงาน ต้องรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น จากประชากรวัยแรงงาน 4.16 คน ดูแลผู้สูงอายุ 1 คน ในปี 2554 เป็นประชากรวัยแรงงาน 3.31 คน ดูแลผู้สูงอายุ 1 คน ในปี 2559

1.3) ประชากรเมืองโดยรวมเพิ่มขึ้น ปี 2554 มีประชากรเมือง จำนวน 4.32 ล้านคน หรือร้อยละ 20.0 ของประชากรทั้งภาค เพิ่มขึ้นเป็น 4.45 ล้านคน หรือร้อยละ 20.3 ของประชากรทั้งภาค ในปี 2559 โดยจังหวัดมหาสารคามมีอัตราการเพิ่มของประชากรเมืองมากที่สุด ร้อยละ 18.0 รองลงมา ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น ร้อยเอ็ด และอุบลราชธานี มีอัตราการเพิ่มของประชากรเมืองร้อยละ 14.9 8.2 และ 6.6 ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค ทั้งด้านเศรษฐกิจ และการศึกษา จึงทำให้ประชากรอพยพเข้าไปทำงานและอาศัยจำนวนมาก

ตารางที่ 2.2 ประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

รายการ	ปี					
	2554	2555	2556	2557	2558	2559
จำนวนประชากร (ล้านคน)	21.59	21.70	21.78	21.85	21.92	21.95
โครงสร้างประชากร (ร้อยละ)						
กลุ่ม 0 - 14 ปี	22.9	22.4	21.8	21.2	20.7	20.3
กลุ่ม 15 - 59 ปี	62.1	62.0	61.9	61.7	61.5	61.3
กลุ่ม 60+	14.9	15.6	16.3	17.0	17.7	18.5
จำนวนประชากรเมือง (ล้านคน)	4.32	4.36	4.40	4.43	4.45	4.45

RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) แรงงาน

แรงงานส่วนใหญ่มีความรู้ระดับประถมศึกษา แรงงานระดับอาชีวะมีสัดส่วนน้อยมาก ในปี 2559 มีกำลังแรงงาน 9.69 ล้านคน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ร้อยละ 49.9 ของกำลังแรงงานของภาค จำนวนแรงงานที่มีความรู้ระดับประถมลดลง จากร้อยละ 58.1 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 57.0 ในปี 2559 มีความรู้ระดับมัธยมต้น เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15.4 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 17.5 ในปี 2559 ระดับมัธยมปลาย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.7 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 11.7 ในปี 2559 แรงงานระดับอาชีวะมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 2.4 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 2.1 ในปี 2559 ระดับอุดมศึกษา ลดลงจากร้อยละ 12.3 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 9.7 ในปี 2559 ทำให้ผลิตภาพแรงงานต่ำ

3) การศึกษา

3.1) สถาบันการศึกษามีทุกระดับ โดยระดับอุดมศึกษามี 53 แห่ง ครอบคลุมเกือบทุกจังหวัด แยกเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ 36 แห่ง เอกชน 10 แห่ง และสถาบันวิทยาลัยชุมชน 7 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นสถาบันวิจัย 12 แห่ง ซึ่งมากที่สุดในประเทศ

3.2) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ ในปี 2559 ประชากร มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 8.5 ปี ซึ่งต่ำกว่าระดับประเทศที่มีปีการศึกษาเฉลี่ย 9.4 ปี โดยจังหวัดขอนแก่น มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยสูงสุด 9.1 ปี รองลงมา ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา อุรธานี และมหาสารคาม 8.9 8.8 และ 8.8 ปี ตามลำดับ ขณะที่จังหวัดเลยและสกลนคร มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยต่ำสุด 7.9 ปี

3.3) ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยผลการสอบ O - NET ชั้น ม.3 (5 วิชาหลัก) ในปีการศึกษา 2554 มีคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 37.2 ลดลงเป็นร้อยละ 36.4 ในปี 2559 ซึ่งยังต่ำกว่าเกณฑ์ค่าเฉลี่ยร้อยละ 50 ในทุกวิชา เมื่อพิจารณาในรายวิชาปี 2559 พบว่า วิชาคณิตศาสตร์ มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดร้อยละ 27.0 และวิชาสังคมศึกษามีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดร้อยละ 47.3 รองลงมา ได้แก่ วิชาภาษาไทย วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ 44.7 33.7 และ 29.3 ตามลำดับ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากความพร้อมทางความรู้พื้นฐานของเด็กวัยเรียนที่เป็นผลกระทบจากปัญหาภาวะโภชนาการของแม่และเด็ก

4) สาธารณสุข

4.1) มีสถานบริการสาธารณสุขให้บริการครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ มีจำนวนโรงพยาบาลรัฐบาล จำนวน 324 แห่ง แยกเป็นโรงพยาบาลชุมชน (รพช.) 293 แห่ง โรงพยาบาลทั่วไป (รพท.) 24 แห่ง โรงพยาบาลศูนย์ (รพศ.) 7 แห่ง และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) จำนวน 3,471 แห่ง

4.2) บริการสาธารณสุขมีการพัฒนาดีขึ้นเป็นลำดับและมีแพทย์เฉพาะทางที่เชี่ยวชาญ ด้านโรคประจำถิ่น โดยสัดส่วนแพทย์ / ประชากรมีแนวโน้มดีขึ้น จากแพทย์ 1 คน / ประชากร 4,332 คน ในปี 2554 เป็น 3,207 คน ในปี 2558 และมีแพทย์เฉพาะทางที่เชี่ยวชาญด้านการรักษาโรคไต โรคหัวใจ มะเร็งท่อน้ำดี และการผ่าตัดนิ่วในถุงน้ำดี อย่างไรก็ตามบุคลากรทางการแพทย์ยังกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลักของภาค จังหวัดที่มีสัดส่วนแพทย์ / ประชากรมาก ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานี นครราชสีมา และขอนแก่น จำนวน 2,960 2,814 และ 1,265 คน ตามลำดับ

4.3) ยังมีปัญหาความชุกของโรคพยาธิใบไม้ตับมากที่สุดในประเทศและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเกิดมะเร็งท่อน้ำดี อัตราของผู้ป่วยด้วยโรคมะเร็งท่อน้ำดีในภาคเพิ่มขึ้นจาก 84.5 / ประชากรแสนคน ในปี 2554 เป็น 100.9 / ประชากรแสนคน ในปี 2558 โดยจังหวัดขอนแก่น มีอัตราของผู้ป่วยด้วยโรคมะเร็งท่อน้ำดีสูงสุด 179.2 / ประชากรแสนคน รองลงมา

ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด และอุดรธานี 167.8 และ 156.5 / ประชากรแสนคน ตามลำดับ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากค่านิยมความเชื่อและพฤติกรรมการบริโภคอาหารจากปลาน้ำจืดมีเกล็ดแบบดิบ ๆ หรือสุก ๆ ดิบ ๆ ที่มีตัวอ่อนพยาธิใบไม้ตับอาศัยอยู่

4.4) มีปัญหาภาวะทุพโภชนาการที่ส่งผลกระทบต่อความพร้อมทางเซาว์ปัญญาวัยเด็ก โดยค่าเฉลี่ยเซาว์ปัญญา (IQ) ของเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีแนวโน้มลดลงและต่ำกว่าระดับค่าเฉลี่ยของประเทศ ปี 2559 มีค่าเฉลี่ยเซาว์ปัญญาที่ระดับ 94.5 ลดจากระดับ 96.0 ในปี 2554 และต่ำกว่าประเทศที่มีค่าเฉลี่ย 98.2 โดยจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยเซาว์ปัญญาต่ำสุด 3 อันดับแรกของภาค ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานี อำนาจเจริญ และมุกดาหาร มีค่าเฉลี่ยเซาว์ปัญญา 87.7 90.8 และ 91.3 ตามลำดับ อันเนื่องมาจากปัญหาโภชนาการของแม่และเด็ก

5) สัตว์สวนคนจน

สัตว์สวนคนจนลดลงมาก แต่ยังคงสูงสุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น การกระจายรายได้มีแนวโน้มดีขึ้น สัตว์สวนคนจนของภาคลดลงจากร้อยละ 18.1 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 10.3 ในปี 2558 สูงกว่าสัตว์สวน คนจนของประเทศที่มีอัตราร้อยละ 7.2 โดยจังหวัดบุรีรัมย์มีสัตว์สวนคนจนสูงสุด ร้อยละ 23.3 รองลงมา ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ ร้อยละ 17.8 และจังหวัดยโสธร ร้อยละ 17.3 ส่วนการกระจายรายได้ของภาคมีแนวโน้มดีขึ้น โดยสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ปรับจาก 0.46 ในปี 2554 เป็น 0.43 ในปี 2558

2.5.11.5 ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติ

1) สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1) ทรัพยากรป่าไม้มีแนวโน้มลดลง ในปี 2559 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 15.65 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 14.8 ของพื้นที่ภาค หรือร้อยละ 15.3 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศ ในช่วงปี 2555 - 2559 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ของภาคลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.3 โดยจังหวัด ที่มีพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่จังหวัดมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร รองลงมา คือ จังหวัดเลย จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้เนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อการเกษตรที่เพิ่มมากขึ้น

1.2) ปริมาณการกักเก็บในเขื่อนขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลง ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีปริมาณน้ำท่ารายปี 55,158 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี มีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ 12 แห่ง ความจุในการกักเก็บน้ำ 8,368 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ 15.2 ของปริมาณน้ำท่ารายปี และมีอัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.5 ในช่วงปี 2555 - 2559 โดยในปี 2559 อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ของภาค มีปริมาณการกักเก็บเพียง 3,775 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ 45.1 ของความจุทั้งหมด ซึ่งลดลงจากปี 2555 จำนวน 3,345 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 88.6 จำเป็นต้องบริหารจัดการให้เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร การขยายตัวของเมืองและการขยายพื้นที่การเกษตร

1.3) คุณภาพแหล่งน้ำมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง โดยเฉพาะลำตะคอง ตอนล่าง จากการสำรวจแหล่งน้ำสำคัญ ๆ 11 แห่ง ได้แก่ ลำน้ำชี ลำปาว ลำน้ำมูล น้ำอูน น้ำสงคราม ลำชี ลำเสียว ลำน้ำเลย น้ำพอง ลำตะคอง (บนและล่าง) และแหล่งน้ำขนาดใหญ่ 1 แห่ง คือ หนองหาร มีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง โดยปี 2554 แหล่งน้ำอยู่ในเกณฑ์ดี จำนวน 8 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 66.7 แหล่งน้ำ อยู่ในเกณฑ์พอใช้ จำนวน 3 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 25.0 ส่วนปี 2558 แหล่งน้ำอยู่ในเกณฑ์ดีเหลือเพียง 6 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 50.0 แหล่งน้ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ จำนวน 4 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 33.3 โดยแม่น้ำ สงครามและหนองหาร มีคุณภาพดีมาโดยตลอดโดยลำตะคองตอนล่างและน้ำพองมีคุณภาพเสื่อมโทรม โดยปัญหาคุณภาพแหล่งน้ำเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้นนับจากปี 2555 เนื่องมาจากน้ำเสียชุมชน หลายพื้นที่ ยังไม่มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

1.4) ปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2559 มีปริมาณทั้งสิ้น 7.30 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 26.9 ของปริมาณขยะทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นจากปี 2558 จำนวน 0.12 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1 ในช่วงปี 2556 - 2559 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้บริการในการ เก็บรวบรวมและกำจัดขยะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.1 แต่ก็ยังค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศ คิดเป็นร้อยละ 32.8 เนื่องจาก ปี 2557 รัฐบาลได้จัดให้ปัญหาขยะเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งมีการดำเนินงาน เกี่ยวกับปัญหาขยะอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการกำจัดขยะที่ถูกต้องตามหลักวิชาการเพิ่มขึ้น โดยมีปริมาณขยะที่ถูกกำจัด อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเพียง 1.03 ล้านตัน ในปี 2559 หรือคิดเป็นร้อยละ 10.6 ของขยะที่ถูก กำจัดถูกต้องทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นจากปี 2558 จำนวน 0.17 ล้านตัน นอกจากนี้สัดส่วนปริมาณขยะ ที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์เมื่อเทียบกับขยะทั้งหมดของภาคยังคงมีค่อนข้างน้อยมีเพียงร้อยละ 28.1 เพิ่มขึ้น จากปี 2558 คิดเป็นร้อยละ 8.3

2) สถานการณ์ด้านภัยพิบัติ

2.1) การเกิดไฟป่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในช่วงปี 2555 - 2559 มีจำนวน การเกิดไฟป่าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 24.9 โดยปี 2559 เกิดไฟไหม้ป่า จำนวน 1,560 ครั้ง พื้นที่ถูกไฟไหม้ 26,709 ไร่ เพิ่มขึ้นจากปี 2555 จำนวน 716 ครั้ง และจำนวนพื้นที่ป่าถูกไฟไหม้ 16,881 ไร่ โดยในระหว่าง ปี 2554 - 2559 เกิดไฟไหม้ป่าเฉลี่ย 1,106 ครั้ง / ปี คิดเป็นพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้เฉลี่ย 15,394 ไร่ / ปี โดยปี 2556 มีจำนวนครั้งที่เกิดไฟไหม้ป่ามากที่สุด 1,574 ครั้ง

2.2) พื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ ริมแม่น้ำและพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากน้ำป่าไหลหลาก ในปี 2557 มีจำนวนหมู่บ้านที่ประสบปัญหาอุทกภัย จำนวน 5,127 หมู่บ้านคิดเป็นร้อยละ 16.2 ของหมู่บ้านทั้งภาค เพิ่มขึ้นจากปี 2555 ซึ่งมีหมู่บ้านประสบ ปัญหาอุทกภัยเพียง 1,013 หมู่บ้าน หรือร้อยละ 3.2 ของหมู่บ้านทั้งภาคส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด

ที่มีแม่น้ำสำคัญในภาคไหลผ่านลงสู่แม่น้ำโขง โดยจังหวัดอุบลราชธานี ยโสธร อำนาจเจริญ นครพนม และมุกดาหาร เป็นพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยมากที่สุด จำนวน 2,603 หมู่บ้าน

2.3) ปัญหาก็แล้งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี ในปี 2554 มีหมู่บ้านประสบภัยแล้ง จำนวน 26,009 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 82.4 ของหมู่บ้านทั้งภาค และในปี 2558 หมู่บ้านประสบภัยแล้ง จำนวน 5,014 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 15.9 ของหมู่บ้านทั้งภาค เนื่องจากลักษณะทางกายภาพของดินมีความสามารถในการอุ้มน้ำต่ำ ขาดระบบชลประทานที่ครอบคลุมพื้นที่การเกษตร น้ำใต้ดินไม่เพียงพอในฤดูแล้ง บ่อบาดาลขาดการบำรุงรักษา การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก จึงทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประสบภัยแล้งเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะบริเวณตอนกลางและตอนล่างของภาค

ตารางที่ 2.3 ปัญหาก็พิบัติของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

รายการ	ปี				
	2554	2555	2556	2557	2558
1. ผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย					
1.1 จำนวนหมู่บ้าน	24,335	1,030	15,235	5,127	-
1.2 จำนวนครัวเรือน (ล้านครัวเรือน)	1.55	0.06	0.93	0.16	-
2. ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง					
2.1 จำนวนหมู่บ้าน	26,009	25,230	23,798	8,704	5,014
2.2 จำนวนครัวเรือน (ล้านครัวเรือน)	2.98	2.44	1.61	0.69	0.58

2.5.11.6 สภาวะแวดล้อม

1) จุดแข็ง

1.1) ที่ตั้งของภาคอยู่ในตำแหน่งศูนย์กลางของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) ซึ่งมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยมีแนวชายแดนติดต่อกับ สปป.ลาว กัมพูชา และสามารถเชื่อมโยงต่อไปเวียดนามและจีนตอนใต้ได้อย่างสะดวก

1.2) พื้นที่ทำการเกษตรมีมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 42.8 ของพื้นที่เกษตรประเทศ และมีพื้นที่ปลูกข้าวมากที่สุดโดยสามารถปลูกข้าวหอมมะลิคุณภาพดีที่สุดของประเทศ

1.3) ทรัพยากรท่องเที่ยวมีความหลากหลาย อาทิ แหล่งท่องเที่ยวซากดึกดำบรรพ์ไดโนเสาร์ ยุคก่อนประวัติศาสตร์โบราณคดีบ้านเชียง อารยธรรมขอม ท่องเที่ยวเชิงนิเวศและธรรมชาติ และท่องเที่ยวเชิงกีฬาที่สามารถสร้างแรงดึงดูดนักท่องเที่ยวนานาชาติและนักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่มได้

1.4) สถาบันวิจัยตั้งอยู่ในพื้นที่ 12 แห่ง ซึ่งมีความสามารถเฉพาะทางที่โดดเด่น อาทิ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ด้านสาธารณสุขและเกษตร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ด้านวิศวกรรมศาสตร์และแปรรูปอาหาร และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตสกลนคร ด้านเกษตรและประมง เป็นต้น

2) จุดอ่อน

2.1) ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ สภาพพื้นดินเป็นดินทรายไม่อุ้มน้ำบางพื้นที่ มีปัญหาดินเค็มทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเต็มที่

2.2) ระบบชลประทานครอบคลุมพื้นที่เกษตรเพียงร้อยละ 10.0 เกษตรกรส่วนใหญ่ยังทำการผลิตที่พึ่งพาน้ำฝน

2.3) จำนวนคนจนมากที่สุดของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 10.3 ของประชากรภาค ไม่สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ ขาดโอกาสทางการศึกษาและการประกอบอาชีพ

2.4) คนมีพฤติกรรมการบริโภคอาหารดิบ มีปัญหาโรคพยาธิใบไม้ตับ และมะเร็งท่อน้ำดี มากที่สุดในประเทศ

2.5) แม่และเด็กมีปัญหาโภชนาการส่งผลให้เด็กในวัยเรียนมีความสามารถทางเชาว์ปัญญาและความฉลาดทางอารมณ์ต่ำสุดของประเทศ

2.6) แหล่งท่องเที่ยวเชื่อมโยงมโหรีม สิ่งอำนวยความสะดวกยังไม่เพียงพอและไม่ได้มาตรฐาน บางแห่งตั้งอยู่ห่างไกลเข้าถึงได้ยาก กิจกรรมเพื่อการท่องเที่ยวมีน้อย

3) โอกาส

3.1) การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักของประเทศสู่ภาค อาทิ โครงข่ายรถไฟทางคู่ รถไฟความเร็วสูง ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจะทำให้เกิดโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ในภาค

3.2) ประเทศเพื่อนบ้านมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง มีความต้องการสินค้าและบริการมากขึ้น

3.3) กระแสของสังคมโลกให้ความสำคัญต่อการดูแลสุขภาพประกอบกับโครงสร้างประชากรสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้มีความต้องการสินค้าและบริการด้านสุขภาพสูงขึ้น เช่น อาหารมาตรฐานอินทรีย์ พืชสมุนไพร ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความพร้อมในด้านการผลิต

4) ภัยคุกคาม

4.1) การย้ายฐานการผลิตและการขนส่งยาเสพติดบริเวณชายแดน อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยจากโรคติดต่อจากคนและสัตว์ที่เคลื่อนย้ายจากประเทศเพื่อนบ้านส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

4.2) การเปลี่ยนสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความผันผวน และรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอุทกภัยและภัยแล้ง ส่งผลต่อความมั่นคงด้านอาหารและรายได้ของเกษตรกร

2.5.11.7 ปัญหาและประเด็นท้าทาย

- 1) ขาดแคลนน้ำทั่วทั้งภาค ประสบปัญหาภัยแล้งซ้ำซาก
- 2) มีจำนวนคนจนมากที่สุด ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร จึงไม่สามารถหลุดพ้นความยากจนได้
- 3) ปัญหาโภชนาการในแม่และเด็กส่งผลให้เด็กในวัยเรียนมีความสามารถทางเชาว์ปัญญาและความฉลาดทางอารมณ์ต่ำ
- 4) มีความรุนแรงของโรคมะเร็งตับและท่อน้ำดี อันเนื่องมาจากพฤติกรรมการบริโภคอาหารดิบ
- 5) เศรษฐกิจของภาคมีขนาดเล็ก มีอัตราการขยายตัวต่ำกว่าระดับประเทศ จึงมีแนวโน้มเกิด ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างภาคและประเทศมากขึ้น
- 6) ภาคการผลิตหลักด้านเกษตรยังเป็นแบบดั้งเดิมพึ่งพาธรรมชาติทำให้มีผลิตภาพต่ำ และมีการใช้สารเคมีสูง
- 7) อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรขั้นต้น มูลค่าเพิ่มต่ำ ประกอบกับการลงทุนใหม่ ๆ มีน้อย จึงมีแหล่งสร้างงานน้อย
- 8) การค้าชายแดน สินค้าส่งออกส่วนใหญ่ผลิตจากนอกภาค ไม่สร้างมูลค่าเพิ่มและรายได้ให้กับภาค
- 9) ทรัพยากรการท่องเที่ยวหลากหลาย แต่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เป็นที่รู้จักอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก

2.5.11.8 แนวคิดและทิศทางการพัฒนา

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีปัญหาพื้นฐานด้านการขาดแคลนน้ำ ดินคุณภาพต่ำ ประสบอุทกภัยและภัยแล้งซ้ำซาก คนมีปัญหาทั้งในด้านความยากจน และมีปัญหาภาวะทุพโภชนาการ แต่มีความพร้อมด้านสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัย ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปสู่ความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานควบคู่ไปกับการพัฒนาการวิจัยเพื่อใช้ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในภาคให้มีการเจริญเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพพร้อมทั้งการแสวงหาโอกาสการนำความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมจากภายนอกมาช่วยขับเคลื่อน โดยการใช้ประโยชน์จากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับโครงข่ายระบบการคมนาคมขนส่งและพื้นที่เศรษฐกิจหลักของประเทศ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงและข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่ม อนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงที่กำลังมีการเจริญเติบโต

อย่างรวดเร็วมาเสริมสร้างกิจกรรมการพัฒนาใหม่ ๆ ให้แก่ภาค เพื่อให้มีอัตราการเติบโตที่สูงเพียงพอต่อการลดความเหลื่อมล้ำกับพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศได้ ในระยะยาว (แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.)

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศวรรษธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.6.1 งานวิจัยในประเทศ

วรพจน์ ประชิตวัตติ (2542, น. 63) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัย พบว่า 1) ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับน้อย เช่น การเข้าไปตรวจสอบการทำงาน การรับรู้ถึงแผนงาน และการใช้จ่ายงบประมาณ 2) ระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมของ อบต. พบว่าในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย 3) กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ อาชีพ ระดับรายได้ ที่แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อบต. ไม่แตกต่างกัน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอแนะกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศและสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้ในประเทศไทยได้มีองค์การของทางราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และสถาบัน การศึกษาได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่า ยังอยู่ในช่วงของการใช้ได้ไม่นานนัก ซึ่งจะต้องติดตามเพื่อประเมินระดับความสำเร็จของการมีธรรมาภิบาลต่อไปในอนาคต แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญ เช่น ความโปร่งใส มีการตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำลังจะถูกประเมินข้อดี ข้อเสีย เพื่อจะมีการแก้ไข

ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป จึงเป็นเรื่องที่ต้องคิดตามว่าหลักธรรมาภิบาลที่ใช้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดในอนาคต

เบญจวรรณ วันดีศรี (2550, น. 40) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผลการวิจัย พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลระดับต่ำ สำหรับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจใน บทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ และระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

วีระ ฤกษ์วานิชย์กุล (2551, น. 4) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค ศึกษากรณีที่ทำกรปกครองอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ผลการวิจัย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 6 ด้าน เช่นเดียวกัน โดยเรียงลำดับมาไปหาน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม และสุดท้าย คือ หลักคุณธรรม เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรม หน่วยงานมีกฎระเบียบที่เหมาะสมในระดับมากที่สุด และประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อยู่ในระดับต่ำสุดหลักคุณธรรม หน่วยงานให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ในระดับมากที่สุด และบุคลากรในหน่วยงานประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัย อยู่ในระดับต่ำสุดหลักความโปร่งใส หน่วยงานแจ้งให้ประชาชนทราบขั้นตอนในการให้บริการในระดับมาก และหน่วยงานเปิดเผยระยะเวลาแล้วเสร็จในการให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำที่สุดหลักการมีส่วนร่วม หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงานในระดับมากที่สุดและหน่วยงานจัดทำช่องทางให้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงานในระดับมากที่สุด หลักความรับผิดชอบต่อ บุคลากรในหน่วยงานร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นอย่างดี อยู่ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานมีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อยู่ในระดับต่ำสุด หลักความคุ้มค่า หน่วยงานมีการทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกัน ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานมีการใช้เทคโนโลยีเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัยอยู่ในระดับต่ำที่สุด

วีระ ฤกษ์วานิชย์กุล (2551, น. 4) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค, ศึกษากรณีที่ทำกรปกครองอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ผลการวิจัย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 6 ด้าน เช่นเดียวกัน โดยเรียงลำดับมาไปหาน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบหลัก ความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม และสุดท้าย คือ หลักคุณธรรม เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรม หน่วยงานมีกฎระเบียบที่เหมาะสมในระดับมากที่สุด และประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อยู่ในระดับต่ำสุดหลักคุณธรรม หน่วยงานให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ในระดับมากที่สุด และบุคลากรในหน่วยงานประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัย อยู่ในระดับต่ำสุด หลักความโปร่งใส หน่วยงานแจ้งให้ประชาชนทราบขั้นตอนในการให้บริการในระดับมากและหน่วยงานเปิดเผยระยะเวลาแล้วเสร็จในการให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำที่สุด หลักการมีส่วนร่วม หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงานในระดับมากที่สุดและหน่วยงานจัดทำช่องทางให้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงาน ในระดับมากที่สุด หลักความรับผิดชอบ บุคลากรในหน่วยงานร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นอย่างดี อยู่ในระดับมากที่สุดและหน่วยงานมีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อยู่ในระดับต่ำสุด หลักความคุ้มค่า หน่วยงานมีการทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกัน ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานมีการใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัย อยู่ในระดับต่ำที่สุด

ผลงานพ อัมพรรัตน์ (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาล ตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ พนักงานเทศบาล และลูกจ้างสังกัดเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ อมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 133 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบสอบถาม สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ความถี่ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน t - test และ F - test ผลการวิจัย พบว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรมอยู่ในระดับปานกลางส่วนด้านหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าอยู่ในระดับปานกลางตามลำดับและการเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน พบว่า บุคลากรที่มีเพศ

และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนบุคลากรที่มีอายุและประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน พบว่า มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานให้ข้อเสนอแนะว่า ด้านหลักนิติธรรม ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มากขึ้น ควรนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นพร้อมประกาศให้ประชาชนทราบเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มากที่สุด ด้านหลักคุณธรรม ควรมีการประเมินความดีความชอบด้วยความยุติธรรมและทั่วถึงการสร้างขวัญกำลังใจกับพนักงานและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในองค์กรให้มาก ด้านหลักความโปร่งใสต้องจัดให้มีสถานที่ปิดประกาศเพื่อให้ทั่วถึงทุกชุมชนต่าง ๆ การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานด้วยความยุติธรรม และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าตรวจสอบการทำงานให้มากที่สุด ด้านหลักการมีส่วนร่วม ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลให้มากพนักงานเจ้าหน้าที่ควรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้บริหารในการตัดสินใจตามความเหมาะสม ด้านหลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารควรดำเนินงานตามนโยบายที่ไว้วางไว้ ควรดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ โดยเร็วและดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของเทศบาลให้มีประโยชน์สูงสุดและด้านหลักความคุ้มค่า ควรใช้งบอย่างประหยัด ควรมีการประหยัดวัสดุอุปกรณ์สำนักงานหรือลดปริมาณการใช้ไม่ให้ฟุ่มเฟือย

พิสมัย คุณศรีพิทักษ์ (2553) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดสกลนคร โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดสกลนคร ตามความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลสายปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาล จำนวน 68 คน พนักงานเทศบาล จำนวน 206 คน รวมทั้งสิ้น 274 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่า t - test และสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ผลการวิจัย พบว่า ความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลสายปฏิบัติต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาล โดยรวมแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลที่มีวุฒิ การศึกษาต่างกัน โดยรวมไม่แตกต่างกันเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านหลักความคุ้มค่า และ ด้านการเงินและการคลัง มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และการ เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาล

ที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานต่างกัน โดยรวมไม่แตกต่างกัน สำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของเทศบาล โดยรวมมีความสัมพันธ์กันในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

สิริวิภา ศรีปลั่ง (2558) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพ 1) ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม 4 ประเด็น คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2.6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Ferrone (1995, อ้างถึงใน ประธาน ศิริไพบูลย์, 2547, น. 46) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้นำตามสถานการณ์ในการควบคุมและกระบวนการกลุ่มของคณะกรรมการบริหารในมหาวิทยาลัยเค้นท์ ผลการวิจัย พบว่า ตำแหน่งที่มีอำนาจควบคุมเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการทำงานของคณะกรรมการบริหารและสมาชิก คณะกรรมการบริหารที่มีส่วนร่วมในบทบาทความเป็นผู้นำของผู้อำนวยความสะดวกและการเข้าร่วมในการตัดสินใจของกลุ่มจะทำให้ผลงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

Guzman (1988, อ้างถึงใน ประธาน ศิริไพบูลย์, 2547, น. 45) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการวางแผนเกี่ยวกับการพัฒนาการเป็นผู้นำในโคโลราโด งานวิจัยเรื่องนี้ศึกษาผลของการมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการเพื่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นผู้นำได้ข้อสรุป ดังนี้ 1) ผู้เข้าร่วมจะได้ประสบการณ์ ความเข้าใจ ความรู้ และทักษะในการแก้ปัญหา 2) มีทักษะในการสื่อสารและความขัดแย้งในการบริหารเพิ่มสูงขึ้น 3) เกิดการพัฒนาทางด้านการบริหาร 4) มีบรรยากาศและวัฒนธรรมขององค์การที่ดี 5) บรรยากาศและวัฒนธรรมขององค์การจะได้รับการพัฒนา 6) เกิดการเปลี่ยนแปลง 7) สมาชิกกำหนดแหล่งที่มาของการศึกษา 8) มีกระบวนการวางแผนร่วมกันเพื่อให้เกิดการศึกษา 9) มีกระบวนการปฏิบัติเกี่ยวกับโครงการพัฒนาบุคลากรและโครงสร้างของคณะกรรมการ 10) มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน 11) สมาชิกมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน 12) สมาชิกเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนา 13) ผลลัพธ์ไม่ได้เกิดจากบทบาททางด้านหน้าที่การงาน โดยไม่มีการวางแผน

Denison (1990) ได้ทำการวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมและประสิทธิภาพองค์กร กรณีศึกษา บริษัทต่างชาติในรัสเซีย” ผลการวิจัย พบว่า ความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมองค์กรการบริหารผลงานองค์กรและประสิทธิผลได้ค้นพบว่าวัฒนธรรมองค์กรนั้น ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรเป็นอย่างมาก

ซึ่งทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง คือ องค์การที่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งกันได้ที่ทั้งภายในและภายนอกองค์การได้อย่างลงตัวสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

Clarke and Burge (2001) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า ผลการวิจัย พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่ก็ยังคงมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

Kimmet (2005) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในนโยบาย 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศ และเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาว่าประเทศเหล่านี้ มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบปกครองนอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน เศรษฐกิจฝืดเคือง เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารแนวทางใหม่ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เมื่อนำไปใช้ ซึ่งนั่นก็คือ จุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบ ในการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ

Philip (2005, p. 32) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ ผลการวิจัย พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้เกี่ยวข้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษา โดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบการปกครองนอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ได้กล่าวมานี้ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่บ้านเมือง

มีความไม่แน่นอน และเศรษฐกิจซับซ้อนเพื่อเป็นรูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลที่มีมาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ ๆ ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือ ในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

Howell (2006) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเข้าร่วมทางการเมืองของผู้หญิงในจีน ซึ่งการเข้าร่วมการเมืองของผู้หญิงในคณะกรรมการหมู่บ้านในจีนยังอยู่ในระดับต่ำ ตั้งแต่มีการปฏิรูปทางการเมืองซึ่งตั้งแต่ปี 1988 พบว่า ผู้หญิงที่เป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน อาจเนื่องมาจากการขาดแคลนผู้หญิงที่มีความสามารถการกีดกันทางการเมือง พบว่า ยังมีทัศนคติที่มองว่าผู้หญิงด้อยกว่าผู้ชายไม่มีความสามารถเป็นผู้นำ

Grindle (2007) ได้ทำการวิจัยเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น พบว่า นโยบายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ศูนย์เด็กเล็ก การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ การเกษตรและที่อยู่อาศัย ยังคงมีความสัมพันธ์กับนโยบายของส่วนกลางแต่บางนโยบายมีความแตกต่างกันบ้างขึ้นอยู่กับความต้องการของคนในแต่ละท้องถิ่นอย่างไรก็ตามหากนโยบายระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกันนโยบายนั้นมักได้รับความสนใจและเป็นพิเศษ อีกทั้งนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านต่าง ๆ มาจากการสนองนโยบายทางการเมืองที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เจรจาต่อรองกันนโยบายด้านนี้จึงเป็นนโยบายเฉพาะของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีอิสระและแตกต่างกันไปตามลักษณะของชุมชนโดยเฉพาะนโยบายด้านการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุนอกจากจะเป็นการให้ความสำคัญกับการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านผู้สูงอายุแล้ว พบว่า ยังแฝงไปด้วยการหวังผลให้ผู้สูงอายุเป็นฐานคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งในสมัยหน้า ดังนั้นนโยบายท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับพลังของแต่ละกลุ่มว่าสามารถต่อรองทางการเมืองได้มากน้อยเพียงไร

Anowar (2010) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Impact of Good Governance on Development in Bangladesh, A Study โดยได้ศึกษาหลักธรรมาภิบาลและผลกระทบต่อการพัฒนาในประเทศบังกลาเทศ โดยได้ผลศึกษาถึงข้อจำกัดในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัด ดังต่อไปนี้ 1) ความล้มเหลวในการแบ่งแยกความชัดเจนของข้าราชการระหว่างสาธารณะ (Public) กับส่วนตัว (Private) 2) การปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายและพฤติกรรมของข้าราชการที่เอื้อต่อการพัฒนา 3) กฎระเบียบ ข้อกำหนดระเบียบต่าง ๆ ไม่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของข้าราชการ 4) การปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าประเทศบังกลาเทศจะต้องให้ความสำคัญต่อการศึกษาและภาครัฐควรที่จะส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายด้านการศึกษา เพื่อที่ในอนาคตจะลดความขัดแย้งทางด้านการเมือง ดังนั้นประเทศบังกลาเทศ ควรใช้การกำกับดูแล กิจการที่ดี ส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริต ความรับผิดชอบ ความเป็นผู้นำ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาด้านจิตใจ ให้แก่ข้าราชการและอนาคตของชาติเป็นหลัก

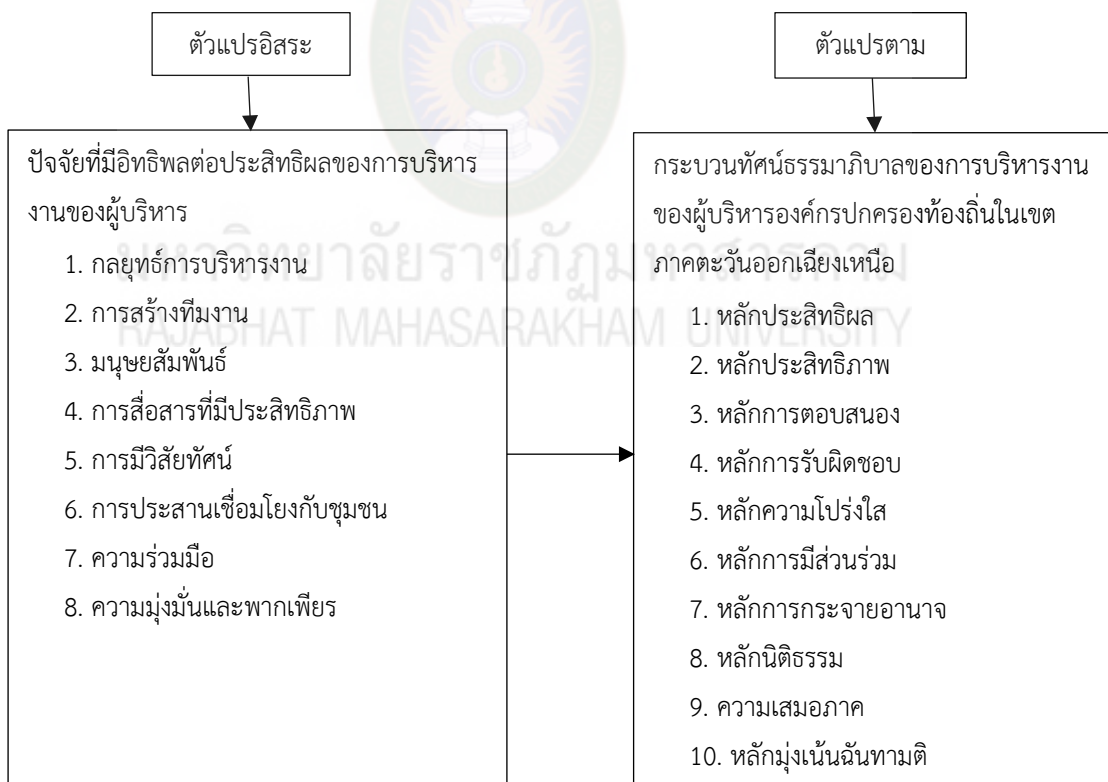
Boniface (2010) ได้ทำการวิจัยเรื่อง *Alternative Thinking On Governance, A Critical Analysis of Structure and Uncertainty in Embedding Good Governance at the Local Level in Tanzania* ได้ทำการประเมินผลกระทบต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานสำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาลสำหรับผลลัพธ์ของโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นในสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย โดยควรจะจัดตั้งกลไกการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาและแผนการดำเนินงาน โดยได้แนะนำรัฐบาลท้องถิ่นว่า ควรจะปรับปรุงการกำกับดูแลการบริหารท้องถิ่นในสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย ดังต่อไปนี้ 1) ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศมีอำนาจในการตัดสินใจ 2) ปรับปรุงความรับผิดชอบทางการเงินและการเมือง 3) เพิ่มมาตรการเสริมสร้างและรักษาความปลอดภัยทางการเงินในการให้บริการแก่ประชาชน 4) สร้างการบริหารงานของรัฐบาลให้เต็มทั้งประสิทธิภาพและเพื่อตอบสนองต่อรัฐบาลท้องถิ่น 5) สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นใหม่ปรับกระบวนการทำงานให้ยืดหยุ่นไม่เน้นหลักกฎหมายมากเกินไป

Bartholomew (2012) ได้ทำการวิจัยเรื่อง *Ethical Leadership and Good Governance in Nigerian Local Governments* การศึกษานี้เป็นการออกไปสำรวจทำความเข้าใจในเชิงลึกของผลประโยชน์ทับซ้อนและภาวะความเป็นผู้นำในการพัฒนา และดูแลรักษารัฐบาลท้องถิ่นโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในไนจีเรีย โดยรัฐบาลมีความพยายามที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยและการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจอย่างยั่งยืนแต่เกิดความล้มเหลวต่อการตอบสนองของประชาชนแม้จะลงทุนไปเป็นจำนวนมากแต่การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลไนจีเรีย ผลการวิจัยในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติและจริยธรรมของผู้นำในการกำกับดูแลกิจการในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดูแลภาคประชาชนผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ขาดความซื่อสัตย์และประชาชนเกิดความวิตกกังวลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และจริยธรรมความเป็นผู้นำในการบริหารงาน ผลสรุป ของงานวิจัยในครั้งนี้ภาครัฐจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมและร่วมกำกับดูแล ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและต้องจัดตั้งหน่วยงานองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและจะต้องสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและค่านิยมประชาธิปไตยต้องให้ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจริยธรรม ส่งเสริม สภาพแวดล้อมที่จำเป็นในการกระตุ้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐอย่างยั่งยืนในการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม นอกจากนี้การศึกษายังแสดงให้เห็นว่าผู้นำที่มีจริยธรรมมีความสามารถในการบริหาร เจ้าหน้าที่ภาครัฐจะสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีจริยธรรมคุณธรรมและอุดมการณ์ที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

สรุปได้ว่า จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจัยที่มีผลสำเร็จ คือ การบริหารงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพโดยอาศัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่ผู้บริหารได้นำมาปรับใช้กับหน่วยงานทำให้องค์กรมีรายได้ที่ดี มีความน่าเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความต้องการของประชาชน คือ ต้องการให้คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการทำงาน มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและจะได้นำความรู้ ความสามารถ มาพัฒนาชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างยั่งยืน ต่อไป

2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ตัวแปรรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.10 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยแบ่งระยะของการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระยะที่ 2 ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระยะที่ 3 การสร้างและยืนยันรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระยะที่ 1 ศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ทางการศึกษาครั้งนี้ คือ หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อองค์กรบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้บริหาร และพนักงานเป็นหน่วยการสุ่ม (Unit of Random Sampling)

1.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารและพนักงานในองค์กรบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารและพนักงานในองค์กรบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เนื้อหาในการวิจัยในครั้งนี้ใช้สถิติการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis: MRA) ในขั้นตอนนี้ใช้สถิติของการวิเคราะห์ตัวแปร ซึ่ง (Comrey and Lee, 1992) ได้เสนอแนะว่า กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยที่เหมาะสมควรมีขนาดกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 400 คนขึ้นไป เพื่อให้การวิจัยมีข้อมูลในการวิเคราะห์มากเพียงพอ ผู้วิจัยจึงเพิ่มขนาดตัวอย่างเป็น 450 คน โดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi - Stage Sampling) ดังรายละเอียดดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ที่	จังหวัด	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	รวม
1	กาฬสินธุ์	1	-	2	77	80
2	ขอนแก่น	1	1	6	77	85
3	ชัยภูมิ	1	-	1	35	37
4	นครพนม	1	-	1	21	23
5	นครราชสีมา	1	1	4	85	91
6	บุรีรัมย์	1	-	3	59	63
7	มหาสารคาม	1	-	1	18	20
8	มุกดาหาร	1	-	1	24	26
9	ยโสธร	1	-	1	23	25
10	ร้อยเอ็ด	1	-	1	72	74
11	เลย	1	-	2	27	30
12	ศรีสะเกษ	1	-	2	35	38
13	สกลนคร	1	1	-	65	67
14	สุรินทร์	1	-	1	27	29
15	หนองคาย	1	-	2	17	20
16	หนองบัวลำภู	1	-	1	23	25
17	อำนาจเจริญ	1	-	1	23	25
18	อุดรธานี	1	1	3	67	72
19	อุบลราชธานี	1	1	4	54	60
20	บึงกาฬ	1	-	-	18	19
	รวม	20	5	37	847	909

ตารางที่ 3.2 จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัด)	อำเภอ (บุคลากร)	อบจ (บุคลากร)	ทน (บุคลากร)	ทม (บุคลากร)	ทต (บุคลากร)	อบต (บุคลากร)	รวม (คน)
ตอนบน 1							
อุดรธานี	เมือง อุดรธานี	15(1)	15(1)	-	20(2)	20(2)	70
ตอนบน 2							
สกลนคร	เมือง สกลนคร	15(1)	15(1)	-	20(2)	20(2)	70
ตอนกลาง							
กาฬสินธุ์	เมือง กาฬสินธุ์	15(1)	-	15(1)	20(2)	20(2)	70
มหาสารคาม	เมือง มหาสารคาม	15(1)	-	15(1)	20(2)	20(2)	70
ตอนล่าง 1							
ชัยภูมิ	เมือง ชัยภูมิ	15(1)	-	15(1)	20(2)	20(2)	70
ตอนล่าง 2							
อุบลราชธานี	เมืองอุบล ราชธานี	20(2)	20(2)	20(2)	20(2)	20(2)	100
รวม		95	50	55	120	120	450

หมายเหตุ. อบจ. แทน องค์การบริหารส่วนจังหวัด, ทน. แทน เทศบาลนคร

ทม. แทน เทศบาลเมือง, ทต. แทน เทศบาลตำบล

อบต. แทน องค์การบริหารส่วนตำบล

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับรูปแบบประสิทธิผลและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดำเนินการดังนี้

2.1 การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย มีขั้นตอนดังนี้

2.1.1 กำหนดจุดมุ่งหมายในการสร้างแบบสอบถามรูปแบบประสิทธิผลและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของผู้บริหารงานตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล

2.1.2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1.3 วิเคราะห์เนื้อหาที่เป็นองค์ประกอบประสิทธิผลและปัจจัยที่มีอิทธิพลของผู้บริหารงานตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล

2.1.4 สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่านเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารงานและปัจจัยที่มีอิทธิพลของผู้บริหารงานตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล

2.1.5 สร้างแบบสอบถามโดยเขียนข้อความให้ครอบคลุมตามโครงสร้างของนิยามศัพท์เฉพาะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) จำนวน 55 ข้อ โดยแยกตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล เป็นดังนี้ 1) หลักประสิทธิผล 2) หลักประสิทธิภาพ 3) หลักการตอบสนอง 4) หลักการรับผิดชอบ 5) หลักความโปร่งใส 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักการกระจายอำนาจ 8) หลักนิติธรรม 9) หลักความเสมอ 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

2.1.6 กำหนดมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ คือ เหมาะสมมากที่สุด เหมาะสมมาก เหมาะสมปานกลาง เหมาะสมน้อย และเหมาะสมน้อยที่สุด โดยมีเกณฑ์การให้ความเหมาะสม ดังนี้

เหมาะสมมากที่สุด ให้ 5 คะแนน

เหมาะสมมาก ให้ 4 คะแนน

เหมาะสมปานกลาง ให้ 3 คะแนน

เหมาะสมน้อย ให้ 2 คะแนน

เหมาะสมน้อยที่สุด ให้ 1 คะแนน

2.2 การหาคุณภาพของเครื่องมือ

การหาคุณภาพของเครื่องมือ ผู้วิจัยได้ดำเนินการหาคุณภาพของความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) อำนาจจำแนกของข้อคำถาม (Corrected Item - Total Correlation) และความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) ดังต่อไปนี้

2.2.1 นำแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น นำไปให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน ได้แก่

2.2.1.1 รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร ตำแหน่งคณบดี คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหา

2.2.1.2 รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ ตำแหน่งอาจารย์ประจำหลักสูตร คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหา

2.2.1.3 รองศาสตราจารย์ ดร.สุเทพ เมยไธสง ตำแหน่งอาจารย์ประจำหลักสูตร ดุขฎิบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสถิติและการวิจัย

2.2.1.4 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชลีนุช คนชื่อ ตำแหน่งหัวหน้าสาขาวิชาบริหาร ธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตสกลนคร เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสถิติและการวิจัย

2.2.1.5 ดร.ปวีณรัตน์ แสงโทมโพธิ์ ตำแหน่งนักบริหารงานสวัสดิการและสังคม เทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย อำเภอนิคมน้ำคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหา

2.2.2 ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเนื้อหา ด้านภาษา เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ว่าข้อคำถามแต่ละข้อสร้างได้สอดคล้องกับเนื้อหาหรือไม่โดยให้เกณฑ์การประเมิน ดังนี้

+1 หมายถึง แน่ใจว่าข้อคำถามวัดเนื้อหานั้น

0 หมายถึง ไม่แน่ใจว่าข้อคำถามวัดเนื้อหานั้น

- 1 หมายถึง แน่ใจว่าข้อคำถามไม่วัดเนื้อหานั้น

นำผลการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญคำนวณหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่าง ข้อคำถามกับวัตถุประสงค์และนิยามศัพท์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) ได้ค่า อยู่ระหว่าง 0.80 – 1.00 แสดงว่าข้อคำถามกับวัตถุประสงค์และนิยามศัพท์เฉพาะ

2.2.3 นำผลแบบสอบถามจากข้อ 2.1 ไปทดลองใช้ (Try Out) กับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่ กลุ่มตัวอย่างที่จะนำมาวิเคราะห์ จำนวน 42 คน เพื่อหาค่าอำนาจจำแนกรายข้อด้วยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์ สหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนรายข้อกับคะแนนรวม (โดยคะแนนรวมนั้นได้หักคะแนนของข้อนั้น ๆ ออกแล้ว) (Corrected Item - Total Correlation) ได้ค่าอำนาจจำแนกอยู่ระหว่าง 0.257 - 0.563 และค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ทั้งฉบับ ได้ค่าเท่ากับ 0.897

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ผู้วิจัย ดำเนินการขอหนังสือจากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่ออนุญาตและชี้แจงวัตถุประสงค์และขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย

3.2 ประสานขอความร่วมมือจากนายกองค์การปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3.3 ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยส่วนตัวและทางไปรษณีย์ ตามจำนวน 500 คน (ใช้วิเคราะห จำนวน 450 คน)

3.4 ตรวจสอบแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาโดยตรวจความถูกต้องและความครบถ้วนทางข้อมูล แล้วนำมากำหนดรหัสคำตอบเพื่อทำการวิเคราะห์ประมวลผล ต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติต่าง ๆ จำแนก ดังนี้

4.1 การวิเคราะห์ความเที่ยงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ด้วยค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC: Index of Item - Objective Congruence) (วรณีย์ แกมเกต, 2551, น. 225)

4.2 การวิเคราะห์อำนาจจำแนกของแบบสอบถาม (Discriminant validity) เพื่อหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนรายข้อกับคะแนนรวม (Corrected Item - Total Correlation) โดยใช้โปรแกรม SPSS for Windows

4.3 การวิเคราะห์ความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability) ด้วยค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Coefficient Alpha) ทางครอนบาค (Cronbach) โดยใช้โปรแกรม SPSS for Windows

4.4 การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ค่าเฉลี่ย (Mean: \bar{X}) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: S.D.) เพื่อเปรียบเทียบเกณฑ์การประเมิน 5 ระดับ (บุญชม ศรีสะอาด, 2554, น. 67 - 71)

เหมาะสมมากที่สุด มีค่าเท่ากับ 4.51 - 5.00

เหมาะสมมาก มีค่าเท่ากับ 3.51 - 4.50

เหมาะสมปานกลาง มีค่าเท่ากับ 2.51 - 3.50

เหมาะสมน้อย มีค่าเท่ากับ 1.51 - 2.50

เหมาะสมน้อยที่สุด มีค่าเท่ากับ 1.00 - 1.50

5. การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ

การวิจัยนี้ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป โดยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบเพิ่มตัวแปร (ปัจจัย) เป็นขั้น ๆ (สำราญ มีแจ้ง, 2557, น. 48) (Stepwise Multiple Regression Analysis) ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญในการคำนวณ ดังนี้

5.1 วิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวพยากรณ์ (ตัวแปรอิสระ) กับตัวพยากรณ์ (ตัวแปรอิสระ) (Intercorrelation Coefficient) และระหว่างตัวพยากรณ์กับตัวแปรเกณฑ์ (ตัวแปรตาม) (Correlation Coefficient)

5.2 วิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวพยากรณ์ (ปัจจัย) แบบ Stepwise Multiple Regression Analysis

5.3 วิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ (ปัจจัย) ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ ค่าทดสอบสัมประสิทธิ์ถดถอยพยากรณ์ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณและค่าคงที่ของสมการพยากรณ์

ระยะที่ 3 การสร้างและยืนยันรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. **ร่างรูปแบบ (Model) ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** โดยบูรณาการจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลระยะที่ 1 และระยะที่ 2 มาเป็นกรอบในการออกแบบโมเดล (Model) ดังต่อไปนี้

2. **ยืนยันรูปแบบ (Model) ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** โดยใช้เทคนิคกระบวนการเชิงพินิจ (Rational Corresponding Technique) จากรูปแบบ (Model) ของข้อที่ 1 โดยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 ท่าน เพื่อยืนยันรูปแบบจากการตัดสินใจของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความคิดเห็นตรงกัน ดังรายละเอียด ดังนี้ (Hollander and Wolfe, 1999)

$$\text{สูตร} \quad S = \frac{nk(k^2 - 1)}{12} \quad (3 - 1)$$

S แทน คะแนนความเบี่ยงเบนมาตรฐานของผู้ทรงคุณวุฒิ

n แทน ผู้ทรงคุณวุฒิ (Expertise)

k แทน จำนวนด้านหรือข้อที่ประเมิน

S_D แทน ผลรวมกำลังสองของความแตกต่างระหว่างลำดับที่รวมและลำดับที่เฉลี่ยของแต่ละด้านหรือข้อที่ประเมิน

สูตร
$$D_1 = \frac{S_D}{n}, D_2 = S - D_1 \quad (3 - 2)$$

แทนค่า
$$S_1^2 = \frac{D_1}{(k - 1)}, S_2^2 = \frac{D_2}{k(n - 1)}$$

สถิติทดสอบ
$$F_1 = \frac{S_1^2}{S_2^2}, df_1 = (k - 1) \text{ และ } df_2 = k(n - 1)$$

สมมติฐานแบบ 2 ทาง

H_0 : ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นตรงกัน

H_1 : ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อค้นหาปัจจัยที่ดีในการพยากรณ์ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศวรรษธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีตัวแปรอิสระหรือตัวพยากรณ์ ได้แก่ ปัจจัยกลยุทธ์ของการบริหารงาน การสร้างทีมงานมนุษยสัมพันธ์ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การมีวิสัยทัศน์ การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน ความร่วมมือและความมุ่งมั่น และพหุคูณ เพื่อความสะดวกในการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้กำหนดสัญลักษณ์แต่ละตัว แทนความหมาย ดังนี้

\bar{X}	แทน	ค่าเฉลี่ยของประสิทธิผลการบริหารงานของผู้บริหาร
S.D.	แทน	ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประสิทธิผลการบริหารงานของผู้บริหาร
X_1	แทน	กลยุทธ์ของการบริหารงาน
X_2	แทน	การสร้างทีมงาน
X_3	แทน	มนุษยสัมพันธ์
X_4	แทน	การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
X_5	แทน	การมีวิสัยทัศน์
X_6	แทน	การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน
X_7	แทน	ความร่วมมือ
X_8	แทน	ความมุ่งมั่นและพหุคูณ
y	แทน	ประสิทธิผลของการบริหารงาน
r	แทน	สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน
R	แทน	สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ
R^2	แทน	สัมประสิทธิ์การพยากรณ์
a	แทน	ค่าคงที่ของการพยากรณ์
SE.b	แทน	ความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์
SE _{est}	แทน	ความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของการพยากรณ์
b	แทน	สัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ
β	แทน	สัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ซึ่งพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน
\hat{Y}	แทน	ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารจากการพยากรณ์ ในรูปคะแนนดิบ

\hat{Z} แทน ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารจากการพยากรณ์ด้วย
ตัวพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน
 Z_1, Z_2, \dots, Z_8 แทน คะแนนมาตรฐานของคะแนนดิบ X_1, X_2, \dots, X_8

ระยะที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายของการวิเคราะห์ข้อมูล

ตารางที่ 4.1 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับประสิทธิผลของการบริหารงาน
ตามหลักประสิทธิผล โดยรวม

ด้านหลักประสิทธิผล		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	การดำเนินการอย่างครบถ้วน ทั้งการวางแผน ระบบ การทำงานและการแก้ปัญหาในองค์กร	4.50	0.72	มาก
2.	การจัดลำดับความสำคัญของงาน โดยมีการจัดสรรเวลา ให้แต่ละงานอย่างเหมาะสม	3.67	0.87	มาก
3.	การให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางในการพัฒนางาน อย่างเป็นระบบ	3.54	0.88	มาก
4.	การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ได้ตามกำหนด	4.48	0.84	มาก
5.	การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์	4.46	0.81	มาก
6.	การติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงาน ให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง	3.55	0.88	มาก
โดยรวม		3.55	0.83	มาก

จากตารางที่ 4.1 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักประสิทธิผล โดยรวม
อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.55, S.D. = 0.83$) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ
โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ การดำเนินการอย่างครบถ้วน ทั้งการวางแผน ระบบ
การทำงานและการแก้ปัญหาในองค์กร ($\bar{X} = 4.50$) การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
ขององค์กรได้ตามกำหนด ($\bar{X} = 4.48$) และการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ ($\bar{X} = 4.46$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.2 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน

ด้านหลักประสิทธิภาพ

ด้านหลักประสิทธิภาพ		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	มีความสามารถในการบริหารการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด	4.46	0.77	มาก
2.	มีการบริหารจัดการแผนงาน งบประมาณและเวลาที่ใช้ไปได้คุ้มค่าตามเป้าหมายขององค์กร	4.44	0.84	มาก
3.	มีการนำระบบสารสนเทศมาเป็นหลักสำคัญในการบริหารงานในองค์กร	3.67	0.77	มาก
4.	สามารถแนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาการทำงาน หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรได้รวดเร็ว	3.85	0.86	มาก
5.	การออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม	3.54	0.88	มาก
โดยรวม		3.98	0.82	มาก

จากตารางที่ 4.2 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักประสิทธิภาพ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.98$, S.D. = 0.82) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ มีความสามารถในการบริหารการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ($\bar{X} = 4.46$) มีการบริหารจัดการแผนงาน งบประมาณและเวลาที่ใช้ไปได้คุ้มค่าตามเป้าหมายขององค์กร ($\bar{X} = 4.44$) และสามารถแนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาการทำงาน หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์กรได้รวดเร็ว ($\bar{X} = 3.85$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.3 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักการตอบสนอง

ด้านหลักการตอบสนอง		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	มีการจัดระบบสารสนเทศอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารในองค์กร	3.81	0.88	มาก
2.	มีการบริหารงานสอดคล้องกับระบบการบริหารขององค์กร รวมทั้งสอดคล้องกับความคาดหวังของความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร อย่างมีประสิทธิภาพ	3.85	0.86	มาก
3.	มีความสามารถบริหารงานด้านการให้บริการต่อชุมชน ได้อย่างมีคุณภาพ	4.48	0.77	มาก
4.	ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว	3.73	0.89	มาก
5.	มีการบริหารงานตามความต้องการของประชาชนได้สำเร็จ ตามระยะเวลาที่กำหนด	4.37	0.86	มาก
โดยรวม		4.05	0.85	มาก

จากตารางที่ 4.3 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักการตอบสนอง โดยรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.05$, S.D. = 0.85) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ มีความสามารถบริหารงานด้านการให้บริการต่อชุมชนได้อย่างมีคุณภาพ ($\bar{X} = 4.48$) มีการบริหารงานตามความต้องการของประชาชนได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ($\bar{X} = 4.37$) และมีการบริหารงานสอดคล้องกับระบบการบริหารขององค์กร รวมทั้งสอดคล้องกับความคาดหวังของความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร อย่างมีประสิทธิภาพ ($\bar{X} = 3.85$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.4 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักภาระรับผิดชอบ

ด้านหลักภาระรับผิดชอบ		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	จัดวางระบบให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่และศักยภาพในการทำงานเพื่อองค์กร	3.65	0.89	มาก
2.	มีการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน อย่างสม่ำเสมอ	3.78	0.87	มาก
3.	มีความสำนึกในการรับผิดชอบต่อหน้าที่และยอมรับ ผลการดำเนินงานทั้งรับผิดชอบและรับชอบ	3.97	0.86	มาก
4.	มีการบริหารงานตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีการประเมินผลติดตามการดำเนินงานอย่างมีความ รับผิดชอบ	4.51	0.80	มาก
5.	มีการแก้ไขปัญหาและชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ในองค์กร ได้เมื่อเกิดข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน	4.38	0.81	มาก
โดยรวม		4.06	0.84	มาก

จากตารางที่ 4.4 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักภาระรับผิดชอบ โดยรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.84) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ มีการบริหารงานตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีการประเมินผลติดตามการดำเนินงานอย่างมีความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 4.51$) มีการแก้ไขปัญหาและชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ในองค์กรได้เมื่อเกิดข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 4.38$) และมีความสำนึกในการรับผิดชอบต่อหน้าที่และยอมรับผลการดำเนินงานทั้งรับผิดชอบและรับชอบ ($\bar{X} = 3.97$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.5 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักความโปร่งใส

ด้านหลักความโปร่งใส		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	มีการบริหารงานด้วยความชัดเจนและโปร่งใส ยึดถือตามระเบียบเป็นเกณฑ์ สามารถตรวจสอบได้	3.52	0.89	มาก
2.	มีการบริหารจัดการด้านงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีคณะกรรมการเพื่อเป็นองค์ประกอบในการพิจารณา	3.58	0.83	มาก
3.	มีระเบียบ กฎเกณฑ์ วิธีการประเมินผลงานของบุคลากรที่ชัดเจนตรงไปตรงมา	4.33	0.79	มาก
4.	จัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานภายในหน่วยงานได้โดยง่าย	3.77	0.88	มาก
5.	มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานอย่างเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีตามความเหมาะสม	3.87	0.81	มาก
6.	มีการสื่อสารหรือแจ้งข้อมูลที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ในการทำงานอย่างสม่ำเสมอและถูกต้องแก่ประชาชน	4.35	0.78	มาก
โดยรวม		3.90	0.83	มาก

จากตารางที่ 4.5 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.90$, S.D. = 0.83) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ มีการสื่อสารหรือแจ้งข้อมูลที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ในการทำงานอย่างสม่ำเสมอและถูกต้องแก่ประชาชน ($\bar{X} = 4.35$) มีระเบียบ กฎเกณฑ์ วิธีการประเมินผลงานของบุคลากรที่ชัดเจนตรงไปตรงมา ($\bar{X} = 4.33$) และมีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานอย่างเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีตามความเหมาะสม ($\bar{X} = 3.87$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.6 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักการมีส่วนร่วม

ด้านหลักการมีส่วนร่วม		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมแสดงความคิดเห็นของตนเองได้	3.55	0.89	มาก
2.	มีการใช้กระบวนการตัดสินใจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ที่เกี่ยวข้อง	3.57	0.87	มาก
3.	รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และนำไปปรับปรุงการบริหารงาน	3.86	0.88	มาก
4.	เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและวางแผนงานการดำเนินการของหน่วยงานในการบริหารจัดการโดยยึดหลักเป้าหมายของหน่วยงานเป็นหลัก	4.51	0.79	มาก
5.	เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาและเห็นชอบขั้นตอนหรือกระบวนการปฏิบัติงานภายใต้กรอบของคุณภาพ ประสิทธิภาพ	4.48	0.81	มาก
6.	เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงาน	4.35	0.85	มาก
โดยรวม		4.05	0.84	มาก

จากตารางที่ 4.6 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วม โดยรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.05$, S.D. = 0.84) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและวางแผนงานการดำเนินการของหน่วยงานในการบริหารจัดการโดยยึดหลักเป้าหมายของหน่วยงานเป็นหลัก ($\bar{X} = 4.51$) เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาและเห็นชอบขั้นตอนหรือกระบวนการปฏิบัติงานภายใต้กรอบของคุณภาพ ประสิทธิภาพ ($\bar{X} = 4.48$) และเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 4.35$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.7 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักการกระจายอำนาจ

ด้านหลักการกระจายอำนาจ		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	มีการกำหนดภาระหน้าที่หรือขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานและมอบหมายงานแก่บุคลากรในหน่วยงานได้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำ	4.48	0.80	มาก
2.	มีการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน	3.65	0.86	มาก
3.	มีการรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเบื้องต้นและนำไปปรับปรุงการบริหารงาน	3.54	0.84	มาก
4.	เปิดโอกาสหน่วยงานได้เชื่อมต่อกันในการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา	4.11	0.88	มาก
5.	มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสมและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน	4.37	0.84	มาก
โดยรวม		4.03	0.84	มาก

จากตารางที่ 4.7 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักการกระจายอำนาจโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.03$, S.D. = 0.84) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ มีการกำหนดภาระหน้าที่หรือขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานและมอบหมายงานแก่บุคลากรในหน่วยงานได้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำ ($\bar{X} = 4.48$) มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสมและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 4.37$) และเปิดโอกาสหน่วยงานได้เชื่อมต่อกันในการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา ($\bar{X} = 4.11$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.8 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักนิติธรรม

ด้านหลักนิติธรรม		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	กำหนดขอบเขต อำนาจ และหน้าที่ในการปฏิบัติงาน อย่างชัดเจน เป็นธรรม	4.48	0.77	มาก
2.	ใช้อำนาจการบริหารงานด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ	3.52	0.82	มาก
3.	มีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข่าวสารและข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานแก่ประชาชน	3.78	0.84	มาก
4.	ในหน่วยงานหรือองค์กรบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรม โดยใช้หลักนิติธรรม	3.89	0.78	มาก
5.	มีการบริหารงาน การเงินและทรัพยากรเป็นไปตามระเบียบ ราชการอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรม	3.55	0.85	มาก
6.	มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับ ผลกระทบของบุคลากรและถือปฏิบัติโดยเป็นไป ตามกฎหมายระเบียบ	4.35	0.79	มาก
โดยรวม		3.92	0.81	มาก

จากตารางที่ 4.8 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.92$, S.D. = 0.81) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ กำหนดขอบเขต อำนาจ และหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เป็นธรรม ($\bar{X} = 4.48$) มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของบุคลากรและถือปฏิบัติโดยเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ($\bar{X} = 4.35$) และในหน่วยงานหรือองค์กรบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรม โดยใช้หลักนิติธรรม ($\bar{X} = 3.89$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.9 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักความเสมอภาค

ด้านหลักความเสมอภาค		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	มีการบริหารงานโดยคำนึงถึงบุคลากรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน	3.76	0.86	มาก
2.	มีการบริหารงานโดยคำนึงถึงบุคลากรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้รับการบริการอย่างทัดเทียมกัน	3.55	0.86	มาก
3.	เปิดโอกาสให้บุคลากรหรือทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น ร่วมแก้ไขปัญหาและนำข้อมูลที่ได้มาปรับใช้ในการบริหารงานในองค์กร	4.44	0.81	มาก
4.	ให้ความสำคัญกับผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนโดยเท่าเทียมกัน	3.52	0.87	มาก
5.	มีการปฏิบัติงานตามความสำคัญเร่งด่วนในการพัฒนาหน่วยงาน และปฏิบัติตามแผนงานอย่างเสมอภาค	3.89	0.84	มาก
โดยรวม		3.83	0.84	มาก

จากตารางที่ 4.9 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักความเสมอภาค โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.83$, S.D. = 0.84) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ เปิดโอกาสให้บุคลากรหรือทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น ร่วมแก้ไขปัญหา และนำข้อมูลที่ได้มาปรับใช้ในการบริหารงานในองค์กร ($\bar{X} = 4.44$) มีการปฏิบัติงานตามความสำคัญเร่งด่วนในการพัฒนาหน่วยงานและปฏิบัติตามแผนงานอย่างเสมอภาค ($\bar{X} = 3.89$) และมีการบริหารงานโดยคำนึงถึงบุคลากรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน ($\bar{X} = 3.76$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.10 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของประสิทธิผลของการบริหารงาน
ด้านหลักมุ่งเน้นฉันทามติ

ด้านหลักมุ่งเน้นฉันทามติ		\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1.	มีการนำข้อเสนอแนะและความคิดเห็นที่ได้ทั้งจากภายในและภายนอกมาใช้ที่ได้ข้อยุติที่ไม่มีข้อคัดค้านมาตัดสินใจการบริหารงาน	3.55	0.84	มาก
2.	มีการใช้ความเห็นพ้องโดยฉันทมติเพื่อสรุปข้อคิดเห็นอย่างเป็นทางการ	3.54	0.87	มาก
3.	มีการบริหารงานโดยยึดหลักฉันทมติ	4.22	0.80	มาก
4.	เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอมติอื่นที่จะก่อให้เกิดผลกระทบโดยภาพรวม	3.67	0.83	มาก
5.	ตัดสินใจเรื่องสำคัญโดยใช้ฉันทมติ (ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ) โดยถือปฏิบัติทุกคนเท่าเทียมกัน	4.38	0.76	มาก
6.	เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอมติอื่นที่จะก่อให้เกิดผลกระทบโดยภาพรวม	3.51	0.86	มาก
โดยรวม		3.81	0.82	มาก

จากตารางที่ 4.10 พบว่า ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักมุ่งเน้นฉันทมติ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.81$, S.D. = 0.82) และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ ตัดสินใจเรื่องสำคัญโดยใช้ฉันทมติ (ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ) โดยถือปฏิบัติทุกคนเท่าเทียมกัน ($\bar{X} = 4.38$) มีการบริหารงานโดยยึดหลักฉันทมติ ($\bar{X} = 4.22$) และเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอมติอื่นที่จะก่อให้เกิดผลกระทบโดยภาพรวม ($\bar{X} = 3.67$) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.11 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวพยากรณ์กับตัวพยากรณ์และระหว่างตัวพยากรณ์กับตัวแปรตามหรือตัวเกณฑ์

ตัวแปร	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	Y
X ₁	1	-	-	-	-	-	-	-	-
X ₂	0.442*	1	-	-	-	-	-	-	-
X ₃	0.337*	0.342*	1	-	-	-	-	-	-
X ₄	0.318*	0.228*	0.232*	1	-	-	-	-	-
X ₅	0.325*	0.351*	0.331*	0.344*	1	-	-	-	-
X ₆	0.440*	0.355*	0.364*	0.412*	0.388*	1	-	-	-
X ₇	0.315*	0.282*	0.278*	0.248*	0.341*	0.322*	1	-	-
X ₈	0.204*	0.215*	0.112*	0.113*	0.211*	0.214*	0.201*	1	-
y	0.534*	0.453*	0.431*	0.422*	0.332*	0.442*	0.309*	0.102	1

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 4.11 พบว่า ตัวพยากรณ์ (ปัจจัย) 7 ตัว คือ กลยุทธ์การบริหารงาน (X₁) การสร้างทีมงาน (X₂) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน (X₆) มนุษย์สัมพันธ์ (X₃) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (X₄) การมีวิสัยทัศน์ (X₅) และความร่วมมือ (X₇) ต่างก็มีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลของการบริหารงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนการมุ่งมั่นและพากเพียร (X₈) ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการบริหารงาน

ตารางที่ 4.12 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างประสิทธิผลของการบริหารงานกับตัวพยากรณ์ (ปัจจัย)

ตัวพยากรณ์ (ปัจจัย)	R	F
X_1	0.534	50.235*
$X_1 X_2$	0.654	45.731*
$X_1 X_2 X_6$	0.738	42.229*
$X_1 X_2 X_6 X_3$	0.766	40.550*
$X_1 X_2 X_6 X_3 X_4$	0.834	37.518*
$X_1 X_2 X_6 X_3 X_4 X_5$	0.846	34.481*
$X_1 X_2 X_6 X_3 X_4 X_5 X_7$	0.855	33.533*

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 4.12 พบว่า มีตัวพยากรณ์ 7 ตัว คือ กลยุทธ์การบริหารงาน (X_1) การสร้างทีมงาน (X_2) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน (X_6) มนุษย์สัมพันธ์ (X_3) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (X_4) การมีวิสัยทัศน์ (X_5) และความร่วมมือ (X_7) สามารถร่วมกันพยากรณ์ประสิทธิผลของการบริหารงานได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตารางที่ 4.13 ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ (ปัจจัย) ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวพยากรณ์ ค่าทดสอบสัมประสิทธิ์ถดถอยตัวพยากรณ์ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ และค่าคงที่ของสมการพยากรณ์

ตัวพยากรณ์ (ปัจจัย)	b	β	SE.	t	Collinearity	
					Tolerance	VIF
X ₁	0.327	0.432	0.011	7.014*	0.438	1.661
X ₂	0.315	0.355	0.013	4.644*	0.615	1.455
X ₃	0.273	0.313	0.031	4.518*	0.734	1.432
X ₄	0.182	0.224	0.027	4.432*	0.544	1.528
X ₅	0.174	0.145	0.018	3.225*	0.627	1.743
X ₆	0.163	0.121	0.015	2.237*	0.572	1.635
X ₇	0.151	0.108	0.012	2.105*	0.588	1.481

R = 0.855 R² = 0.731, SE_{est} = ± 0.215 = α = 1.965

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ผลการวิเคราะห์จากตารางที่ 4.13 พบว่า การทดสอบสัมประสิทธิ์ถดถอยตัวพยากรณ์ทั้ง 7 ตัว ส่งผลต่อตัวเกณฑ์หรือตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แสดงว่าตัวพยากรณ์ (ปัจจัย) ประกอบด้วย กลุ่มที่ดีที่สุด คือ กลยุทธ์การบริหารงาน (X₁) การสร้างทีมงาน (X₂) มนุษย์สัมพันธ์ (X₃) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (X₄) การมีวิสัยทัศน์ (X₅) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน (X₆) และความร่วมมือ (X₇) สามารถร่วมกันพยากรณ์ประสิทธิผลของการบริหารงาน ได้ร้อยละ 73.10 ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของการพยากรณ์เท่ากับ ± 0.215 ได้สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ คือ

$$\hat{Y} = 1.965 + 0.327X_1 + 0.315X_2 + 0.273X_3 + 0.182X_4 + 0.174X_5 + 0.163X_6 + 0.151X_7$$

และสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน คือ

$$\hat{Z} = 0.432Z_1 + 0.355Z_2 + 0.273Z_3 + 0.182Z_4 + 0.174Z_5 + 0.163Z_6 + 0.151Z_7$$

ระยะที่ 3 การสร้างและยืนยันรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศวรรษมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

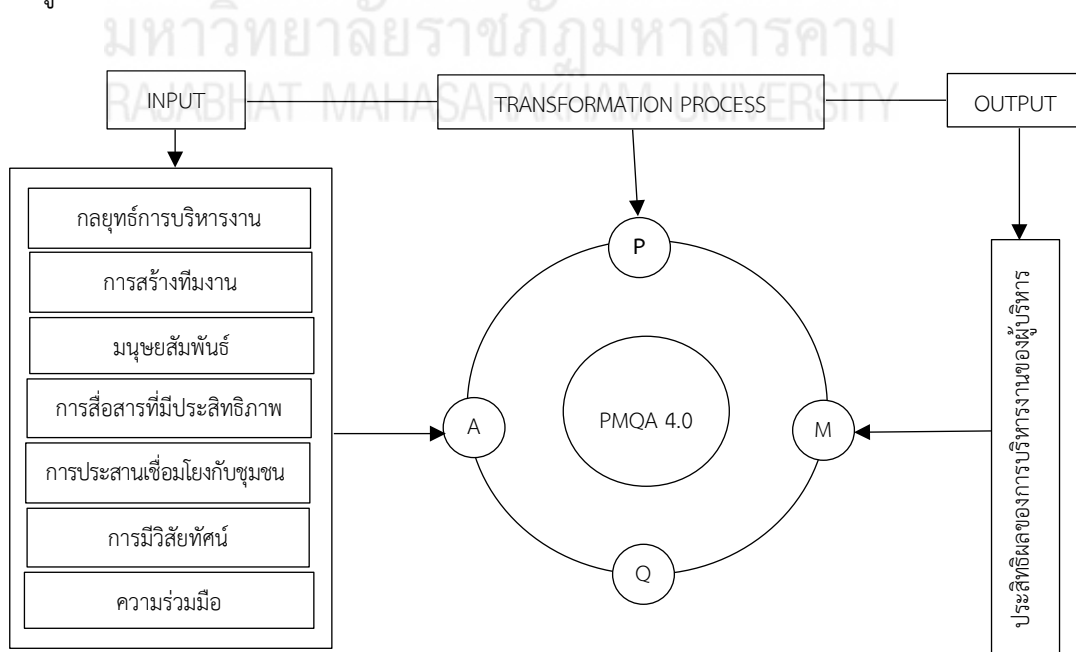
1. การร่างรูปแบบ (Model) ประสิทธิผลของการบริหารงาน

ผู้วิจัยนำผลการวิเคราะห์จากระยะที่ 1 และระยะที่ 2 มาเป็นกรอบในการสร้าง โดยผู้วิจัยนำ ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) มาเป็นโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วย Input Transformation และ Output ตามรายละเอียด ดังนี้

1.1 Input ได้จากการวิเคราะห์คัดสรรตัวแปรพยากรณ์ (ตัวแปรอิสระ) มีทั้งหมด 7 ตัวแปรพยากรณ์ แต่ผ่านการวิเคราะห์และคัดสรรโดยสถิติ Multiple Regression Analysis แบบ Stepwise Method ได้ตัวพยากรณ์ 7 ตัวพยากรณ์ คือ 1) กลยุทธ์การบริหารงาน 2) การสร้างทีมงาน 3) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน 4) มนุษย์สัมพันธ์ 5) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ 6) การมีวิสัยทัศน์ และ 7) ความร่วมมือ

1.2 Transformation Process เป็นกระบวนการดำเนินงานโดยการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นเครื่องมือดำเนินงานและประเมินผลงานเพื่อปรับปรุงงานเป็นระยะตามกระบวนการ PMQA (Public Sector Management Quality Award)

1.3 Output เป็นผลผลิตที่เกิดจาก Input และ Process ได้แก่ ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ภาพที่ 4.1 ร่างรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ยืนยันรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศรัทธามาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 ท่าน เพื่อยืนยันรูปแบบ (Model) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นในการจากการตัดสินเป็นรายบุคคล เพื่อตรวจสอบความคิดเห็นว่าตรงกันหรือไม่ ดังรายละเอียด ดังนี้ (Hollander and Wolfe, 1999)

$$\text{สูตร} \quad S = \frac{nk(k^2 - 1)}{12} \quad (4 - 1)$$

S แทน คะแนนความเบี่ยงเบนมาตรฐานของผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 คน

n แทน จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ

k แทน จำนวนด้านที่ประเมิน

S_D แทน ผลรวมกำลังสองของความแตกต่างระหว่างลำดับที่รวมและลำดับที่เฉลี่ยของแต่ละด้านหรือข้อที่ประเมิน

$$\text{สูตร} \quad D_1 = \frac{S_D}{n}, D_2 = S - D_1 \quad (4 - 2)$$

$$\text{แทนค่า} \quad S_1^2 = \frac{D_1}{(k - 1)}, S_2^2 = \frac{D_2}{k(n - 1)}$$

$$\text{สถิติทดสอบ} \quad F_1 = \frac{S_1^2}{S_2^2}, df_1 = (k - 1) \text{ และ } df_2 = k(n - 1)$$

สมมติฐานแบบ 2 ทาง

H_0 : ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นตรงกัน

H_1 : ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน

รายด้านหรือรายข้อที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิตัดสินหรือประเมิน ได้แก่ A = ความเป็นไปได้ B = ความถูกต้อง C = การนำไปใช้ประโยชน์ D = การถ่ายทอดส่งต่อ E = ความน่าเชื่อถือ F = ความเป็นวัตถุประสงค์ G = ความสมเหตุสมผล ดังตารางที่ 4.14

ตารางที่ 4.14 รายด้านหรือรายชื่อที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิตัดสินหรือประเมินความคิดเห็นตรงกันหรือสอดคล้องกัน

การประเมิน ลำดับที่	ลำดับที่							รวม
	A	B	C	D	E	F	G	
ผู้ทรงคุณวุฒิที่ 1	2	1	3	4	5	6	7	28
ผู้ทรงคุณวุฒิที่ 2	7	4	6	5	3	2	1	28
ผู้ทรงคุณวุฒิที่ 3	7	5	4	3	6	1	2	28
ผู้ทรงคุณวุฒิที่ 4	5	4	2	1	7	6	3	28
ผู้ทรงคุณวุฒิที่ 5	3	2	1	4	5	7	6	28
ลำดับที่รวม	24	16	16	17	26	22	19	140
ลำดับที่เฉลี่ย	20	20	20	20	20	20	20	140
ความแตกต่าง	+4	-4	-4	-3	+6	+2	-1	-

$$\text{แทนค่า } S = \frac{nk(k^2 - 1)}{12} = \frac{5(7)(7^2 - 1)}{12} = 840.00$$

$$S_D = (+4)^2 + (-4)^2 + (-4)^2 + (-3)^2 + (+6)^2 + (-2)^2 + (-1)^2$$

$$= 16 + 16 + 16 + 9 + 36 + 4 + 1$$

$$D_1 = \frac{S_D}{n} = \frac{98}{5} = 19.60$$

$$D_2 = S - D_1 = 140 - 19.60 = 120.40$$

$$S_1^2 = \frac{D_1}{(k-1)} = \frac{19.60}{6} = 3.26$$

$$S_2^2 = \frac{D_2}{k(n-1)} = \frac{120.40}{7(4)} = 4.30$$

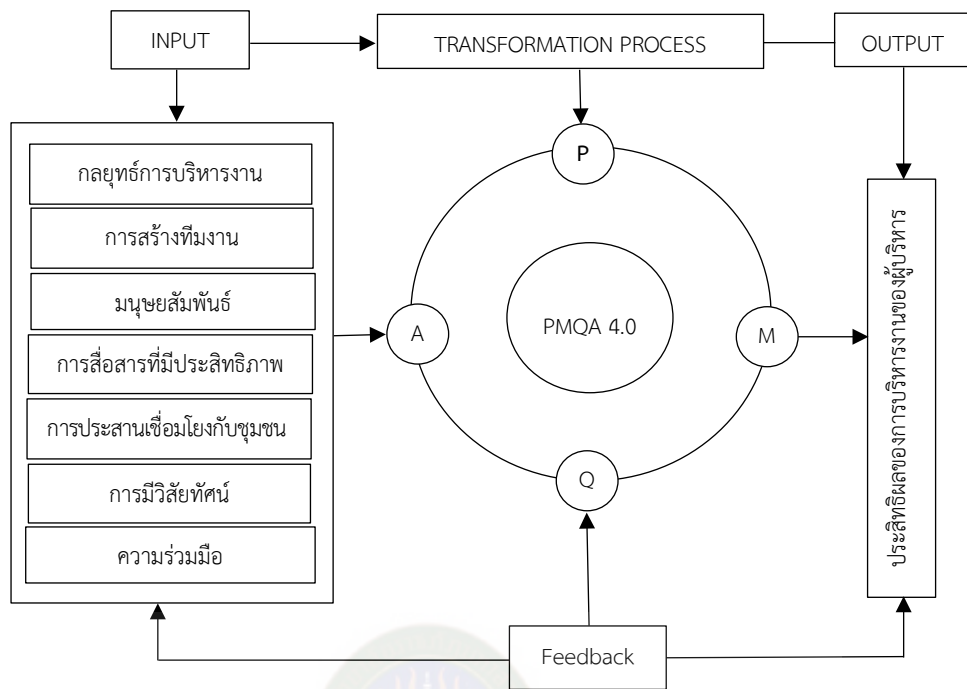
$$\therefore F = \frac{S_1^2}{S_2^2} = \frac{3.26}{4.30} = 0.75$$

$\alpha = .05$, ค่าวิกฤต คือ $F_{\alpha, K-1, K(n-1)}$

ค่า F จากตาราง, $F_{.05, 6, 28} = 2.45$

$\therefore F_{\text{คำนวณ}} < F_{\text{จากตาราง}}, F = 0.75 < 2.45$ แสดงว่ายอมรับ H_0

ดังนั้นสรุปได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 คน มีความคิดเห็นตรงกันหรือสอดคล้องกัน



ภาพที่ 4.2 รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามกระบวนการต้นธรรมภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 3) เพื่อสร้างและประเมินรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยแบ่งการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระยะที่ 2 ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ ด้วยวิธีการเพิ่มตัวแปรเป็นขั้น ๆ (Multiple Regression Analysis: MRA โดยวิธี Stepwise)

ระยะที่ 3 การสร้างและยืนยันรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. ร่างรูปแบบ (Model) ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศูนย์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. ยืนยันรูปแบบ (Model) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Expertise) จำนวน 5 คน โดยการทดสอบสหสัมพันธ์แบบลำดับที่สำหรับความสอดคล้องกันในการตัดสินใจพหุคูณ (The Rank Correlation Test for Agreement in Multiple Judgement)

5.1 สรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

5.1 ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน คือ 1) หลักประสิทธิผล ($\bar{X} = 3.55$) 2) หลักประสิทธิภาพ ($\bar{X} = 3.98$) 3) หลักการตอบสนอง ($\bar{X} = 4.05$) 4) หลักการรับผิดชอบต่อ ($\bar{X} = 4.06$) 5) หลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 3.90$) 6) หลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X} = 4.05$) 7) หลักการกระจายอำนาจ ($\bar{X} = 4.03$) 8) หลักนิติธรรม ($\bar{X} = 3.92$) 9) หลักความเสมอภาค ($\bar{X} = 3.83$) และ 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ ($\bar{X} = 3.81$)

5.2 ผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

5.1.1 ตัวพยากรณ์หรือปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานกับตัวแปรตามหรือตัวถูกพยากรณ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จากตัวพยากรณ์ 8 ตัว มีความสัมพันธ์กันเพียง 7 ตัว โดยเรียงจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พื้นฐาน (r) ได้ดังนี้ กลยุทธ์ของการบริหารงาน ($r = 0.534$) การสร้างทีมงาน ($r = 0.453$) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน ($r = 0.442$) มนุษยสัมพันธ์ ($r = 0.431$) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ($r = 0.422$) การมีวิสัยทัศน์ ($r = 0.332$) และความร่วมมือ ($r = 0.309$) ตามลำดับ และตัวพยากรณ์หรือตัวแปรอิสระสามารถร่วมกันพยากรณ์ประสิทธิผลของการบริหารงานได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้เท่ากับ 0.855

5.1.2 ตัวพยากรณ์หรือปัจจัยที่พยากรณ์ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเรียงจากค่าน้ำหนักของการพยากรณ์ (สัมประสิทธิ์ของการพยากรณ์: β (Beta Coefficient) ดังนี้ กลยุทธ์การบริหารงาน ($\beta = 0.432$) การสร้างทีมงาน ($\beta = 0.355$) มนุษยสัมพันธ์ ($\beta = 0.313$) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ($\beta = 0.224$) การมีวิสัยทัศน์ ($\beta = 0.145$) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน ($\beta = 0.121$) และความร่วมมือ ($\beta = 0.108$) ตามลำดับ

5.3 ผลการสร้างรูปแบบ (Model) ประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการคัดสรรตัวพยากรณ์หรือปัจจัยพยากรณ์ ด้วยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณด้วยวิธีการเพิ่มตัวแปรเป็นขั้น ๆ (Multiple Regression Analysis: MRA โดยวิธี Stepwise) โดยอาศัยทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นโครงสร้างในการสร้างรูปแบบ (System Model) ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (Input) เรียงตามลำดับน้ำหนักของสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ จากค่ามากไปน้อย คือ 1) กลยุทธ์การบริหารงาน 2) การสร้าง

ทีมงาน 3) มนุษย์สัมพันธ์ 4) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ 5) การมีวิสัยทัศน์ 6) การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน และ 7) ความร่วมมือ ตามลำดับ ปัจจัยกระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ได้แก่ การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management Quality Award: PMQA) และปัจจัยนำออก (Output) ได้แก่ ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

5.4 ผลการยืนยันรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากผู้ทรงคุณวุฒิ (Verify Expert) จำนวน 5 ท่าน โดยวิธีการทดสอบสหสัมพันธ์แบบลำดับที่สำหรับความสอดคล้องกันในการตัดสินใจพหุคูณ พบว่า มีความคิดเห็นตรงกันหรือสอดคล้องกัน (Conform and Consistent)

5.2 อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การวิจัยพบประเด็นที่สำคัญที่น่าจะนำมาอภิปรายผล ดังนี้

5.2.1 ระดับประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้านจากข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับการวิจัยของ วีระ ฤกษ์วานิชย์กุล (2551) เบญจวรรณ วันดีศรี (2550) และ วิริวิภา ศรีปลั่ง (2558) ข้อค้นพบดังกล่าวอาจจะเนื่องมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในรูปแบบ (Model) หนึ่งที่เปิดโอกาสให้ทุกคนในท้องถิ่นรวมทั้งบุคลากรที่ดำเนินงานในส่วนของราชการในท้องถิ่น รวมทั้งบุคลากรที่ดำเนินงานในส่วนของราชการในท้องถิ่น เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและชุมชนจึงมีประชาธิปไตย และตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2558) นอกจากนี้แล้วเป้าหมายของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นวิถีทางการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารองค์กรโดยมีเป้าหมายที่พัฒนาอย่างยั่งยืน การบริหารอย่างมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สุขของประชาชน (จีรพรรณ จันทร์วิเชียร, 2561)

5.2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการที่ศรัทธามาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากข้อค้นพบปรากฏว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลเรียงตามน้ำหนัก (Factor Loading) โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.2.2.1 กลยุทธ์การบริหารงาน (Strategic Management) เป็นการกำหนดกิจกรรมในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้เป็นแนวทางตลอดจนทิศทางการปฏิบัติงานมีการกำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนที่จะทำให้บรรลุผลตามที่ต้องการ ซึ่งประกอบด้วย 1) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) 2) วางแผนเชิงยุทธวิธี (Tactical Planning) และ 3) การวางแผนเชิงบริหารจัดการ (Operational Planning) จากกลยุทธ์การบริหารงานดังกล่าวเพื่อให้องค์กรประสบผลสำเร็จและประชาชนมีความสุขในชุมชน

5.2.2.2 การสร้างทีมงาน (Team Work) เป็นการสร้างทีมงานให้มีศักยภาพเพื่อการทำงานระบบทีม (Teamwork) ที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย 1) มีเป้าหมายเดียวกัน มุ่งมั่น ร่วมแรงร่วมใจบรรลุเป้าหมายให้ได้ 2) มีระบบการทำงานที่ชัดเจน ทุกคนรู้หน้าที่ ปฏิบัติภารกิจให้ดีที่สุด 3) สามัคคีให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือเกื้อกูล ผลักดันกันและกัน และ 4) ชื่นชมความสำเร็จร่วมกัน ร่วมภาคภูมิใจร่วมกัน

5.2.2.3 มนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations) เป็นความสัมพันธ์ในทางสังคมระหว่างมนุษย์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันเกี่ยวข้องกันทั้งในเรื่องงานและเรื่องส่วนตัวสามารถทำกิจกรรมใด ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยความร่วมมือร่วมใจ เพื่อที่จะทำกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพที่จะเป็นกระบวนการกลุ่มที่ทำงานร่วมกันด้วยความเต็มใจเต็มความสามารถ โดยมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ 1) การรู้จักตน 2) การเข้าใจผู้อื่น 3) การมีสภาพแวดล้อมที่ดี และ 4) การยอมรับความแตกต่างของบุคคลอื่น (พรพนทิพย์ ศิริวรรณบุศย์, 2562)

5.2.2.4 การสื่อสาร (Communications) เป็นกระบวนการถ่ายทอดข่าวสาร ข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ ความรู้สึก ความคิดเห็น โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการรับรู้ร่วมกันและมีปฏิริยาตอบสนองต่อกัน การสื่อสารที่เหมาะสมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะช่วยให้การสื่อสารสัมฤทธิ์ผล ซึ่งมีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

- 1) ผู้ส่งสารหรืออุปกรณ์ส่งข้อมูล (Sender)
 - 2) ผู้รับสารหรืออุปกรณ์รับข้อมูล (Receiver)
 - 3) ข่าวสาร (Message) เป็นข้อมูลหรือสารสนเทศที่ต้องการส่งไปยังผู้รับ
 - 4) สื่อกลางในการส่งข้อมูล (Media) เป็นสัญญาณที่ส่งผ่านไปรษณีย์กลาง
- แบ่งได้ 4 อย่าง คือ 1) เสียง (Voice) 2) ข้อมูล (Data) 3) ข้อความ (Text) และ 4) รูปภาพ (Image)

5) โพรโตคอล (Protocol) เป็นกฎระเบียบหรือข้อตกลงที่ใช้ในการสื่อสารข้อมูล เพื่อให้ผู้รับและผู้ส่งสามารถเข้าใจหรือพูดคุยกันได้ (ณัฐวัฒน์ พระงาม, 2555)

5.2.2.5 การมีวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นการมองภาพอนาคตของผู้นำและสมาชิกในองค์กร และกำหนดจุดหมายปลายทางที่เชื่อมโยงกับภารกิจ ค่านิยม และความเชื่อเข้าด้วยกันแล้วมุ่งสู่จุดหมายปลายทางที่ต้องการ จุดหมายปลายทางดังกล่าวต้องชัดเจน ทำท่ายมีพลังและมีความเป็นไปได้ องค์กรประกอบของวิสัยทัศน์ ได้แก่ 1) มีมุมมองแห่งอนาคต 2) มีเป้าหมายที่ชัดเจน และ 3) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (สิทธิชัย เทวธีระรัตน์, 2545)

5.2.2.6 การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน (Network) เป็นการเชื่อมโยงของกลุ่มของคนหรือกลุ่มองค์กรของชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารร่วมกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน มีองค์ประกอบ 7 ประการ ดังนี้ 1) การรับรู้และมุมมองที่เหมือนกัน (Common Perception) 2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) 3) การมีความสนใจและผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests / Benefits) 4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่าย (Stakeholders Participation) 5) มีการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Relationship) 6) การเกี่ยวพันพึ่งพากัน (Interdependent) และ 7) การมีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) (อรศรี งามวิทยาพงศ์, 2551)

5.2.2.7 ความร่วมมือ (Inter-Sectorial) เป็นความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนในการออกแบบของรูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นภาครัฐกับชุมชน เพื่อพัฒนาชุมชนสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคมและความอยู่ดีมีสุขอย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2551) ได้ประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน มี 4 ประการ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมหรือร่วมมือเป็นสิทธิและเป็นเอกสิทธิ์ของบุคคลที่ต้องให้ความเคารพและให้เกียรติ บุคคลต้องไม่ถูกบังคับและครอบงำ 2) การมีส่วนร่วมคือการทำงานเป็นกลุ่มของแต่ละบุคคล ซึ่งแสดงออกในรูปของพฤติกรรมร่วมและผลประโยชน์ร่วม บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าโครงการเป็นของพวกเขา เพื่อพวกเขา 3) การมีส่วนร่วม คือ ส่วนสำคัญของกระบวนการบริหารพัฒนาชุมชน และ 4) การมีส่วนร่วมเป็นการชี้วัดการพัฒนาชุมชน ยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นฐานมากขึ้นเท่าไร ก็แสดงว่าผลประโยชน์จะตกเป็นของชุมชน โดยเฉพาะประชาชนมากขึ้นเท่านั้น

5.2.3 การประเมินหรือยืนยันรูปแบบ (Model) จากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน โดยใช้เทคนิคกระบวนการเชิงพินิจ (Rational Corresponding Technique) พบว่า การตัดสินของผู้ทรงคุณวุฒิมีความสอดคล้องกันหรือมีความคิดเห็นตรงกัน ทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ 1) ความเป็นไปได้ 2) ความถูกต้อง 3) การนำไปใช้ประโยชน์ 4) การถ่ายทอดส่งต่อ 5) ความน่าเชื่อถือ 6) ความเป็นวัตถุวิสัย (ตรงตามวัตถุประสงค์) และ 7) ความสมเหตุสมผล (Stufflebeam and Shinkfield, 2007)

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

5.3.1.1 จากผลการวิจัยที่ได้รูปแบบ (Model) ประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าปัจจัยที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารงาน ได้แก่ กลยุทธ์การบริหารงาน การสร้างทีมงาน มนุษย์สัมพันธ์ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การมีวิสัยทัศน์ การประสานเชื่อมโยงกับชุมชนและความร่วมมือ จากปัจจัยดังกล่าว ผู้บริหารขององค์กรจำเป็นต้องมีกระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) เป็นตัวควบคุมและกลั่นกรองให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness)

5.3.1.2 กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ใช้กระบวนการการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management Quality Award: PMQA) ซึ่งผู้บริหารและพนักงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องรับรู้และเข้าใจในกระบวนการนี้

5.3.1.3 ผู้บริหารทุกคนจำเป็นต้องรับรู้การประเมินโครงการที่จะพัฒนากิจกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้นำไปประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการในระหว่างดำเนินการ

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการจัดทำวิจัยครั้งต่อไป

5.3.2.1 ควรศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3.2.2 ควรศึกษาวิจัยเพื่อหารูปแบบ (Model) หรือโมเดลโครงสร้างเชิงสาเหตุของประสิทธิภาพของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3.2.3 ควรทำวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาเชิงลึกโดยอาศัยรูปแบบ (Model) ที่ได้พัฒนาขึ้นเพื่อยืนยันข้อค้นพบ



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

บรรณานุกรม

- กฤษณา ศักดิ์ศรี. (2534). *องค์การกับมนุษย์สัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: อักษรวิทยา.
- โกวิท พวงงาม. (2555). *ธรรมาภิบาลว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี.
- โกวิท พวงงาม. (2549). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ปรับวิธีคิด เพิ่มความสามารถ และพลังสร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: เอกสารเผยแพร่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2541). *บทบาทภาคการเมือง*. กรุงเทพฯ: วุฒิสภา.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2560). *จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กิตติมา ปรีดีติติก. (2529). *ทฤษฎีบริหารองค์การ*. กรุงเทพฯ: ชนะการพิมพ์.
- มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2551). *การปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2549). *สรุปเนื้อหาวิชาทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คัมภีร์ สุดแท้. (2553). *การพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต). มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- จรรยา ทองถาวร. (2527). *มนุษย์สัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: ธนการพิมพ์.
- จินตนา บุญบงการ. (2548). *สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- จิรพรรณ จันทรวีเชียร. (2561). *เอกสารนำเสนอการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน*. สกลนคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.
- จันทรานี สงวนนาม. (2545). *ทฤษฎีแนวปฏิบัติการบริหารสถานศึกษา*. กรุงเทพฯ: บุคพอยท.
- เจริญผล สุวรรณโชติ. (2551). *ทฤษฎีบริหาร*. กรุงเทพฯ: เอกพิมพ์ไทย.
- จำนง อติวัฒนสิทธิ์. (2532). *ประวัติแนวความคิดทางสังคม*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ฉลองนพ อัมพรัตน์. (2550). *การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอทลิ่งไสย จังหวัดกาฬสินธุ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- ชูป กาญจนประกร. (2509). *รัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มงคลการพิมพ์.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศพรินทร์ตั้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2528). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชญาณี ภัทรวารินทร์. (2556). *การพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนเอกชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสยาม.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). *Good Governance* กับการปฏิรูปการศึกษา - การปฏิรูปการเมือง.
กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2548). *การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: นำแผนการพิมพ์.
- ฐิติวุฒิ สุนนานนท์. (2546). *วิสัยทัศน์ของผู้บริหารวิทยาลัยการอาชีพกลุ่มภาคกลาง*. กรุงเทพฯ:
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- ณรงค์ฤทธิ์ เชื้อมาก และคณะ. (2551). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทรปราการเขต 1*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต).
พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ณรงค์ วารีชล. (2551). *การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลสู่มืองน่าอยู่.
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบางพระ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต).
ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ณัฐกุล จอมบดินทร์. (2544). *ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารของเทศบาลเมืองนราธิวาส*.
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และคณะ. (2546). *กลยุทธ์การสร้างองค์การคุณภาพ*. กรุงเทพฯ:
ธรรมกมลการพิมพ์.
- ณัฐศักดิ์ จันทร์ผล. (2552). *การพัฒนารูปแบบการบริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เน้น
การกระจายอำนาจ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุุณศึกษบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสยาม.
- ณัฐวัฒน์ พระงาม. (2555). *การติดต่อสื่อสารแบบปฏิสัมพันธ์ในองค์การ*. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัย
พิษณุโลก.
- ณัฐยา ศุภนิรติศัย. (2550). *ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่องานบริการของสำนักงานเขตบางขุนเทียน*.
กรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). ชลบุรี: มหาวิทยาลัย
บูรพา.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2552). *การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา* (พิมพ์ครั้งที่ 13).
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2543). *การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management)*.
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทวีวรรณ อินดา. (2552). *การพัฒนารูปแบบที่มีประสิทธิภาพของการนากลยุทธ์ไปปฏิบัติในสถาบัน
อุดมศึกษาของรัฐ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ทินกร อัครศรีชัยโรจน์. (2551). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษอุบลราชธานี เขต 5*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต).
อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

- ทศนา แคมมณี. (2550). *รูปแบบการเรียนการสอนทางเลือกที่หลากหลาย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. (2541). *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. (2543). *สามประสานในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. นานาสาระจากรวมพลังเพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี*. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน.
- ทักษิณ ชินวัตร. (2545). *การบริหารแบบ CEO*. กรุงเทพฯ: พิธเนศ.
- ทานตะวัน อินทร์จันทร์. (2546). *การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลเมืองลำพูน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2543). *กลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2537). *ทฤษฎีองค์การและการออกแบบ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *การบริหารราชการไทย*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธีรวัฒน์ ชูญาติ. (2552). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุกดาหาร เขต 2*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยอีสาน.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมรัฐแห่งชาติยุคศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ธนวัฒน์ คำภีลานนท์. (2550). *การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- นิพนธ์ กีนาวงศ์. (2543). *หลักการบริหารการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. พิษณุโลก: ทรูทูลไทย.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. (2548). *สถิติชวนใช้*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์. (2551). *ไต่ต่อบริหาร*. เชียงใหม่: ออเรนจ์ กรุป ดีไซน์.
- นิรมล กิติกุล. (2551). *องค์การและการจัดการ*. นครปฐม: เกษมพรินติ้งกรุป จำกัด.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *การปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นवलลออ สุภาพล. (2534). *ผลของการฝึกทักษะในการรับวัฒนธรรมที่มีต่อคุณลักษณะของนักเรียนนายร้อยตำรวจ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทการศึกษามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

- เบญจวรรณ วันดีศรี. (2550). *การศึกษาคือความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- เบญจวรรณ วันดีศรี. (2556). *การศึกษาคือความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). *การวิจัยเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาสน์.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2535). *หลักการวิจัยเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาสน์.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2548). *วิธีสถิติสำหรับการวิจัย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาสน์.
- บุญช่วย ศิริเกษ. (2540). *พฤติกรรมองค์การในการบริหารการศึกษา*. เลย: สถาบันราชภัฏเลย.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2546). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปัญญา ทองนิล. (2553). *รูปแบบการพัฒนาสมรรถภาพการสอนโดยการบูรณาการแบบสอดแทรกสำหรับนักศึกษาครูเพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะอันพึงประสงค์*. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล. (2549). *ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์.
- ปรีดา เจษฎารามกุล. (2550). *การมีส่วนร่วมของกรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปราณี กองทิพย์ และมังกร ปุ่มกิ่ง. (2549). *หลักการจัดการ*. กรุงเทพฯ: พัฒนาวิชาการ.
- ประธาน ศิริไพบูลย์. (2547). *การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเขตการศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต). พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประพันธ์ สุริหาร. (2541). *หลักและระบบการบริหารการศึกษา*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ประมวล รุจนเสรี. (2541). *Good Governance การบริหารที่ดีในนายอำเภอในฝัน*. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์.

- ไพโรจน์ พรหมสาส์น. (2541). การบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพ. *วารสารพัฒนาชุมชน*, 3(7), 16 – 17.
- เพชริน สงค์ประเสริฐ. (2551). การพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการโดยยึดหลักการทำงานเป็นทีมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. *ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 10(2), 48 - 64.
- พัชรินทร์ ไชยวรินทร์กุล. (2551). *ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอมือง จังหวัดอ่างทอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พะยอม วงศ์สารศรี. (2542). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: พรานนกการพิมพ์.
- พิบูล ทีปะपाल. (2546). *การจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์.
- พิบูล พิณปะपाल. (2551). *การจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2546). *การบริหารเชิงบูรณาการ*. นนทบุรี: สำนักงานข้าราชการพลเรือน.
- พิสมัย คูศรีพิทักษ์. (2553). *การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). สกลนคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.
- พิสมัย หมกทอง. (2554). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พีรพล ไชยพงศ์. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลอ้อมน้อย อำเภอกะทุมแบน จังหวัดสมุทรสาคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันชาติพัฒนาบัณฑิตบริหารศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2496). *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496*. เล่ม 12 ตอนที่ 50 ก: 164 - 176.
- ราชกิจจานุเบกษา. (วันที่ 4 กันยายน 2534). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550*. เล่ม 108 ตอนที่ 156 ก: 1 - 33.
- ราชกิจจานุเบกษา. (วันที่ 19 พฤศจิกายน 2542). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552*. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก: 1 - 26.
- ราชกิจจานุเบกษา. (วันที่ 9 ตุลาคม 2546). *พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก: 1 - 15.

- พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคล). (2552). *หลักธรรมมาภิบาลและประมุขศิลป์: คุณลักษณะความเป็นผู้นำที่ดี* (พิมพ์ครั้งที่ 5). ราชบุรี: วัดหลวงพ่อสวดธรรมกายาราม.
- พระธรรมโกศาจารย์. (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (2550). *พระพุทธศาสนากับธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (2549). *พุทธวิธีบริหาร*. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระพรหมคุณาภรณ์. (2546). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พรหมทิพย์ ศิริวรรณบุศย์. (2561). *จิตวิทยาพัฒนาการ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พวงรัตน์ ทวีรัตน์. (2543). *วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- พิริยะ ผลพิรุฬห์. (2552). *การวางแผนกลยุทธ์และการวิเคราะห์โครงการ*. กรุงเทพฯ: ไทยพัฒนารายวัน.
- พูลพงศ์ สุขสว่าง. (2556). *โมเดลสมการโครงสร้าง*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิชย์.
- ภาณุ ลิ้มมานนท์. (2550). *กลยุทธ์การบริหารลูกค้าสัมพันธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.
- ภาคภูมิ โกทะอินทร์. (2549). *หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มาลี สืบกระแส. (2552). *การพัฒนารูปแบบขององค์การแห่งการเรียนรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสยาม.
- มณฑนา ศิริเอก. (2552). *ทัศนคติมีผลต่อพฤติกรรมในองค์การอย่างไร*. สืบค้นจาก <https://www.jobpub.com/articles/showarticle.asp?id=2298>.
- มัลลิกา ต้นสอน. (2544). *การจัดการยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด.
- มียากาวะ, ทาดาโอะ. (2550). *เศรษฐมิติเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: รุแจ้ง.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2540). *เอกสารการสอนชุดระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษา* หน่วยที่ 1 - 8 (พิมพ์ครั้งที่ 15). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เยาวมาลย์ จ้อยจุฬี. (2542). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการจัดการมูลฝอย: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก.
- ยุพิน ระพิพันธ์. (2544). *ความรู้ ทัศนคติและการจัดการที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจำแนกประเภทมูลฝอยที่ใช้ในชีวิตประจำวันทั้งในเขตเทศบาลเมืองพนัสอำเภอพุนสนิม จังหวัดชลบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- รพี แก้วเจริญ และจิตยา สุวรรณชนก. (2510). *การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการ ในระดับ
นักบริหารอาวุโส*. พระนคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ศัพท์นิติศาสตร์อังกฤษ –
ไทย ไทย - อังกฤษ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7
รอบ 5 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2545). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญ
ทัศน์.
- รังสรรค์ สิงห์เลิศ. (2551). *ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์*. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏ
มหาสารคาม.
- รุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์. (2548). *การพัฒนารูปแบบการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
สำหรับประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุสิตบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- รุ่ง แก้วแดง และ ชัยณรงค์ สุวรรณสาร. (2536). *แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพองค์การ*.
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ลาวัลย์ มหาทุมะรัตน์. (2549). *ผลการใช้กิจกรรมกลุ่มในการพัฒนามนุษย์สัมพันธ์ของนักเรียน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร.
- ลัดดา โกรติ. (2550). *เทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดเก็บและการค้นคืนสารสนเทศ ในเอกสารการสอน
ชุดวิชาการจัดเก็บและการค้นคืนสารสนเทศ: Information Storage and Retrieval*.
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2548). *การเมืองการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิเชียร วิทยอดม. (2552). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: ธนธการพิมพ์.
- วิทยา บวรวัฒนา. (2552). *ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภการพิมพ์.
- วิทยา ด้านธำรงกุล. (2546). *การบริหาร*. กรุงเทพฯ: เวิร์ดเวฟ เอ็ดดูเคชั่น .
- วิมล จันท์แก้ว. (2555). *รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ของผู้บริหารสถานศึกษา
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรังสิต
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2548). *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
และหน่วยงานของรัฐ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- วีระ ฤกษ์วานิชย์กุล. (2551). *ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค: ศึกษากรณีที่ทำกรปกครองอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2548). *ผู้บริหารโรงเรียน: สามมิติการพัฒนาวิชาชีพสู่ความเป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ*. กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2555). *แนวคิดทฤษฎีและประเด็นเพื่อการบริหารทางการศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ.
- วิโรจน์ เสียงไพเราะ. (2546). *วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ส่งผลต่อพฤติกรรมความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสังฆมณฑลราชบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- วาโร เพ็งสวัสดิ์. (2553). การวิจัยพัฒนารูปแบบ. *มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร*, 2(4), 1 - 16.
- วรภัทร ภูเจริญ. (2541). *แนวทางการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีด จำกัด.
- วรภัทร โตชนะเกษม. (2542). การสร้าง Good Governance ในองค์กร. *วารสาร กสท.*, 5(4), 11 - 17.
- วรภรณ์ตระกูล สุภชาติ. (2551). *แนวทางการจัดการเรียนรู้แบบโครงงาน*. กรุงเทพฯ: เอ็ม ไอ ที พรินติ้ง.
- วิศิธา รัตนสมัย. (2543). *การรับข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารสวนตำบล (อบต.) จังหวัดสงขลา*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2542). *ความรู้เกี่ยวกับผู้ประกอบการ*. สืบค้นจาก <http://www.13nr.org/posts/218776>.
- วิทยา เชียงกุล. (2546). *ศัพท์บริหารจัดการ*. ชัยนาท: สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท.
- วิทยา ด่านธำรงกุล. (2546). *การบริหาร*. กรุงเทพฯ: เจริญเวฟ เอ็ดดูเคชั่น.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2552). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิดพัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ และเขาวลิต ประภวานนท์. (2548). *การบริหารสำนักงานแบบใหม่ (ฉบับปรับปรุงใหม่)*. กรุงเทพฯ: ซีระฟิล์ม และไซเท็กซ์.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์. (2548). *กลยุทธ์การตลาด การบริหารการตลาด และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: ซีระฟิล์มและไซเท็กซ์.
- ศิริวรรณ วุ่นจิณา. (2554). *ความพึงพอใจของผู้มีสิทธิ์รับเงินต่อบริการจ่ายเงิน: กรณีศึกษาของคลังและพัสดุ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศิริชัย ชินะตั้งกูร. (2527). *รายงานการวิจัยการวิเคราะห์อัตราส่วนนักเรียนต่อครูของโรงเรียนประถมศึกษาที่เหมาะสม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

- ศิรินาถ นันทวัฒน์ภิรมย. (2547). *การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย เชียงใหม่.
- ศรีวรรณ เกียรติสุนนท์. (2554). *การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กร เอกชน จังหวัดศรีสะเกษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล
- สาคร สุขศรีวงศ์. (2550). *การจัดการ: จากมุมมองนักบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จี พี ไช เเบอร์พริ้นท์.
- สมิต สัจฉกร. (2546). *เทคนิคการประสานงาน*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- สิริวิภา ศรีปลั่ง. (2558). *การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงาน ของสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สิทธิชัย เทวธีระรัตน์. (2543). *รูปแบบหลักสูตรนิเทศศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารจัดการ การสื่อสารในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สัญญา เคนาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกลลภิตติอัมพร. (2558). *การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์*. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- สัญญา เศรษฐพิทยานุกุล. (2546). *หลักการ 7 ประการสู่ความสำเร็จของ TQM*. กรุงเทพฯ: ส.ส.ท.
- สุธี ศรสุวรรณค์. (2538). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของมุสลิม: ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลคลองตะเคียน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์.
- สมใจ ลักษณะ. (2552). *การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน*. กรุงเทพฯ: เพิ่มทรัพย์การพิมพ์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2545). *การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ*. *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 27(2), 342 – 361
- สมศักดิ์ สิ้นธุระเวชญ์. (2542). *มุ่งสู่คุณภาพการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- สมพร สุทัศนีย์. (2544). *มนุษย์สัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบูรณ์ กุลเมืองน้อย. (2547). *ผลกระทบของระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO9000: 2000 ต่อประสิทธิภาพ ของธุรกิจการพิมพ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย รามคำแหง.

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2542). *คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: กองกลาง สำนักงาน ก.พ..
- สุรพันธ์ ฉันทแดนสุวรรณ. (2550). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: จุดทอง.
- สุพานี สฤกษ์วานิช. (2546). *การบริหารเชิงกลยุทธ์: แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- สุดจิต นิमितกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธิการพิมพ์.
- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (2557). *หลักการสากลของธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สภาหอการค้า แห่งประเทศไทย.
- สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2545). *Good Governance กับการพัฒนาข้าราชการ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน.
- เสน่ห์ จุ้ยโต และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2555). *รายงานการวิจัยเรื่องตัวแบบธรรมาภิบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- โสฬส ปัญจะวิสุทธ์. (2541). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณี ประปาหมู่บ้านขนาดใหญ่ ซึ่งจัดสร้างโดยกรมอนามัยในจังหวัดอุบลราชธานี (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์.
- สันถวันท์ พยาเลี้ยง. (2552). *การบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากทมเขต 1*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตร มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2552). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *การปรับปรุงกระบวนการริเริ่มการนำเสนอการพิจารณาและการอนุมัติ กฎหมายไทย บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า.

- สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2551). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการพัฒนาเพื่อจัดทำมาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐ. สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th/applinfoma/Oicnewweb2/content/whatsnews/research2.asp?fdr=0050002005011000>.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2551). พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด. (2551). แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2543). คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ: พี. เอ. ลิฟวิ้ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). โครงการสร้างต้นแบบการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม (I AM READY: ฉันพร้อมทำเพื่อประชาชน). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- เสนาะ ตีเยาว์. (2547). การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ นาวิการ. (2548). การบริหารเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ: อักษรไทย.
- สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). แนวทางการบริหารราชการแบบกลุ่มจังหวัด. สืบค้นจาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=780.
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด. (2557). ความเป็นมาของการแบ่งกลุ่มจังหวัด. สืบค้นจาก <http://www.osm.moi.go.th/images/stories/april/osm1.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2522). ชุดเครื่องมือการเรียนรู้เรื่องการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual) ปี 2552. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- สาวตรี คะลีล้วน. (2551). การพัฒนาความร่วมมือในการปฏิบัติงานของบุคลากร สังกัดกองการศึกษา เทศบาลตำบลคอนหวานาง อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษา มหาบัณฑิต). มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2544). สังคมวิทยาองค์กร. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด บางโม. (2545). การบริหาร. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- เอ็ด สาระภูมิ. (2546). ศัพท์ทางการบริหาร. (เอกสารชุดฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ.
- อุทุมพร จามรมาน. (2541). การประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษาตามเกณฑ์ของทบวงมหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

- อุมาพร บุญเพชร. (2555). *ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา กับความร่วมมือของบุคลากรในสถานศึกษา สำนักงานเขตหนองจอก สังกัดกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต). ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อานันท์ ปนยารชุน. (2542). *มุมมองนายอนันท์*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อมร แยมศรี. (2538). *ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2558). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ปี 2558*. สืบค้นจาก http://www.transparencythailand.org/thai/index.php?Option=com_content&task=view&id=172&Itemid=1
- อนุรักษ์ ทองสุโขวงศ์. (2555). *การบัญชีต้นทุนเพื่อการบริหาร*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อรศรี งามวิทยาพงศ์. (2551). *กรอบความคิดเพื่อการศึกษาชุมชนอย่างบูรณาการ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อรพินท์ สัพโชคชัย. (2543). *แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง. (2522). *คำบรรยายลักษณะวิชาทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน 2 ภาคการศึกษาที่ 2*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรุณ รักธรรม. (2547). *ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา: ทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อวยชัย ศรีตระกูล. (2556). *การพัฒนารูปแบบการบริหารระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ*. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 15(4).
- อวยชัย ศรีตระกูล. (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. สืบค้นจาก <http://www.opdc.go.th>.
- อวยชัย ศรีตระกูล. (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- Ardictionary, A.R. (2008). *ARDictionary*. Available from <http://ardictionary.com/Model/5908>.
- Asian Development Bank. (2006). *Best Practice Notes on Small - and Medium - Sized Enterprises Support Philippines*.
- Abraham, S.C. (2006). *Strategic Planning a Practical Guide for Competitive Success*. Ohio: Thomson South - Western.

- Bardo, J.W. and Hardman, J.J. (1982). *Urban Sociology: A systematic introduction*.
New York: F.E. Peacock Publishers, Inc.
- Bertalanffy, L.V. (1968). *General system theory: Foundations, Development, Applications*.
New York: George Braziller.
- Bellver, A. and Kaufman, D. (2005). *Transparention Transparency*. Available form
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664.
- Denison, D.R. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. New York:
Wiley.
- Brown, W. and Moberg, D.J. (1980). *Organization Theory and Management: A Macro
Approach*. New York: Wiley and Sons.
- Certo, S.C. and Peter, J.P. (1991). *Strategic Management: Concepts and Application*.
(2nd ed.). Singapore: Mcgraw – Hill.
- Caplow, T. (1964). *Principles of Organization*. New York: Harcourt, Brace and World.
- Clark, J.J. (1957). *Business fluctuations, growth, and economic stabilization: a reader*.
New York: Random House.
- Cohen, J.M. and Uphoff, N.T. (1977). *Rural Development Participation: Concept and
Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. New York:
The Rural Development Committee Center for International Studies, Cornell
University.
- Eisner, E. (1976). Education connoisseurship and criticism: Their form and function
In education evaluation. *Journal of Aesthetic Education*, 10(3),135.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organization*. New Jersey: Prentice - Hall.
- Fred, R.D. (2012). *Fred R. David, Strategic Management: Concepts and Cases*. (6nd ed.).
Prentice Hall: Charles W.L. Hill.
- Fiedler, F.E. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw – Hill.
- Joyce, B. and Weil, M. (1985). *Models of teaching*. (2nd ed.) New Delhi: Prentice - Hall.
- Gordon, J.R. and associates. (1990). *Management and Organizational Behavior*.
Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.
- Gibson, J.H., John, M.I. and James, H.D. (1982). *Organizations: Behavior structure and
Processes*. (4th ed.). Austin, TX: Business Publications.

- Good, C.V. (2005). *Dictionary of Education*. (5th ed.). New York: McGraw - Hill.
- Howell, M.T. (2006). *Actionable Performance Measurement: A Key to Success*. Wisconsin: Quality Press.
- Hersey, P. and Duldt, B.W. (1989). *Situational Leadership in Nursing*. California: Appleten and Lange.
- Harrington, H. (1996). *James and James S. Harrington. High performance benchmarking – 20 steps to success*. New York: McGraw - Hill.
- Hoy, W. and Miskel, C.G. (1991). *Educational Administration: Theory, Research, and Practice*. New York : McGraw - Hill.
- Holloway, W.V. (1959). *American government, national, state, and local*. New York: Ronald Press.
- Husen, T. and Postlethwaite, N.T. (1994). *The international encyclopedia of education*. (7th ed.). Great Britain: BPC Wheaton.
- Keeves, J.P. (1997). *Models and model building*. In Keeves, J.P. (ed.). *Educational research, methodology and measurement: An International Handbook*. (2nd ed.). Oxford: Pergamon Press.
- Keeves P.J. (1988). *Educational research, methodology and measurement: An international handbook*. Oxford: Pergamon Press.
- Kimmet, P. (2005). *The Politics of Good Governance in The Asean 4. Master Degree*, Griffith University.
- Kofi, A. (2000). *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21th Century*. New York: United Nations.
- Katz, E. and Brenda, D. (1973). *Bureaucracy and the Public*. New York: Basic Books.
- Longman, H.H. (1981). *Contemporary English*. Available from [http://drjirapan Wordpress. com](http://drjirapan.wordpress.com).
- Lawless, D.J. (1979). *Organizational Behavior: The Psychology of Effective Management*. (2nd ed.) Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall.
- Mgonja, B.E.S. (2010). *Alternative Thinking on Governance: A Critical Analysis of Structure and Uncertainty in Embedding Good Governance at The Local Level in Tanzania*, Doctoral Thesis, University of Alberta, Canada.
- Millet, J.D. (1954). *Management in the Public Service. The quest for effective performance*. New York: McGraw - Hill Book.

- Mott, P.E. (1972). *The Characteristic of Effective Organization*. New York: Harper and Row.
- Okechukwu, B.O. (2012). *Ethical leadership and Good Governance in Nigerian Local Governments*. Doctoral Thesis, Walden University, United States of America
- Parsons, T. (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. New York: The Press Clench.
- Procter, P. (1978). *Longman Dictionary of Contemporary English*. London: Longman.
- Raj, M. (1996). *Encyclopedic of Psychology and Education*. New Delhi: ANMOL Publications PVT.
- Richard, L.D. (2004). *Organization Theory and Design*. (8th). Vanderbilt University: R.R. Donnelley and Sons.
- Ryan, T.A. and Smith, P.C. (1954). *Principle of Industrial Psychology*. New York: The Mc Donald Press Company.
- Robson, W.A. (1953). *Local Government” in Encyclopedia of Social Science*. New York: The Macmillan.
- Ryan, T.A. and Smith, P.C. (1954). *Principles of industrial psychology*. New York: Ronald.
- Seashore, S.E. and Yuchtman, E. (1991). A System in Resource Approach to Organization Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 32, 377 - 395.
- Shermerhorn, J.R., Hunt, J.G. and Osborn, R.N. (1994). *Managing organizational behavior* (5th ed.). NY: John Wiley and Sons.
- Simon, H.A. (1960). *Administrative Behavior*. New York: The McMillen Company.
- Stufflebeam, D.L. and Shinkfield, A.J. (2007). *Evaluation Theory, Models and Application*. San Francisco: John Wiley.
- Stoner, A.F. and Wankel, C. (1986). *Management*. (3rd ed.) New Delhi: Prentice – Hill.
- Steiner, E. (1988). *Educology*. Sydney: NSW.
- Steiner, G.A. (1969). *Individual Behavior and Group Achievement*. New York: Oxford University Press.
- Steers, R.M. and Porter, R.T. (1977). *Organizational Effectiveness*. Santa Monica Calif: Goodyear Publishing Company, Inc.
- Thompson, J.D. (1967). *Organization in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw - Hill.
- Thinkexist. (2008). *Thinkexist dictionary*. Available from [http : //thinkexist.com/dictionary /meaning/model](http://thinkexist.com/dictionary/meaning/model).

- Tosi, H.L. and Carroll, S.J. (1982). *Management*. (2nd ed.). New York: John Wiley and Sons.
- Turton, A. (1987). *Participation: Production, Power and Participation in Rural Thailand*. Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document.
- Uddin, A. (2010). *Impact of Good Governance on Development in Bangladesh: A Study*. Doctoral Thesis, Roskilde University, Denmark.
- United Nation Organization. (1981). *United Nation Department of International Economic and Social Affairs. Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development*. New York: United Nation.
- Willer, R.H. (1967). *Leader and leadership process*. Boston: McGraw - Hill.
- Willer, D. (1986). *Theory and the experimental investigation of social structures*. New York, N.Y.: Gordon and Breach Science.
- Wiersma, W. (1995). *Research methods in education: An introduction*. Boston: Allyn and Bacon.
- William, J. R. (1970). *Managerial Effectiveness*. New York: McGraw - Hill Book Co.
- Weber, M. (1966). *The Theory of Social and Economic Organization*. (Henderson and Parson Trans) Henderson and Talcott Parson. (4th ed.). New York: The free Press.
- Zigarmi, D.N., Houson, D.W.D. and Diehl, J. (2011). *Employee Work Passion*. Retrieved from www.kenblanchard.com/img/pub/Blanchard_Employee_Passion_Vol_3.pdf.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ภาคผนวก ก

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรื่อง รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คำชี้แจง

1. แบบสอบถามฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับรูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลและเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงไม่มีคำตอบที่ถูกหรือผิด คำตอบจะเป็นความคิดเห็นตามความรู้สึกของแต่ละบุคคล ซึ่งย่อมแตกต่างกันได้

2. แบบสอบถามฉบับนี้ แบ่งเป็น 4 ตอน ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 แบบสอบถามระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลของการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนที่ 3 แบบสอบถามปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนที่ 4 แบบสอบถามข้อเสนอแนะ

3. เมื่อท่านตอบแบบสอบถามแล้วกรุณาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าท่านได้ตอบแบบสอบถามครบทุกข้อแล้ว ข้อมูลที่ท่านแสดงความคิดเห็นในครั้งนี้จะมีความลับ และจะนำผลมาใช้ในการวิจัยเท่านั้น จึงขอความอนุเคราะห์จากท่านได้ให้คำตอบในการตอบแบบสอบถามให้ครบถ้วนทุกข้อตามข้อเท็จจริงเพื่อเป็นประโยชน์ในการทำวิจัยครั้งนี้

ขอขอบพระคุณในความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามครั้งนี้เป็นอย่างสูง

พระทานนุวัตร หัสตรา

นักศึกษาปริญญาตรีรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย ลงในช่อง หน้าข้อที่ตรงกับข้อมูลที่เป็นจริงของท่าน

1. เพศ

1.1 ชาย

1.2 หญิง

ตอนที่ 2 ระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการต้นธรรมภิบาลการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย ลงในช่อง หน้าข้อที่ตรงกับข้อมูลที่เป็นจริงของท่าน ในช่องสภาพเพียงช่องเดียวเท่านั้น และขอความกรุณาตอบทุกข้อ

กระบวนการต้นธรรมภิบาลการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
1. หลักประสิทธิผล	5	4	3	2	1	A
1.1 ผู้บริหารดำเนินการอย่างครบถ้วน ทั้งการวางแผนระบบการทำงานและการแก้ปัญหาในองค์กร						A1
1.2 ผู้บริหารจัดลำดับความสำคัญของงาน โดยมีการจัดสรรเวลาให้แต่ละงานอย่างเหมาะสม						A2
1.3 ผู้บริหารให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางในการพัฒนางานอย่างเป็นระบบ						A3
1.4 ผู้บริหารปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรได้ตามกำหนด						A4
1.5 ผู้บริหารมีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์						A5
1.6 ผู้บริหารมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง						A6
2. หลักประสิทธิภาพ	5	4	3	2	1	B
2.1 ผู้บริหารมีความสามารถในการบริหารการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด						B1
2.2 ผู้บริหารมีการบริหารจัดการแผนงาน งบประมาณ และเวลาที่ใช้ไปได้คุ้มค่าตามเป้าหมายขององค์กร						B2

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลการบริหารงานของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
2.3 ผู้บริหารมีการนำระบบสารสนเทศมาเป็นหลักสำคัญ ในการบริหารงานในองค์กร						B3
2.4 ผู้บริหารสามารถแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทำงาน หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นจากการทำงาน ขององค์กรได้รวดเร็ว						B4
2.5 ผู้บริหารมีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน ให้มีคุณภาพโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือ การบริหารจัดการที่เหมาะสม						B5
3. หลักการตอบสนอง	5	4	3	2	1	C
3.1 ผู้บริหารมีการจัดระบบสารสนเทศอำนวยความสะดวก ในการติดต่อสื่อสารในองค์กร						C1
3.2 ผู้บริหารมีการบริหารงานสอดคล้องกับระบบการบริหาร ขององค์กร รวมทั้งสอดคล้องกับความคาดหวัง ของความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายใน และภายนอกองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ						C2
3.3 ผู้บริหารมีความสามารถบริหารงานด้านการให้บริการ ต่อชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ						C3
3.4 ผู้บริหารตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ อย่างทั่วถึง รวดเร็ว						C4
3.4 ผู้บริหารมีการบริหารงานตามความต้องการของประชาชน ได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด						C5
4. หลักการระับผิดชอบ	5	4	3	2	1	D
4.1 ผู้บริหารจัดวางระบบให้บุคลากรตระหนักในความ รับผิดชอบต่อหน้าที่และศักยภาพในการทำงาน เพื่อองค์กร						D1
4.2 ผู้บริหารมีการกำกับ ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างเสมอภาค						D2

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลการบริหารงานของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
4.3 ผู้บริหารมีความสำนึกในการรับผิดชอบหน้าที่ และยอมรับผลการดำเนินงาน ทั้งรับผิดชอบและรับชอบ						D3
4.4 ผู้บริหารมีการบริหารงานตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้มีการประเมินผลและติดตามการดำเนินงาน อย่างมีความรับผิดชอบ						D4
4.5 ผู้บริหารมีการแก้ไขปัญหาและชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ในองค์กรได้เมื่อเกิดข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน						D5
5. หลักความโปร่งใส	5	4	3	2	1	E
5.1 ผู้บริหารมีการบริหารงานด้วยความชัดเจนและโปร่งใส ยึดถือตามระเบียบเป็นเกณฑ์ สามารถตรวจสอบได้						E1
5.2 ผู้บริหารมีการบริหารจัดการด้านงบประมาณเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและมีคณะกรรมการ เพื่อเป็นองค์ประกอบในการพิจารณา						E2
5.3 ผู้บริหารมีระเบียบ กฎเกณฑ์ วิธีการประเมินผลงาน ของบุคลากรที่ชัดเจนตรงไปตรงมา						E3
5.4 ผู้บริหารจัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานภายใน หน่วยงานได้โดยง่าย						E4
5.5 ผู้บริหารให้มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานอย่างเปิดเผย และเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้อย่างเสรีตามความเหมาะสม						E5
5.6 ผู้บริหารให้มีการสื่อสารหรือแจ้งข้อมูลที่จำเป็น และเป็นประโยชน์ในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ และถูกต้องแก่ประชาชน						E6
6. หลักการมีส่วนร่วม	5	4	3	2	1	F
6.1 ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และร่วมแสดงความคิดเห็นของตนเองได้						F1
6.2 ผู้บริหารมีการใช้กระบวนการตัดสินใจ จากผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย (Stakeholder) ที่เกี่ยวข้อง						F2

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลการบริหารงานของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
6.3 ผู้บริหารรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และนำไปปรับปรุง การบริหารงาน						F3
6.4 ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนด ทิศทางและวางแผนงาน การดำเนินการของหน่วยงาน ในการบริหารจัดการโดยยึดหลักเป้าหมายของหน่วยงาน เป็นหลัก						F4
6.5 ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณา และเห็นชอบขั้นตอน หรือกระบวนการปฏิบัติงาน ภายใต้กรอบของคุณภาพ ประสิทธิภาพ						F5
6.6 ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนด เกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงาน						F6
7. หลักการกระจายอำนาจ	5	4	3	2	1	G
7.1 ผู้บริหารมีการกำหนดภาระหน้าที่หรือขั้นตอน การดำเนินงานของหน่วยงาน และมอบหมายงาน แก่บุคลากรในหน่วยงานได้เหมาะสมกับปริมาณ และคุณภาพของงานที่ทำ						G1
7.2 ผู้บริหารมีการมอบอำนาจและความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร ในหน่วยงาน						G2
7.3 ผู้บริหารมีการรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาส ให้บุคลากรในหน่วยงาน มีส่วนในการตัดสินใจเบื้องต้น และนำไปปรับปรุงการบริหารงาน						G3
7.4 ผู้บริหารเปิดโอกาสหน่วยงานได้เชื่อมต่อกัน ในการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา						G4

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลการบริหารงานของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
7.5 ผู้บริหารมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงาน ของแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสมและคล่องตัว ในการปฏิบัติงาน						G5
8. หลักนิติธรรม	5	4	3	2	1	H
8.1 ผู้บริหารกำหนดขอบเขต อำนาจ และหน้าที่ ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เป็นธรรม						H1
8.2 ผู้บริหารใช้อำนาจการบริหารงานด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ						H2
8.3 ผู้บริหารมีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร และข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานแก่ประชาชน						H3
8.4 ผู้บริหารในหน่วยงานหรือองค์กรบริหารจัดการ ด้วยความเป็นธรรม โดยใช้หลักนิติธรรม						H4
8.5 ผู้บริหารมีการบริหารงาน การเงินและทรัพยากร เป็นไปตามระเบียบราชการอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม						H5
8.6 ผู้บริหารมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติ และขั้นตอน ที่เกี่ยวกับผลกระทบของบุคลากรและถือปฏิบัติ โดยเป็นไปตามกฎระเบียบ						H6
9. หลักความเสมอภาค	5	4	3	2	1	I
9.1 ผู้บริหารมีการบริหารงาน โดยคำนึงถึงบุคลากรหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน						I1
9.2 มีการบริหารงาน โดยคำนึงถึงบุคลากรหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องให้ได้รับการบริการอย่างทัดเทียมกัน						I2
9.3 ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรหรือทุกหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง แสดงความคิดเห็น ร่วมแก้ไขปัญหา และนำข้อมูลที่ได้มาปรับใช้ในการบริหารงานในองค์กร						I3

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลการบริหารงานของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
9.4 ผู้บริหารให้ความสำคัญกับผู้ได้บังคับบัญชาทุกคน โดยเท่าเทียมกัน						I4
9.5 ผู้บริหารมีการปฏิบัติงานตามความสำคัญเร่งด่วน ในการพัฒนาหน่วยงาน และปฏิบัติตามแผนงาน อย่างเสมอภาค						I5
10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ	5	4	3	2	1	J
10.1 ผู้บริหารมีน้ำขอเสนอแนะและความคิดเห็นที่ได้ ทั้งจากภายในและภายนอกมาใช้ที่ได้ข้อยุติที่ไม่มีข้อ คัดค้านมาตัดสินใจการบริหารงาน						J1
10.2 ผู้บริหารมีการใช้ความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์ เพื่อสรุปข้อคิดเห็นอย่างเป็นธรรม						J2
10.3 ผู้บริหารมีการบริหารงานโดยยึดหลักฉันทามติ						J3
10.4 ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชา มีส่วนร่วม ในการพิจารณาและเสนอมติอื่นที่จะก่อให้เกิดผลกระทบ โดยภาพรวม						J4
10.5 ผู้บริหารตัดสินใจเรื่องสำคัญโดยใช้ฉันทามติ (ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ) โดยให้ถือ ปฏิบัติทุกคนเท่าเทียมกัน						J5
10.6 ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม ในการพิจารณาและเสนอมติอื่นที่จะก่อให้เกิดผลกระทบ โดยภาพรวม						J6

ตอนที่ 3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย ลงในช่อง หน้าข้อที่ตรงกับข้อมูลที่เป็นจริงของท่าน ในช่องระดับความคิดเห็นเพียงช่องเดียวเท่านั้น และขอความกรุณาตอบทุกข้อ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศนธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
1. กลยุทธ์ของการบริหารงาน	5	4	3	2	1	K
1.1 การกำหนดค่านิยมที่คาดหวัง และมุ่งดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ						K1
1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ รูปแบบกลยุทธ์และหลักการบริหารงานไว้อย่างชัดเจน						K2
1.3 การสื่อสารหรือถ่ายทอดรูปแบบกลยุทธ์ และหลักการบริหารงานไปสู่บุคลากรอย่างชัดเจน						K3
1.4 การอำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรในการรับข้อมูลและการร้องเรียนต่าง ๆ						K4
1.5 การกำหนดเป้าหมายสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และวัดได้						K5
1.6 การมีตัวชี้วัดความสำเร็จการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลทุกระดับ						K6
2. การสร้างทีมงาน	5	4	3	2	1	L
2.1 เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงาน						L1
2.2 เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมในการทำงานได้แสดงความคิดเห็น						L2
2.3 มีการชี้แจงนโยบาย จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงานให้ผู้ร่วมงานเข้าใจอย่างทั่วถึง						L3
2.4 ใช้มติการประชุมของเสียงส่วนมากในการตัดสินใจในการทำงาน						L4

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
2.5 มีการประชุมแผนกหรือหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกัน อย่างสม่ำเสมอ						L5
2.6 เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการกำหนด กระบวนการในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง						L6
3. มนุษย์สัมพันธ์	5	4	3	2	1	M
3.1 มีการพัฒนาตนเองตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และบุคลิกภาพที่มีประสิทธิภาพต่อองค์กร						M1
3.2 มีการเรียนรู้ความรับผิดชอบตามหน้าที่ในการทำงาน ร่วมกันตามเป้าหมายอย่างดี						M2
3.3 ใช้วิธีการสื่อสารที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดี เข้าใจ ในองค์กรซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติงานดี						M3
3.4 มีการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดอิสระภาพในการปฏิบัติงาน						M4
3.5 มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ดูแลเอาใจใส่ ช่วยเหลือบุคลากร ในองค์กร						M5
3.6 มีการมอบหมายงานและตำแหน่งให้เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน						M6
4. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ	5	4	3	2	1	N
4.1 มีการสื่อสารภายในองค์กรมีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะทำให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย						N1
4.2 มีการติดต่อสื่อสารที่ดีเพื่อช่วยให้การทำงานได้ดี มีประสิทธิภาพและประสานงานกันดีเป็นอย่างดี						N2
4.3 ผู้ปฏิบัติงานสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ในการปฏิบัติงาน						N3
4.4 การนำเสนอข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรมีลักษณะ ที่เป็นระเบียบแบบแผนชัดเจน						N4

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
4.5 การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรเป็นไป ด้วยความรวดเร็ว ฉับไว						N5
4.6 มีการปฐมนิเทศและการฝึกอบรมการสื่อสารให้บุคลากร มี ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน						N6
5. การมีวิสัยทัศน์	5	4	3	2	1	O
5.1 วิสัยทัศน์มีความชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้						O1
5.2 ผู้บริหารมีกลยุทธ์หรือแนวทางที่จะดำเนินการให้สำเร็จ ตามเป้าหมายที่วางไว้						O2
5.3 มีการวางแผนความก้าวหน้าให้กับบุคลากรทุกสายงาน						O3
5.4 การชี้แนะให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงาน ให้บรรลุวิสัยทัศน์						O4
5.5 การปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์กรของผู้บริหาร และสอดคล้องกับค่านิยมและ วัฒนธรรมองค์กร						O5
5.6 มีการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี และเป็นรูปธรรม						O6
6. การประสานเชื่อมโยงกับชุมชน	5	4	3	2	1	P
6.1 มีการประสานงานกับผู้นำท้องถิ่นก่อนจะเข้าไปปฏิบัติ หน้าที่ในพื้นที่						P1
6.2 ศึกษาและวิเคราะห์เรื่องลำดับปัญหาตามความจำเป็น ด้านต่าง ๆ และระดับความต้องการของชุมชนได้						P2
6.3 มีการเข้าร่วมประชุมกับผู้นำชุมชนและประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอ ในการนำไปแก้ปัญหา						P3
6.4 มีการเข้าร่วมกิจกรรมตามปกติตามวิถีชีวิตประจำวัน ในชุมชน						P4
6.5 ประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือชุมชน และหน่วยงานอื่น						P5

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศวรรษธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
6.6 ประสานงานกับผู้นำชุมชน ประชาชน เพื่อเข้าร่วม กิจกรรมวัฒนธรรมของท้องถิ่น						P6
7. ความร่วมมือ	5	4	3	2	1	Q
7.1 การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการ ต่าง ๆ ในองค์กร						Q1
7.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการเตรียมความพร้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน						Q2
7.3 การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหา หรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้ในการบริหารงาน						Q3
7.4 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนในด้านการประสานงาน หรือติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ						Q4
7.5 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลด้านปัญหา ข้อมูล และความสำเร็จในการบริหารงาน						Q5
7.6 การร่วมมือกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ของบุคคลในองค์กร						Q6
8. ความมุ่งมั่นและพากเพียร	5	4	3	2	1	R
8.1 การมีความมุ่งมั่นพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพ ในการปฏิบัติงานในองค์กร						R1
8.2 การมีความตั้งใจและรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมายอย่างเต็มความสามารถเพื่อบรรลุเป้าหมาย						R2
8.3 มีความทุ่มเททำงาน อุตทน ไม่ย่อท้อต่อปัญหา และอุปสรรคในการทำงาน						R3
8.4 มีทุ่มเทซึ่งกันให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงาน ให้บรรลุวิสัยทัศน์						R4
8.5 การบริหารองค์การให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องด้วย ความจริงใจ						R5

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ระดับการปฏิบัติงาน					สำหรับผู้วิจัย
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)	
8.6 พัฒนาด้านความรู้ ความสามารถตลอดเวลาเพื่อนำ องค์กรไปสู่เป้าหมาย						R6

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณอย่างยิ่งที่ท่านได้กรุณาตอบแบบสอบถาม
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ภาคผนวก ข

ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ ข.1 ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามการวิจัย

Item	Corrected Item - Total	Corrected Item - Total
1.1	.367	.962
1.2	.423	.962
1.3	.312	.964
1.4	.259	.964
1.5	.517	.962
1.6	.334	.964
2.1	.381	.962
2.2	.258	.964
2.3	.288	.964
2.4	.287	.964
2.5	.456	.962
2.6	.417	.962
3.1	.282	.964
3.2	.334	.964
3.3	.427	.962
3.4	.425	.962
3.5	.399	.962
3.6	.261	.964
4.1	.488	.962
4.2	.379	.962
4.3	.533	.962
4.4	.426	.962
4.5	.318	.964
4.6	.398	.962
5.1	.467	.962
5.2	.299	.964
5.3	.363	.964

(ต่อ)

ตารางที่ ข.1 (ต่อ)

Item	Corrected Item - Total	Corrected Item - Total
5.4	.406	.962
5.5	.344	.964
5.6	.502	.962
6.1	.307	.964
6.2	.392	.962
6.3	.360	.964
6.4	.334	.962
6.5	.542	.962
6.6	.244	.962
7.1	.435	.964
7.2	.462	.964
7.3	.321	.964
7.4	.503	.962
7.5	.253	.962
7.6	.563	.962
8.1	.504	.962
8.2	.381	.964
8.3	.462	.964
8.4	.258	.962
8.5	.312	.962
8.6	.373	.962
9.1	.443	.962
9.2	.435	.964
9.3	.518	.964
9.4	.466	.964
9.5	.513	.964
9.6	.384	.964

(ต่อ)

ตารางที่ ข.1 (ต่อ)

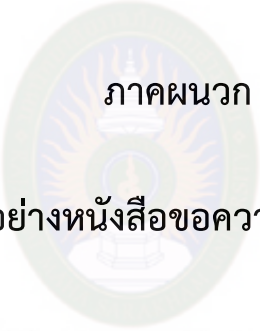
Item	Corrected Item - Total	Corrected Item - Total
10.1	.325	.962
10.2	.326	.964
10.3	.515	.962
10.4	.258	.964
10.5	.433	.964
11.1	.424	.964
11.2	.346	.962
11.3	.356	.962
11.4	.506	.962
11.5	.259	.962
12.1	.268	.964
12.2	.563	.964
12.3	.397	.962
12.4	.516	.964
12.5	.313	.964
13.1	.314	.962
13.2	.267	.962
13.3	.259	.962
13.4	.267	.962
13.5	.259	.964
13.6	.295	.964
14.1	.485	.962
14.2	.334	.964
14.3	.264	.964
14.4	.267	.964
14.5	.331	.962
14.6	.336	.962

(ต่อ)

ตารางที่ ข.1 (ต่อ)

Item	Corrected Item - Total	Corrected Item - Total
15.1	.321	.962
15.2	.273	.964
15.3	.258	.964
15.4	.259	.964
15.5	.263	.964
16.1	.326	.964
16.2	.448	.962
16.3	.298	.962
16.4	.362	.962
16.5	.405	.962
16.6	.344	.964
17.1	.489	.962
17.2	.318	.964
17.3	.379	.962
17.4	.366	.964
17.5	.338	.964
18.1	.534	.962
18.2	.274	.964
18.3	.431	.962
18.4	.454	.962
18.5	.335	.964
18.6	.507	.962

Reliability Statistics, N of Cases = 42, N of Items = 104, Cronbach's Alpha = 0.897



ภาคผนวก ค

ตัวอย่างหนังสือขอความอนุเคราะห์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ที่ รศรป. ว ๐๒๑๒/๒๕๖๒

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน รองศาสตราจารย์ เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย พระทานนุวัตร ภัสตร รหัสประจำตัว ๒๐๙๒๖๒๐๙๐๑๐๗ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำ
วิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบการพัฒนาผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ
ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่าน
เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

- | | | |
|-------|-------------------------------------|--|
| เพื่อ | <input checked="" type="checkbox"/> | ตรวจสอบความถูกต้องด้านเนื้อหา |
| | <input type="checkbox"/> | ตรวจสอบความถูกต้องด้านการวัดและประเมินผล |
| | <input type="checkbox"/> | ตรวจสอบความเหมาะสมด้านภาษา |
| | <input type="checkbox"/> | อื่นๆ ระบุ..... |

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณ
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร)
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
โทรศัพท์, โทรสาร ๐-๔๓๗๒-๓๕๕๕
โทรศัพท์ ๐-๔๓๗๒-๒๑๑๘ ต่อ ๗๓๑



ที่ รศรป. ว ๐๒๑๒/๒๕๖๒

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน รองศาสตราจารย์ สัญญา เคนาภูมิ

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย พระทานนุวัตร ภัสตร รหัสประจำตัว ๒๐๙๒๖๒๐๙๐๑๐๗ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำ
วิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบการพัฒนาผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ
ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่าน
เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

- | | | |
|-------|-------------------------------------|--|
| เพื่อ | <input checked="" type="checkbox"/> | ตรวจสอบความถูกต้องด้านเนื้อหา |
| | <input type="checkbox"/> | ตรวจสอบความถูกต้องด้านการวัดและประเมินผล |
| | <input type="checkbox"/> | ตรวจสอบความเหมาะสมด้านภาษา |
| | <input type="checkbox"/> | อื่นๆ ระบุ..... |

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณ
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร)
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
โทรศัพท์, โทรสาร ๐-๔๓๗๒-๓๕๕๕
โทรศัพท์ ๐-๔๓๗๒-๒๑๑๘ ต่อ ๗๓๑



ที่ รศรป. ว ๐๒๑๒/๒๕๖๒

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน รองศาสตราจารย์ สุเทพ เมย์ไธสง

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย พระทานนุวัตร ภัสตร รหัสประจำตัว ๒๐๙๒๒๒๐๙๐๑๐๗ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำ
วิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบการพัฒนาผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ
ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่าน
เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

- เพื่อ ตรวจสอบความถูกต้องด้านเนื้อหา
 ตรวจสอบความถูกต้องด้านการวัดและประเมินผล
 ตรวจสอบความเหมาะสมด้านภาษา
 อื่นๆ ระบุ... ด้านสถิติและการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณ
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอมพร)
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
โทรศัพท์, โทรสาร ๐-๔๓๗๒-๓๕๕๕
โทรศัพท์ ๐-๔๓๗๒-๒๑๑๘ ต่อ ๗๓๑



ที่ รศรป. ว ๐๒๑๒/๒๕๖๒

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชลีนุช คนชื้อ

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย พระทานนุวัตร ภัตตร รหัสประจำตัว ๒๐๙๒๒๒๐๙๐๑๐๗ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำ
วิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบการพัฒนาผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ
ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่าน
เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

- เพื่อ ตรวจสอบความถูกต้องด้านเนื้อหา
 ตรวจสอบความถูกต้องด้านการวัดและประเมินผล
 ตรวจสอบความเหมาะสมด้านภาษา
 อื่นๆ ระบุ... ด้านสถิติและการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณ
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอมพร)
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
โทรศัพท์, โทรสาร ๐-๔๓๗๒-๓๕๕๕
โทรศัพท์ ๐-๔๓๗๒-๒๑๑๘ ต่อ ๗๓๑



ที่ รศรป. ว ๐๒๑๒/๒๕๖๒

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน นางปวีณรัตน์ แสงโตนโพธิ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย พระทานนุวัตร ภัตตร รัสประจักษ์จำตัว ๒๐๙๒๒๒๐๙๐๑๐๗ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำ
วิทยานิพนธ์ เรื่อง “รูปแบบการพัฒนาผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ
ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่าน
เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

- เพื่อ ตรวจสอบความถูกต้องด้านเนื้อหา
 ตรวจสอบความถูกต้องด้านการวัดและประเมินผล
 ตรวจสอบความเหมาะสมด้านภาษา
 อื่นๆ ระบุ.....

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณ
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร)
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
โทรศัพท์, โทรสาร ๐-๔๓๗๒-๓๕๕๕
โทรศัพท์ ๐-๔๓๗๒-๒๑๑๘ ต่อ ๗๓๑

การเผยแพร่ผลงานวิจัย

พระทานนุวัตร หัสตร, ยุภาพร ยุภาศ และภักดี โพธิ์สิงห์. (2564). รูปแบบประสิทธิผลของการบริหารงาน
ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการทศน์ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วารสารมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด, 10(2), (กรกฎาคม
– ธันวาคม).



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	พระทานนุวัตร หัสดร
วันเกิด	7 กรกฎาคม 2516
สถานที่เกิด	เลขที่ 111 หมู่ที่ 9 วัดศรีชมภู บ้านคำเจริญ ตำบลม่วงไข่ อำเภอฟังโคน จังหวัดสกลนคร 47160
ที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 111 หมู่ที่ 9 วัดศรีชมภู บ้านคำเจริญ ตำบลม่วงไข่ อำเภอฟังโคน จังหวัดสกลนคร 47160
สถานที่ทำงาน	วัดศรีชมภู
ตำแหน่ง	พระลูกวัด

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2557	พุทธศาสตรบัณฑิต (พธ.บ.) สาขาวิชาครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พ.ศ. 2559	พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (พธ.ม.) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
พ.ศ. 2564	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รป.ด.) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม