



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทที่ 2

เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานส่วนตำบลที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคกลาง ได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.4 โครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.5 หลักเกณฑ์การจัดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
 - 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
 - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
 - 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ
 - 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
 - 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
 - 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับความผูกพันต่อองค์กร
 - 2.8 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
 - 2.9 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
 - 2.10 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
 - 2.11 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ
3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
 - 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
 - 3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
 - 3.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ



4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.1 ผลงานวิจัยในประเทศ

4.2 ผลงานวิจัยต่างประเทศ

1. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบล และหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น แต่เริ่มเป็นรูปเป็นร่างเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” แต่ประสบปัญหาในการบริหารหลายประการจึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 แล้วจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลใหม่ ต่อมาคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดระเบียบการบริหารตำบลใหม่ให้เหลือเพียงรูปแบบเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” บทบาทของสภาตำบลเพิ่มมากขึ้นเมื่อรัฐบาลต้องการให้สภาตำบลเป็นผู้นำประชาชนในการพัฒนาตำบล และชนบท โดยมีเสียงเรียกร้องให้ปรับปรุงการบริหารงานของสภาตำบลให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้น และสามารถสนองตอบต่อการปกครองตนเองของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้มีการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยส่งผลให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ (โกวิทย์ พวงงาม. 2542 : 169-170)

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีรัฐทำให้เกิดขึ้นจากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ข้างต้นพอสรุปได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

17

ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

การปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

18

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมา เพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วย วิธีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาลงมือของท้องถิ่นของตน

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับว่าจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ตามความเจริญของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

19

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินการยิ่งขึ้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

20

อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเองด้วยกลไกทางการบริหารต่างๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดการ

เจ้าของท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้นอาจจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองบางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการ ไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับ ไปจัดทำด้วยหลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ฝืดหน่วงการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกในหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

21

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีโอกาสในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มິงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีรายได้ในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมจะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพแต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระบบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้นๆ การกระจายอำนาจเป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

222

1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้บังคับแห่งกฎหมายไว้ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และพิการ
7. ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้

ตามความจำเป็นและสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

13. การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยต้องไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้น

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่าง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

24

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน (ศูนย์ปฏิบัติการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : ออนไลน์)

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ อบต.

ชูชัย ศุภวงศ์ (2542 : 18-20) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ อบต. พบปัญหาการดำเนินงานของ อบต. ดังนี้

1. ปัญหาเกิดจากเงื่อนไขในการจัดตั้ง อบต. โดยอาศัยเงื่อนไขรายได้เพียงอย่างเดียวก่อให้เกิดปัญหาคือ พื้นที่ อบต. ส่วนมีสภาพเป็นป่ามากกว่าชุมชน จำนวนหมู่บ้านมากเกินไปหรือน้อยเกินไป จึงทำให้เกิดปัญหาโครงสร้างการทำงานของ อบต. ส่งผลต่อรายจ่ายและรายได้ที่กฎหมายกำหนดไว้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

25

ประจำปี ถ้ามีเพียง 5 หมู่บ้าน รายจ่ายประมาณ 500,000 บาทต่อปี ก็ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน ลูกจ้าง และค่าตอบแทนสมาชิก อบต.

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามกฎหมายกำหนดสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจน ปัญหาจากการดำเนินงานกิจการของ อบต. มุ่งจัดสรรงบประมาณไปทางด้านสาธารณะทางกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน อบต. ไม่ให้ความสำคัญด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และการศึกษา อบต. ไม่สามารถดำเนินกิจการบางเรื่องได้เพราะกฎหมายยังไม่ได้ปรับปรุง และไม่ค่อยสนใจการประสานงานการดำเนินงานกิจการกับ หน่วยงานอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง มักจะผลักดันภาระให้หน่วยงานภาครัฐ เพราะ อบต. ไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ตนเอง

3. ปัญหาการคลัง รายได้ของ อบต. ส่วนใหญ่ทั่วประเทศยังไม่เพียงพอต่อการหาเงินเลี้ยงตนเอง อบต. มีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำ การจัดเก็บรายได้ยังต้องพึ่งส่วนราชการอื่นๆ และยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก

4. ปัญหาอำนาจและอิทธิพล ซึ่งระบบบริหารราชการตั้งแต่สมัยเป็นสภาตำบลของหน่วยงานราชการรองรับการดำเนินงานด้านการคลังของ อบต. คณะกรรมการและสมาชิกบางคนมีอำนาจและอิทธิพลอยู่เหนือการใช้ดุลยพินิจของสภา อบต. จึงทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้น

5. ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร สมาชิกและประธานสภา อบต. ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองในเรื่อง กฎระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา อบต. การควบคุมการประชุม การบันทึกผลการประชุม บางแห่งมีการแก้ไขบันทึกการประชุมอย่างไม่ถูกต้อง มีการแบ่งแยกบทบาทของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ออกจากกัน คณะกรรมการบริหารดำเนินกิจการแบบใช้อำนาจนิยมเห็นแก่พวกพ้อง ไม่ยึดกฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานในเรื่อง การเงิน การคลัง การบัญชี การจัดซื้อ-จัดจ้าง ตลอดจนทั้งกฎระเบียบปฏิบัติที่มีมากและซับซ้อน ทำให้สมาชิกและคณะกรรมการบริหาร อบต. หรือพนักงาน-ปลัด อบต. ไม่สามารถเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ ได้ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความผิดพลาด และเป็นเหตุให้ทำผิดกฎหมายด้วย

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปประชาชนยังไม่เข้าใจโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ อบต. ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังขาดการมีส่วนร่วมในการควบคุมการทำงาน ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของ อบต. จึงทำให้ อบต. ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ มีอำนาจและอิทธิพลเหนือวิถีชีวิตของประชาชน และประชาชนมีความคาดหวังกับ อบต. สูงเกินไป พยายามเรียกร้องให้ อบต. ดำเนินกิจการด้านต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นๆ โดยไม่คำนึงรายได้ของ อบต. ที่มีอยู่อย่างจำกัด



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

26

การศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2457-2515

อภิชัย พันธเสน (2539 : 30) ได้วิเคราะห์รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2440 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ.2515 ที่มีรูปแบบการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการจัดการปกครองอยู่ 4 รูปแบบ คือ

1. การจัดการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457
2. การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
3. การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499
4. การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมานั้น รูปแบบที่ 1-2 และ 4 อยู่ภายใต้การครอบงำของอำนาจรัฐในการบริหารและการพัฒนา มีเพียงรูปแบบที่ 3 เท่านั้น ที่มีความเป็นอิสระมากที่สุด มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ในสมัยนั้น

นพดล เมืองสอง (2541 : 32) และชูชัย ศุภวงศ์ (2542 : 21) ได้สรุปผลข้อดีและข้อด้อยของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตไว้ ดังนี้

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2457-2515 ได้แก่

1. เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น
2. ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้รูปแบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นทำให้เกิดความรักชุมชนและท้องถิ่น ตลอดจนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง
3. ก่อให้เกิดรูปแบบปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคนของส่วนท้องถิ่นเอง จึงทำให้ส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศชาติได้

ข้อด้อยของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ. 2457-2515 ได้แก่

1. ในสมัยอดีตการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. คณะกรรมการบริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้งคือ คณะกรรมการส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และคณะกรรมการอีกส่วนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นต้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

27

2. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยชนชั้นนำในสังคม ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พัฒนา
3. การจัดรูปแบบการปกครองและพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละยุคเป็นไปตามความต้องการของชนชั้นนำ ไม่ใช่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะอ่อนแอ ขาดความเป็นอิสระ มีบทบาทและอำนาจในการบริหารที่จำกัด และถูกอำนาจรัฐครอบงำ
5. หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่อย่างจำกัด จะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจึงทำให้ถูกรอบงำในการพัฒนา
6. ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงน้อยมากไม่ว่าในด้านโครงสร้างหรือบทบาทในการบริหารงานจึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิดการพัฒนา
7. การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตมีรูปแบบการปกครองที่ไม่หลากหลาย
8. การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ จึงทำให้ถูกรอบงำในด้านต่างๆ ได้ง่ายยิ่งขึ้น
9. การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจเท่าที่ควร ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนเหมือนกับเจ้าขุนมูลนาย ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัว ข้าราชการ ประชาชนไม่กล้าแสดงออกในการปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง

การปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2537-2553

ความแตกต่างของ พ.ร.บ. การปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. ปี พ.ศ.2537 คือ มีความคล้ายคลึงกับ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 แต่มีเกณฑ์กำหนดรายได้ที่แตกต่างกัน จึงทำให้ สภาตำบลสามารถยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ พ.ร.บ. ปี พ.ศ.2537 เกณฑ์กำหนดรายได้ เฉลี่ย 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป (ชูชัย สุภวงส์. 2542 : 1)

คณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน แต่ลักษณะบทบาทและอำนาจหน้าที่ไม่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาและการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วน พ.ร.บ. การปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2542 มีความแตกต่าง คือ สมาชิกของ อบต. จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ผลของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 มาตรา 78 รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองได้และสามารถพึ่งตนเองได้ จึงทำให้สภาตำบลสามารถยกฐานะเป็นองค์การ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

28

บริหารส่วนตำบลได้ทั่วประเทศ มีการจัดแบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น สภาตำบลใดไม่สามารถยกฐานะเป็น อบต. ตามเกณฑ์ที่กำหนดได้ให้ยกไปรวมกับสภาตำบลอื่น มีการจัดแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสภา องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหาร ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่บริหารจัดการ แผนพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ที่มีกฎหมายรองรับ และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ชัดเจน

นพดล เมืองสอง (2541 : 41-42) และอภิชัย พันธเสน (2539 : 32) ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบัน พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2537-2553 ได้แก่

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเกิดจากความต้องการของประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้กำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการเอง

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. ปัจจุบันคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นคนในส่วนท้องถิ่นเอง ทำให้เข้าใจปัญหาของส่วนท้องถิ่นดี มีความเป็นอิสระสูง

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะอยู่ในฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในส่วนท้องถิ่นนั้น

4. มีการตรวจสอบการดำเนินงานได้ โดยคณะกรรมการฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทั่วไป ช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร มีสิทธิทักท้วงหากทำงานไม่ตรงกับความต้องการหรือผิดระเบียบการบริหารงานราชการ

5. การพัฒนาและการปกครองของส่วนท้องถิ่นตรงจุดมุ่งหมายที่สุด การดำเนินโครงการทุกอย่างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนเห็นได้ชัดเจน ประชาชนสามารถตรวจสอบแผนพัฒนาระยะสั้น และระยะกลางที่ประกาศไว้ได้

6. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในส่วนท้องถิ่นกับประชาชนดียิ่งขึ้น เพราะคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่นเอง แม้แต่เจ้าหน้าที่และบุคลากรของ อบต. จะมีความผูกพันกับประชาชนเสมือนญาติ ความเกลียดกลัวข้าราชการจะหมดไปจากท้องถิ่น เหลือแต่ความเป็นเพื่อนและญาติเข้ามาแทนที่



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

29

7. การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองตนเอง ตามรูปแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มีการค้นหาและวิธีการแก้ปัญหา โดยการอาศัยภูมิปัญญาของคนใน ส่วนท้องถิ่นบริหารและจัดการงบประมาณ ทรัพยากรที่มีอยู่ด้วยตนเอง

8. ประชาชนมีความเข้าใจและสนใจ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ประชาชนถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับ

9. ด้านภาษีอากรหรือรายได้ของส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะต้องเสียภาษี และ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ประชาชนจะต้องมีส่วนรับทราบการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมภาษีอากรว่าสิ่งใดควรเก็บอัตราสูงหรือต่ำ ตามความเหมาะสม

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2537-2553 ได้แก่

1. เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่รวดเร็วเกินไป ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งใน ส่วนท้องถิ่น ประชาชนยัง ไม่มีความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. สถาตำบลบางพื้นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อถูกยกฐานะเป็น อบต. แล้ว จึงทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดทำแผนพัฒนา

3. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีความซ้ำซ้อนกันในการปกครองและ บริหารงาน มีความขัดแย้งกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภท

4. ควรจะรวมทั้งสองหน่วยงานรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อทำให้เกิดความเป็น เอกภาพในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น

ผลดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อภิชัย พันธเสน (2539 : 232-234) ได้สรุปผลดีของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ผลดีทางด้านอุดมการณ์ คือ ทำให้ประชาชนมีอุดมการณ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ของตนเอง และเกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ตามแบบประชาธิปไตย มีความรู้สึกรู้ว่าเป็น เจ้าของส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความพยายามจะยกระดับรายได้ ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของ ประชาชนในชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

2. ผลดีทางด้านเศรษฐกิจ คือ การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความระมัดระวังสูง เพราะสมาชิกมีความรู้สึกรู้ว่า ผลของการพัฒนาเกิดประโยชน์แก่ชุมชนส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดรูปแบบพัฒนาเศรษฐกิจ ชุมชนตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่

3. ผลดีทางด้านสังคมและจิตวิทยา คือ มีความรู้สึกรู้ว่าตนเองเป็นเจ้าของท้องถิ่น ทำให้มี บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดรูปแบบในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้เกิด การมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นผ่านองค์กรระหว่างชุมชน หรือเวที



ประชาคมของชุมชน มีการประนีประนอมปัญหากันมากขึ้น จึงทำให้ความขัดแย้งลดลง มีการรับรู้ข่าวสารของชุมชน เกิดความตื่นตัวในวิถีชีวิตของชุมชน

4. ผลดีทางด้านวิทยาการ คือ ทำให้เกิดความคิดริเริ่ม พยายามเรียนรู้วิทยาการต่างๆ เช่น การวางแผน การบริหาร การจัดโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การทำบัญชี การก่อสร้าง การออกแบบ การเรียนรู้สภาพแวดล้อมของชุมชน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นทำให้คนในส่วนท้องถิ่นมีอุดมการณ์ทางการเมือง รู้สภาพของปัญหาเศรษฐกิจของชุมชน ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างข้าราชการกับประชาชนในชุมชน ตลอดจนทำให้ประชาชนเข้าใจการปกครองตนเองของส่วนท้องถิ่น และมีการเรียนรู้การวางแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความคิดว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของ การพัฒนาส่วนท้องถิ่น หรือความเป็นเจ้าของส่วนท้องถิ่น

1.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครอง. 2546 : ออนไลน์)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคนและในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เกิน 2 คน มิใช่สมาชิกสภา อบต. โดยการแต่งตั้งจากนายก



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

อบต. เลขาธิการนายก องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน มีใช้สมาชิกสภา อบต. โดยการแต่งตั้งจากนายก อบต. ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



1.4 โครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนงาน ปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้มีส่วนราชการภายใน ดังนี้

1. งานบริหารทั่วไป มีหน้าที่เกี่ยวกับบริหารงานทั่วไปซึ่งมีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามแต่จะได้รับความสั่งโดยไม่จำกัดขอบเขตหน้าที่ เช่น ติดต่อนัดหมาย จัดงานรับรองต่าง ๆ เตรียมเรื่องและเตรียมการสำหรับการประชุม ทำรายงานการประชุมสภาและรายงานอื่น ๆ ทำเรื่องติดต่อกับหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ติดตามผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุมหรือผลการปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าส่วนราชการ หรือมีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมและบริหารงานหลายด้านด้วยกันและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะ

2. งานนโยบายและแผน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผนซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ประสานงาน ประมวลแผน พิจารณาเสนอแนะ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนหรือโครงการ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

3. งานกฎหมายและคดี มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณา วินิจฉัยปัญหากฎหมาย ร่าง และพิจารณาตรวจร่างข้อบังคับ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง จัดทำนิติกรรมรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการทางคดี การสอบสวนตรวจพิจารณา ดำเนินการเกี่ยวกับวินัย พนักงานส่วนตำบลและการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการทางกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

4. งานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ งานป้องกันและระงับอัคคีภัย งานวิเคราะห์และพิจารณา ทำความเห็นสรุปรายงาน เสนอแนะ รวมทั้งดำเนินการด้านกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยและสาธารณภัยอื่น ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย งานตรวจสอบควบคุมดูแลในการจัดเตรียมและอำนวยความสะดวกในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

5. งานพัฒนาชุมชน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น สืบรวจข้อมูลเบื้องต้นในเขตพัฒนาชุมชนเพื่อจัดทำแผนงาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

33

ดำเนินการและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของประชาชนประเภทต่าง ๆ แสวงหาผู้นำท้องถิ่น เป็นผู้นำและเป็นทีปรึกษากลุ่มในการพัฒนาชุมชน ดูแลส่งเสริมประชาชนให้มีความสนใจ ความเข้าใจ และความคิดริเริ่มในการพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นของตน ร่วมทำงานพัฒนากับประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ให้คำแนะนำและฝึกอบรมประชาชนในท้องถิ่น

6. งานอื่น ๆ ที่ไม่มีส่วนราชการใดรับผิดชอบ

ส่วนการคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจ่าย การรับ การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกาเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จ บำนาญ เงินอื่น ๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่างๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานทางทดลองประจำเดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย โดยให้มีส่วนราชการภายใน ดังนี้

1. งานการเงิน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทางการเงินและบัญชี ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน รับเงินเบิกจ่ายเงิน งานจัดทำฎีกาเบิกจ่ายเงิน และงานเก็บรักษาเงิน การรวบรวมรายละเอียด และดำเนินงานเกี่ยวกับการงบประมาณของส่วนราชการ

2. งานบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการบัญชี การงบประมาณและการบัญชีทั่วไปของส่วนราชการ เช่น การตรวจสอบหลักฐานใบสำคัญคู่จ่ายเงิน ลงบัญชี ทำรายงานการบัญชี งานการเงินและงบทดลองงานแสดงฐานะทางการเงิน รวบรวมรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการขอจัดตั้งงบประมาณ รายรับ-รายจ่าย ประจำปี

3. งานจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าเช่า งานพัฒนารายได้ งานทะเบียนควบคุมและเร่งรัดรายได้ และรายได้อื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจรับแบบแสดงรายการ คำร้องหรือคำขอของผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียม รับชำระเงิน เขียนใบเสร็จรับเงินและลงบัญชี จัดทำทะเบียนและรายการเก็บรักษาหลักฐานค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ออกหมายเรียกและหนังสือเชิญพบตรวจสอบและประเมินภาษี การเก็บรักษาและนำส่งเงิน เป็นต้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

4. งานทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัสดุทั่วไป ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหา จัดซื้อ การเบิกจ่าย การเก็บรักษา การซ่อมแซมและบำรุงรักษา การทำบัญชีและทะเบียนพัสดุ การเก็บรักษาใบสำคัญหลักฐานและเอกสารเกี่ยวกับพัสดุ การจำหน่ายพัสดุที่ชำรุด การทำสัญญา การต่ออายุสัญญาและการเปลี่ยนแปลงสัญญาซื้อหรือสัญญาจ้าง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

34

ส่วนโยธา ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ การจัดทำข้อมูล ทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบ การก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนงานปฏิบัติงาน การก่อสร้างและ ซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานของเครื่องจักรกล การควบคุม การบำรุงรักษา เครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงานควบคุม เก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมายโดยมีส่วนราชการภายใน ดังนี้

1. งานออกแบบและควบคุมอาคาร มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานทาง สถาปัตยกรรม งานประเมินราคา งานควบคุมการก่อสร้างอาคารและงานออกแบบ ฝ่ายบริการข้อมูล และหลักเกณฑ์ งานบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการ ออกแบบ เขียนแบบ แก้ไขแบบแปลน อาคารสิ่งก่อสร้างต่างๆ เป็นต้น

2. งานก่อสร้าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานก่อสร้างและบูรณะถนน สะพาน งานระบบข้อมูลและแผนที่เส้นทางคมนาคม งานรังวัด งานช่างโยธา

3. งานผังเมือง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการร่าง เขียนแบบแปลน แผนผัง สำหรับการวางผังเมือง ดำเนินการสำรวจ รวบรวม ตรวจสอบข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ทาง วิศวกรรม เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของพื้นที่และชุมชนในบริเวณเขตสำรวจเพื่อการวาง ผังเมือง รวมทั้งศึกษาสำรวจโครงการและนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับ ภูมิภาค เพื่อประมวลเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ วิจัย และเพื่อใช้ในการจัดทำวางผัง เมืองหรือเพื่อการแก้ไขป้องกันปัญหาต่าง ๆ ทางด้านการเมือง เป็นต้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ เกี่ยวข้อง

4. งานประสานสาธารณูปโภค มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการก่อสร้างอาคาร ถนน สะพาน ทางเท้า ท่อระบาย ทางระบายน้ำ เขื่อนและสิ่งติดตั้งอื่นๆ ฯลฯ งานวางโครงสร้าง งาน ซ่อมบำรุงรักษา อาคาร ถนน สะพาน เขื่อนและท่อระบายน้ำ ทางเท้า งานควบคุมดูแลตกแต่ง สถานที่ งานประมาณราคา เกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางเท้าและสะพาน งานควบคุมพัสดุ และงาน อื่นๆที่เกี่ยวข้อง

5. งานการประปา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการประปา เช่น การผลิตน้ำประปา จัดน้ำสะอาดบริการประชาชน บริการผู้ใช้น้ำของการประปา เตรียมน้ำประปาสำรองไว้เพื่อการ ดับเพลิง ตรวจสอบ ควบคุมรายได้ รายจ่าย พัสดุ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินของที่ทำกรประปา และ ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

35

ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณีอันดีงามของประชาชน การสนับสนุนบุคคลากร วัสดุอุปกรณ์ และทรัพย์สินต่างๆ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา จัดสถานที่เพื่อการศึกษา ส่งเสริม ทำนุบำรุงและรักษาไว้ซึ่งศิลปประเพณีขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีท้องถิ่น วัฒนธรรมด้านภาษา การดำเนินชีวิต ส่งเสริมสนับสนุนการเล่นกีฬาการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ฯลฯ โดยมีส่วนราชการภายใน ดังนี้

1. งานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทางวิชาการศึกษามีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาหลักสูตรแบบเรียนทุกระดับที่อยู่ในความควบคุมของทางราชการ ปรับปรุงมาตรฐานของสถานศึกษา การแนะแนวการศึกษาและอาชีพการจัดและควบคุมพิพิธภัณฑสถานศึกษา การบริการและส่งเสริมการศึกษาโดยใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติทางการศึกษา การวางแผนการศึกษา การวิจัยทางการศึกษา การส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา เป็นต้น ส่งเสริม ทำนุบำรุงและรักษาไว้ซึ่งศิลปประเพณี ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีท้องถิ่น วัฒนธรรมด้านภาษา การดำเนินชีวิต ส่งเสริมสนับสนุนการเล่นกีฬาการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

2. งานบริหารการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับงานวิชาการ โดยปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมคุณภาพการศึกษา และควบคุมมาตรฐานการศึกษาโดยวิธีการวางแผนการศึกษา การตรวจและนิเทศการประชุมสัมมนาการอบรม การพัฒนาหลักสูตร สื่อการเรียน การใช้เทคนิคและวิธีการใหม่ ๆ ทางการศึกษา การจัดเก็บและการวิเคราะห์ข้อมูล สถิติการศึกษา การทดลองและวิจัยทางการศึกษา การส่งเสริมและเผยแพร่ทางการศึกษา การวัดผลทางการศึกษา การประเมินผลการศึกษา รวมทั้งประสานงานในการดำเนินงาน ทางศึกษากับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณสุข อนามัย การป้องกัน และรักษาโรค การรักษาความสะอาด การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางแผนประสานงาน คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่น รวมทั้งการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และดำรงไว้ซึ่งสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิต โดยมีส่วนราชการภายใน ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

36

1. งานบริการสาธารณสุข มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเบื้องต้น การส่งเสริมสุขภาพอนามัย ซึ่งรวมถึงงานอนามัยแม่และเด็ก การสุขาภิบาล การควบคุมป้องกันโรค และทันตสาธารณสุข
2. งานควบคุมโรค มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับหรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับโรคระบาด เช่น สอบสวนภาวะการเกิดโรคติดต่อ รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการเกิดโรค เก็บวัตถุติดเชื้อส่งตรวจ ให้การนิเทศงานทางระบาดวิทยาของโรคต่าง ๆ
3. งานส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนให้มีทัศนคติและพฤติกรรมด้านอนามัยส่วนบุคคลที่ถูกต้อง มีความสมบูรณ์พร้อมทั้งร่างกายและจิตใจ ดำเนินการสำรวจสภาพเขตท้องที่ ปัญหาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการส่งเสริมสุขภาพ ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานสาธารณสุขที่อยู่ในความรับผิดชอบ เช่น วางแผนปฏิบัติงาน กำหนดวิธีการดำเนินงานพิจารณาเสนอแนะ ตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานการให้บริการทางวิชาการสาธารณสุข ฝึกอบรมเพื่อฟื้นฟูทางวิชาการแก่เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครที่ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข สนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้และเวชภัณฑ์ทางสาธารณสุข เผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานสาธารณสุข
4. งานอนามัยและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณสุข อนามัย การป้องกัน และรักษาโรค การรักษาความสะอาด การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางแผนประสานงาน คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่น รวมทั้งการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
5. งานรักษาความสะอาด มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ จัดหาและปรับปรุงแหล่งน้ำ ควบคุมคุณภาพน้ำดื่ม น้ำใช้ในชุมชน การจัดเก็บทำลายสิ่งปฏิกูล มูลสัตว์ ขยะมูลฝอยที่ถูกลุกลักษณะ การกำจัดและแก้ไขน้ำเสีย การจัดการสถานที่ให้มีแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทั่วไป การป้องกันเหตุรำคาญ และควบคุมสถานที่ผลิตและจำหน่ายอาหารตามหลักการสุขาภิบาล

1.5 หลักเกณฑ์การจัดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

กำหนดหลักเกณฑ์ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีมติให้กำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2553 : ออนไลน์)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

37

1. เกณฑ์ด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ
 - 1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป หรือ
 - 1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป
 - 1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท
2. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร
3. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม
 - 3.1 จำนวนพื้นที่
 - 3.2 จำนวนประชากร
 - 3.3 จำนวนโครงสร้างพื้นฐาน
 - 3.4 จำนวนโรงฆ่าสัตว์
 - 3.5 จำนวนตลาดสด
 - 3.6 จำนวนโรงงานนิคมอุตสาหกรรม
 - 3.7 จำนวนโรงเรียน
 - 3.8 จำนวนศูนย์พัฒนาเด็ก
 - 3.9 จำนวนโรงแรม
 - 3.10 จำนวนศาสนสถาน
 - 3.11 จำนวนสถานพยาบาล
 - 3.12 จำนวนศูนย์การค้า
 - 3.13 การประกาศให้ อบต. เป็นเขตควบคุมอาคาร
 - 3.14 การประกาศให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
 - 3.15 จำนวนวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 3.16 จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือด้านการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล
 - 3.17 จำนวนโครงสร้างส่วนราชการ
 - 3.18 จำนวนหน่วยกิจการพาณิชย์
4. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ
 - 4.1 ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

38

- 4.2 ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ
- 4.3 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคคล
- 4.4 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ
5. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล
 - 5.1 หลักนิติธรรม
 - 5.2 หลักคุณธรรม
 - 5.3 หลักความโปร่งใส
 - 5.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 5.5 หลักความรับผิดชอบ
 - 5.6 ความคุ้มค่า

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเองเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2528 : 13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศศิการ (2535 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้ จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2541 : 2) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระ



ในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ข้างต้นพอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ทรัพยากร ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

40

แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2528 : 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมา เพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วย วิธีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน (ชูวงศ์ ฉายาบุตร. 2536 : 14)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต วีรเวทิน. 2525 : 3)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

41

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับว่าจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ตามความเจริญของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาล มีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินการยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาล มีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

42

การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมาก่อนจนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคนารักษ์. 2528 : 98)

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ชีรเวทิน. 2525 : 3-4) ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาสังคมชนบทอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่างๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร ประหยัด หงษ์ทองคำ และศาสตราจารย์ บอนนาร์ต ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง. 2540 : 12) การกระจายอำนาจ แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น



2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าของท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองบางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ฝืดหยวนการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกในหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้้องค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

44

มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีโอกาสในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มิงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีรายได้ในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมจะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระบบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้นๆ

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่าง เช่น

ลิขิต ชีรวะกิน (2525 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้าง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

45

การปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2541 : 19 - 20) กล่าวถึงความหมายธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล ไว้หลายประการ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
2. ประชาธิปไตย หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ หรือ
3. ประชาธิปไตย หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือการบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สุจิตต์ นิमितกุล. 2543 : 13-24) ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมิมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน (สุจิตต์ นิमितกุล. 2543 : 13-24) อธิบายว่าการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

46

ที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้

ทั้งนี้ยังได้เสนอว่า ธรรมรัฐแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูก คือ ทางสายกลาง โดยการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากล ธรรมรัฐแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าไปปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเองขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐภาคสังคม และเอกชน สถาบันสำคัญๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2541 : 14) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาลว่า เป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่งคั่งของรัฐมีไว้เพื่อกระจายทรัพย์ไปสู่คนทุกหมู่เหล่า ไม่ให้เดือดร้อนด้วยเรื่องการอุปโภค บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์มาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชนการใช้ทรัพย์ก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรม เป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์ ด้วยเหตุนี้ธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้บูชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 5) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้โดยสาระธรรมาภิบาลหรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผลหมายถึง การมีบรรทัดฐาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

47

เกษียร เตชะพีระ (2541 : 30-32) กล่าวถึงโดยในความหมายของ ธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญ โดยได้เสนอความหมายออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. รัฐธรรมนูญอำนาจนิยม หมายถึง การมองรัฐธรรมนูญในทัศนะของฝ่ายมั่นคง เช่น กองทัพ ฝ่ายปกครอง และภาคราชการ โดยสัมพันธ์กับการอธิบายบทบาทของทางราชการ ในการสร้างรัฐธรรมนูญในสังคมไทย ในที่นี้ หมายถึง รัฐเป็นเจ้าของของการสร้างรัฐธรรมนูญในภาครัฐ คือ การใช้กลไกทางการเมือง อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระดับภาคีรัฐบาล ก็คือ การปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง และทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการและการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานราชการ โดยเฉพาะระบบข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนพึงรู้
2. รัฐธรรมนูญเสรีนิยม หมายถึง การมองรัฐธรรมนูญในแง่ของนักธุรกิจ นักจัดการสมัยใหม่ เป็นแนวคิดเรื่องการเปิดเสรี โดยเป็นเรื่องของการบริหารให้เกิดผลสำเร็จโดยไม่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบที่จำเป็นต้องมี ได้แก่ การมีส่วนร่วมจากประชาชน (Participation) มีหลักการและความรับผิดชอบ (Accountability) การสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) และมีความโปร่งใส (Transparency) ตลอดจนต้องมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรม (Rule of law)
3. รัฐธรรมนูญชุมชนนิยม หมายถึง รัฐธรรมนูญในแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคมที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและเอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยสัมพันธ์กับประชาธิปไตย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า เป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลักๆได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย คือ จะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

ธนาкар โลก (2544 : 7) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมนูญเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาкар โลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมนูญเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มี



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

48

ประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ลักษณะเงื่อนไขของธรรมาภิบาล มีหลักสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาส ในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2. หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and transparency) คือ กลไกการบริหารที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบ และติดตามผลได้

3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบต่อบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัด องค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มีระบบบริหารที่มีพิธีรีตอง (Bureaucracy accountability) และระบบพลเมือง (Political accountability) ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ทำให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องพร้อม และสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างการตรวจสอบได้ (Accountability)

4. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศ ที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

5. หลักกฎหมายที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎหมายมีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้อาจจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคมสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทั้งด้านการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good governance) ที่นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้นั้น พอสรุปได้ว่า การบริหารงานของภาครัฐในทุกๆ ด้านโดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมายมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ

งานด้านการบริการเป็นงานสำคัญที่เป็นภาพลักษณ์ขององค์กร หรือบางทีคนส่วนใหญ่จะกล่าวว่า พนักงานทุกคนล้วนเป็นผู้ประชาสัมพันธ์องค์กรทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นพนักงานขาย พนักงานสินเชื่อ พนักงานประจำสำนักงานที่มีหน้าที่สนับสนุนงานหลักขององค์กรก็ตาม ล้วนเป็นกลไกหรือฟันเฟืองไม่ว่าผู้ที่ทำงานจะอยู่ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจเอกชน ล้วนเป็นหน้าที่ที่เชิดชูหรือทำให้องค์กรเสื่อมเสียชื่อเสียงได้ด้วยกันทั้งนั้น และพนักงานที่มีความสำคัญที่สุดในจุดนี้ก็คือนักงานที่ให้บริการนั่นเอง เพราะเป็นส่วนที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้มาติดต่อกับองค์กรมากที่สุดและเป็นด่านแรกที่จะให้ผู้ติดต่อมีความรู้สึกที่ดีต่อองค์กร มีผู้กล่าวถึงแนวคิดในด้านนี้ไว้จำนวนมาก ดังนี้

ปรัชญา เวสารัชช (2543 : 6) ได้กล่าวถึง การให้บริการโดยสรุปไว้ว่า พฤติกรรมและวิธีการบริการของเจ้าหน้าที่บริการมีความสำคัญมากที่สุดในการสร้างความประทับใจในการบริการประชาชน ทั้งนี้ เพราะประชาชนได้รับประสบการณ์โดยตรงจากสัมผัสกับเจ้าหน้าที่ที่บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งยังมีได้พัฒนาเทคโนโลยีบริการ ซึ่งลดโอกาสสัมผัสติดต่อโดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่บริการประชาชน เรื่องที่จะทำให้ประชาชนเกิดการประทับใจที่ดี หรืออาจเกลียดชังประทับใจติดใจได้รับการที่ไม่ดี ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

50

1. บุคลิกภาพและการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ โดยแสดงออกในลักษณะต่างๆ คือ

1.1 รูปร่างหน้าตา สีหน้า และการแสดงออก นั้น เป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่บริการแสดงให้ปรากฏต่อหน้าผู้พบเห็นนอกจากรูปร่างหน้าตา

1.2 เสื้อผ้าเครื่องประดับ เจ้าหน้าที่ควรแต่งตัวด้วยเสื้อผ้าปกปิด เรียบร้อย ไม่ดูหยาบกราดตามแฟชั่น หากเป็นหญิงก็ไม่ควรให้ดูโป๊ โดยทั่วไปควรแต่งตัวให้ดูเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ คือควรมีความเรียบร้อย ดูแล้วสะอาดตา

1.3 การแต่งเนื้อแต่งตัว การแต่งหน้า แต่งเล็บ ทำผม และการประเทืองร่างกายควรแต่งหน้าเพียงบางๆ ใช้สีสันทันที่ไม่ฉูดฉาด ผมเผ้าไม่รุงรัง ไม่เป็นทรงที่ดูสะกดศูดตาทรมาณใจคนดู นอกจากนี้ก็ไม่ควรชโลมน้ำหอมเสียนพุ่ม

2. การพูดจาตอบคำถาม ในกรณีการบริการเป็นลักษณะกึ่งอัตโนมัติ ซึ่งผู้รับบริการรู้หน้าที่และไม่ต้องถามการซักถาม รวมทั้งผู้ให้บริการก็ไม่จำเป็นต้องซักถาม ความจำเป็นต้องพัฒนาการพูดจาและการตอบคำถามก็ไม่มี กรณีดังกล่าวนี้หาได้ยากมากและหากเป็นเช่นนั้นหน่วยงานบริการก็ควรหาเครื่องจักรมาแทนคนได้ แต่บริการเป็นเรื่องเลียงไม่ได้ในการพบปะและการสื่อสารผู้รับบริการจะประทับใจในประเด็นต่อไปนี้ มีการยิ้มแย้มแจ่มใสและทักทาย มีการซักถามความต้องการ การอธิบาย วิธีการพูดที่สุภาพ

เวอร์ม่า (ชนะ กล้าชิงชัย. 2544 : 9 ; อ้างอิงจาก Verma. 1999. **Introduction to Quality Method : A Managerial Emphasis.** p.45) กล่าวว่า การให้บริการที่ดีส่วนหนึ่งขึ้นกับการเข้าถึงบริการซึ่ง โทมัส (Thomas. 1961 : 11) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงการบริการ ดังนี้

1. ความพอเพียงของบริการที่มีอยู่ คือ ความพอเพียงระหว่างบริการที่มีอยู่กับความต้องการของการรับบริการ

2. การเข้าถึงแหล่งบริการได้อย่างสะดวก โดยคำนึงถึงลักษณะที่ตั้งการเดินทาง

3. ความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการ ได้แก่ แหล่งบริการที่ผู้รับบริการยอมรับว่า ให้ความสะดวกและมีสิ่งอำนวยความสะดวก

4. ความสามารถของผู้รับบริการ ในการที่จะเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการ

5. การยอมรับคุณภาพของบริการ ซึ่งในการนี้จะรวมถึง การยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการด้วย

กิตตินัย สิทธิชัย (2542 : 25) ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการบริการลูกค้าที่ควรปฏิบัติทั้งในองค์กรของรัฐและเอกชน ควรยึดหลักปฏิบัติตัวดังนี้ ควรให้บริการเฉพาะเรื่องงานเท่านั้น หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการควรจำกัดเฉพาะเรื่องงาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

51

เท่านั้น ผู้ให้บริการไม่ควรเอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง การปฏิบัติโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน หมายความว่า ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการ โดยความเป็นธรรมไม่ถือเอาเชื้อชาติ เช่น การให้บริการตามลำดับก่อนหลังใครมาก่อนก็ได้รับบริการก่อนเป็นต้น การวางตนเป็นกลาง หมายถึงผู้ให้บริการจะต้องบริการผู้ใช้บริการ โดยไม่เอาอารมณ์ส่วนตัวมายุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและควรปฏิบัติด้วยเหตุและผลและใช้หลักการความถูกต้อง ไม่ชู้ตักหรือหาเหตุชวนวิวาทกับผู้ใช้บริการ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545ข : 4-5) ได้กล่าวถึงแนวคิดของคุณภาพสำหรับการให้บริการว่าเกณฑ์ในการพิจารณาคุณภาพการบริการโดยคำนึงถึงคุณลักษณะ 10 ประการ คือ

1. การเข้าถึงลูกค้า (Access) บริการที่ให้กับลูกค้าต้องอำนวยความสะดวกในด้านเวลาและสถานที่แก่ลูกค้า คือ ไม่ให้ลูกค้าต้องคอยนาน ท่าเลที่ตั้งเหมาะสมอันแสดงถึงความสามารถของการเข้าถึงลูกค้า
2. การติดต่อสื่อสาร (Communication) มีการอธิบายอย่างถูกต้อง โดยใช้ภาษาที่ลูกค้าเข้าใจง่าย
3. ความสามารถ (Competence) บุคลากรที่ให้บริการต้องมีความชำนาญ และมีความรู้ความสามารถในงาน
4. ความมีน้ำใจ (Courtesy) บุคลากรที่ให้บริการต้องมีมนุษยสัมพันธ์เป็นที่น่าเชื่อถือมีความเป็นกันเอง มีวิจารณ์ญาณ
5. ความน่าเชื่อถือ (Credibility) บริษัทและบุคลากรต้องสามารถสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในบริการโดยเสนอบริการที่ดีที่สุดแก่ลูกค้า
6. ความไว้วางใจ (Reliability) บริการที่ให้กับลูกค้าต้องมีความสม่ำเสมอและถูกต้อง
7. การตอบสนองลูกค้า (Responsiveness) พนักงานจะต้องให้บริการและแก้ไขปัญหาแก่ลูกค้าอย่างรวดเร็วตามที่ลูกค้าต้องการ
8. ความปลอดภัย (Security) บริการที่ให้ต้องปราศจากอันตราย ความเสี่ยงและปัญหาต่าง ๆ
9. การสร้างบริการให้เป็นที่รู้จัก (Tangible) บริการที่ลูกค้าได้รับ จะทำให้เขาสามารถคาดคะเนถึงคุณภาพดังกล่าวได้
10. การเข้าใจและรู้จักลูกค้า (Understanding/knowning customer) พนักงานต้องพยายามเข้าใจถึงความต้องการของลูกค้าและให้ความสนใจตอบสนองความต้องการดังกล่าว

คลยา วุฒิวิวัฒนกุล (2544 : 32) ได้สรุปความหมายของการบริการไว้ว่า การบริการเป็นงานที่ไม่มีตัวตน ไม่สามารถจับต้องได้ แต่ผลลัพธ์ได้เป็นความพึงพอใจ ความรู้สึกคุ้มค่าที่ได้มาใช้บริการ ซึ่งเป็นงานที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้มาใช้บริการ ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงต้อง



พร้อมรองรับความต้องการนั้น ๆ ทั้งในด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีความสามารถในการสื่อสาร มีความเต็มใจที่จะทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการนั้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ สรุปได้ว่า การให้บริการที่ดีส่วนหนึ่งขึ้นกับการเข้าถึงบริการของผู้ให้บริการเพื่อสร้างความประทับใจในการบริการแก่ผู้รับบริการ เพราะผู้รับบริการได้รับประสบการณ์โดยตรงจากผู้ให้บริการ ซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการเกิดการประทับใจในการบริการ ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงต้องพร้อมรองรับความต้องการ ทั้งในด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีความสามารถในการสื่อสาร มีความเต็มใจที่จะทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการ เป็นหน้าที่หลักสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนหรือลูกค้าโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ส่งต่อการบริการ (Delivery service) ให้แก่ผู้รับบริการซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการไว้ดังนี้

ปิตชัย รังสิยานนท์ (2541 : 29) ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าการบริการทั่วไปเพื่อตอบสนองต่อส่วนรวม โดยมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องและมีความยุติธรรมอันนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องกับการบริการ

ปัจจัยที่สำคัญต่อบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

1. กิจกรรมหรือทรัพยากรบริการ
2. ระบบและกระบวนการให้บริการ
3. ผู้ให้บริการ
4. ผู้รับบริการ
5. สถานที่บริการ
6. ผลผลิตของบริการ
7. ผลกระทบของบริการ

จริน อุดมเลิศ (2540 : 8) ได้กล่าวถึงการให้บริการสาธารณะว่า เป้าหมายของการให้บริการสาธารณะ คือ การสร้างความพอใจให้แก่ผู้รับบริการ ดังนั้น การที่จะวัดว่าการให้บริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ วิธีหนึ่ง คือ การวัดความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเพื่อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการ เพราะการวัดความพึงพอใจนี้เป็นการเป็นการตอบคำถามว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการมีความสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ เพียงใด อย่างไร ในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

53

กระทำเพื่อตอบสนองความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจ การบริการจึงประกอบไปด้วยผู้ให้บริการ (Provider) และผู้รับบริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรกถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการ เพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

วัลภา ซายหาด (2532 : 65) กล่าวว่า การให้บริการสาธารณะทั่วไป คือ การที่รัฐหรือองค์กรของรัฐจัดบริการต่างๆ ให้แก่ประชาชนโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ให้บริการนั้นสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี มีความมั่นคงปลอดภัย ทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน โดยรัฐไม่คิดมูลค่าจากประชาชน บริการต่างๆ จะเกี่ยวข้องกับประชาชนประชุมชนที่อนาคตจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นๆ ตามสภาพและวิถีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ในปัจจุบันองค์กรราชการของไทยได้ขยายบทบาทในการให้บริการทั้งทางด้านปริมาณ ขนาด กำลังคน และงบประมาณเพื่อให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้นอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน

ชูวงศ์ ฉายบุตร (2536 : 11-14) ได้เสนอหลักการให้บริการแบบครบวงจร หรือการพัฒนาการให้บริการเชิงรุกที่จะต้องเป็นไปตามหลักการซึ่งอาจเรียกง่ายๆ ว่า หลัก Package Service ดังนี้

1. ยึดการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนเป็นเป้าหมายการบริการของรัฐ ในเชิงรับจะเน้นการให้บริการตามระเบียบแบบแผนและมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ ดังนี้ คือ

1.1 ข้าราชการมีทัศนคติว่าการให้บริการจะเริ่มต้นก็ต่อเมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการมากกว่าที่จะมองว่าตนมีหน้าที่จะต้องจัดบริการให้แก่ราษฎรตามสิทธิประโยชน์ที่เขาควรจะได้รับ

1.2 ราชการมักเป็นไปเพื่อสงวนอำนาจในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงาน หรือปกป้องตัวราชการเอง มีลักษณะที่เน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม การติดต่อราชการจึงต้องใช้เอกสารหลักฐานต่างๆ เป็นจำนวนมากและต้องผ่านการตัดสินใจหลายขั้นตอน ซึ่งบางครั้งเกินกว่าความจำเป็น

1.3 จากการที่ราชการมองว่ามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ และกฎระเบียบเป็นเครื่องมือที่จะปกป้องการใช้ดุลพินิจของตนทำให้ราชการจำนวนไม่น้อยมีทัศนคติในลักษณะของเจ้าขุนมูลนาย ในฐานะที่ตนมีอำนาจที่จะบันดาลผลได้ผลเสียแก่ประชาชนการดำเนินความสัมพันธ์จึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน และนำไปสู่ปัญหาต่างๆ เช่น ความไม่เต็มใจที่จะให้บริการ รู้สึกไม่พอใจเมื่อราษฎรแสดงความคิดเห็นโต้แย้ง เป็นต้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

54

1.3.1 ข้าราชการจะต้องถือว่าการให้บริการเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องพยายามจัดบริการให้ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรได้รับบริการทุกคน

1.3.2 การกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจจะต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก โดยพยายามให้ผู้รับบริการได้รับสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับอย่างสะดวกรวดเร็ว

1.3.3 ข้าราชการจะต้องมองผู้มารับบริการว่ามีฐานะแลศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับตน มีสิทธิที่จะรับรู้ ให้ความเห็น หรือโต้แย้งด้วยเหตุผลได้อย่างเต็มที่

2. ความรวดเร็วในการให้บริการ สังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันกับสังคมอื่นๆ อยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการ คือ ความล่าช้า ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นความล่าช้าที่เกิดจากความจำเป็นตามลักษณะของการบริหารราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแห่งรัฐแต่ในหลายส่วนความล่าช้าของราชการเป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ เช่น ความล่าช้าที่เกิดจากการปิดภาระในการตัดสินใจ ความล่าช้าที่เกิดจากการขาดกระจายอำนาจ หรือเกิดจากการกำหนดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น หรือความล่าช้าที่เกิดขึ้นเพราะขาดการพัฒนางานหรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ เป็นต้น ปัญหาที่ตามมาก็คือ ระบบราชการถูกมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าและเป็นตัวถ่วงในระบบการแข่งขันเสรี ดังนั้น ระบบราชการจำเป็นที่จะต้องตั้งเป้าหมายในอันที่จะพัฒนาการให้บริการมีความรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งอาจกระทำได้ 3 ลักษณะ คือ

2.1 การพัฒนาข้าราชการให้มีทัศนคติ มีความรู้ ความสามารถ เพื่อให้เกิดความชำนาญ มีความกระตือรือร้นและกล้าตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตน

2.2 การกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจให้มากขึ้นและปรับปรุงระเบียบวิธีการทำงานให้มีขั้นตอน และใช้เวลาในการให้บริการให้เหลือน้อยที่สุด

2.3 การพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ ที่จะทำให้สามารถให้บริการได้เร็วขึ้น

อนึ่งการพัฒนาความรวดเร็วในการให้บริการเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ทั้งขั้นตอนก่อนการให้บริการ ซึ่งได้แก่ การวางแผน การเตรียมการต่างๆ ให้พร้อมที่จะให้บริการ และการนำบริการไปสู่ผู้ที่สมควรที่จะได้รับบริการเป็นการล่วงหน้า เพื่อป้องกันปัญหาหรือความเสียหาย เช่น การแจกจ่ายน้ำสำหรับหมู่บ้านที่ประสบภัยแล้งนั้น หน่วยราชการไม่จำเป็นที่จะต้องรอให้มีการร้องขอ แต่อาจนำไปแจกจ่ายให้แก่หมู่บ้านเป้าหมายล่วงหน้าได้เลย การพัฒนาความรวดเร็วในขั้นตอนให้บริการ เมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการและการพัฒนาความรวดเร็วในขั้นตอนภายหลังการให้บริการ เช่น การรายงาน การติดตามผล การจัดเก็บเอกสารต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้วงจรของการให้บริการสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น การให้บริการในการจัดทำบัตรการ



แจ้งย้ายปลายทางซึ่งสำนักทะเบียนปลายทางจะต้องรอการยืนยันหลักฐานทางการทะเบียนจากสำนักทะเบียนต้นทาง เป็นต้น

3. การให้บริการจะต้องสมบูรณ์เป้าหมายของการให้บริการเชิงรุกแบบครบวงจรอีกประการหนึ่ง คือ ความสมบูรณ์ของการให้บริการ ซึ่งหมายถึง การเสร็จสมบูรณ์ตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้รับบริการจะต้องได้รับ โดยที่ผู้รับบริการไม่จำเป็นต้องมาติดต่อบ่อยครั้งนักซึ่งลักษณะที่ดีของการให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ก็คือ การบริการที่แล้วเสร็จในการติดต่อเพียงครั้งเดียวหรือไม่เกิน 2 ครั้ง (คือ มารับเรื่องที่แล้วเสร็จอีกครั้งหนึ่ง)

นอกจากนี้ การให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ยังหมายถึง ความพยายามที่จะให้บริการในเรื่องอื่นๆ ที่ผู้มาติดต่อขอรับบริการสมควรจะได้รับด้วย แม้ว่าผู้มาขอรับบริการจะไม่ได้ขอรับบริการในเรื่องนั้นก็ตาม แต่ถ้าเห็นว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการก็ควรที่จะให้คำแนะนำและพยายามให้บริการในเรื่องนั้นๆ ด้วย เช่น มีผู้มาขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน หากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการพบว่าบัตรประจำตัวประชาชนของผู้นั้นหมดอายุแล้วก็ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ใหม่ เป็นต้น

4. ความกระตือรือร้นในการให้บริการ ความกระตือรือร้นในการให้บริการเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการให้บริการเชิงรุก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนบางส่วนยังมีความรู้สึกว่าการติดต่อขอรับบริการจากทางราชการเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจที่จะให้บริการ ดังนั้น จึงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบริการของรัฐและต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาของการสื่อสารทำความเข้าใจกัน ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการพยายามให้บริการด้วยความกระตือรือร้นแล้วก็จะทำให้ผู้มารับบริการเกิดทัศนคติที่ดี ขอมรับฟังเหตุผล คำแนะนำต่างๆ มากขึ้น และเต็มใจที่จะรับบริการในเรื่องอื่นๆ อีก นอกจากนี้ความกระตือรือร้นในการให้บริการยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริการนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความสมบูรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในที่สุด

5. การให้บริการด้วยความถูกต้องสามารถตรวจสอบได้ การพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจรนั้นไม่เพียงแต่จะต้องให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์เท่านั้น แต่จะต้องมีความถูกต้องชอบธรรมทั้งในแง่ของนโยบายและระเบียบแบบแผนของทางราชการและถูกต้องในเชิงศีลธรรมจรรยาด้วย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของข้าราชการเป็นสำคัญ เช่น ในกรณีที่มีผู้มาขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน นายทะเบียนจะต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประพฤติและความจำเป็นของผู้รับบริการด้วยหรือในกรณีที่มีผู้มาขอจดทะเบียนหย่า แม้ว่านายทะเบียนจะสามารถดำเนินการให้ได้ตามประสงค์แต่ในแง่ศีลธรรมแล้วควรจำเป็นต้องมีการพุดจาไถ่เกลียดกับคู่สมรสเสียก่อน ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการให้บริการประชาชนจึงต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบ



ได้ ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องนี้อาจเป็นการตรวจสอบโดยกลไกภายในระบบราชการเอง เช่น การตรวจสอบความถูกต้องโดยผู้บังคับบัญชา หรืออาจเป็นการตรวจสอบภายนอก ซึ่งที่สำคัญก็คือ การตรวจสอบโดยประชาชน และประการสุดท้าย คือ การตรวจสอบโดยอาศัยความสำนึก รับผิดชอบในเชิงศีลธรรมและจรรยาทางวิชาชีพของราชการเอง

6. ความสุภาพอ่อนน้อม เป้าหมายอีกประการหนึ่งของการพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจร คือเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อม ซึ่งจะทำให้ผู้มารับบริการมีทัศนคติที่ดีต่อราชการและการติดต่อกับทางราชการอันจะส่งผลให้การสื่อสาร ทำความเข้าใจระหว่างกันเป็นไปได้ง่ายยิ่งขึ้น ความสุภาพอ่อนน้อมในการให้บริการและหน้าที่ที่มีความสำคัญรวมทั้งมีความรู้ลึกแการพในสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้มาติดต่อขอรับบริการ

7. ความเสมอภาค การให้บริการแบบครบวงจรจะต้องถือว่าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

7.1 การให้บริการจะต้องเป็นไปภายใต้ระเบียบแบบแผนเดียวกันและได้รับผลที่สมบูรณ์ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าผู้รับบริการจะเป็นใครก็ตาม หรือเรียกว่าความเสมอภาคในการให้บริการ

7.2 การให้บริการจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนบางส่วนของประเทศเป็นกลุ่มบุคคลที่มีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถในการที่จะติดต่อขอรับบริการจากรัฐ เช่น มีรายได้น้อย ขาดความรู้ความเข้าใจหรือข้อมูลข่าวสารในการที่เพียงพอ อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร เป็นต้น ดังนั้นการจัดบริการของงทางราชการจะต้องคำนึงถึงคนกลุ่มนี้ด้วยโดยจะต้องพยายามนำบริการไปให้ผู้รับบริการตามสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เช่น การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ต่างๆ เป็นต้น การละเงื่อนไขการรับบริการให้เหมาะสมกับความสามารถของผู้รับบริการ เช่น การออกบัตรสงเคราะห์ในการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้มีรายได้น้อย การเรียกเก็บค่าปรับในอัตราที่ต่ำที่สุดตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อเห็นว่าผู้รับบริการไม่มีเจตนาที่จะเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เป็นเพราะขาดข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกว่าความเสมอภาคนี้ว่า ความเสมอภาคที่จะได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาการให้บริการเชิงรุกแบบครบวงจร หรือ Package service เป็นการพัฒนาการให้บริการที่มีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนได้รับบริการที่ควรจะได้รับอย่างครบถ้วน สมบูรณ์ มีความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการมุ่งที่จะให้บริการเชิงส่งเสริมและสร้างทัศนคติและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการตลอดจนเป็นการให้บริการที่มีความถูกต้อง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

57

ขอชมเชยสามารถตรวจสอบได้และสร้างความเสมอภาคทั้งในการให้บริการและในการที่จะได้รับบริการจากรัฐ

ดังนั้น หลักการให้บริการประชาชนนั้นจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายสำคัญของการบริการ คือ “การอำนวยความสะดวก และความสุขแก่ประชาชน” โดยในการให้บริการประชาชนควรยึดถือหลักปฏิบัติใน 5 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว
2. การให้บริการโดยเสมอภาค เท่าเทียมกัน
3. การให้บริการด้วยความเต็มใจ และจริงใจ
4. การให้บริการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และถูกต้องตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบ

แบบแผนของทางราชการ

5. การให้บริการอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องกัน

จากที่กล่าวมาโดยสรุป การให้บริการสาธารณะคือ การที่รัฐหรือองค์กรของรัฐจัดบริการต่างๆ ให้แก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งการให้บริการจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยุติธรรมจนทำให้ประชาชนโดยส่วนรวมเกิดความพึงพอใจ ดังนั้น การที่จะวัดว่าการให้บริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ วิธีหนึ่ง คือ การวัดความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเพื่อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการ เพราะการวัดความพึงพอใจนี้เป็นการเป็นการตอบคำถามว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการมีความสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ เพียงใด อย่างไร

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

สุรัชย์ หวันแก้ว (2527 : 116) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การอยากร่วมและความสมัครใจ (แยกจากการเสียดสีและหวังผลตอบแทนจากทางราชการ) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมและชีวิตของบุคคลนั้น

ธวัชชัย ฐเนตสกุล (2545 : 8 ; อ้างอิงจาก นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. 2527. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ และอารมณ์ ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้อง ดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทำให้เกิดความรู้สึกร่วม รับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

58

สุริย์ ตันท์ศรีสุโรจน์ (2531 : 8) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมมือร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นอย่างปัจเจกบุคคล หรือของกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลง ในทิศทางที่ต้องการและเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ปวีรรต วรรณกุล (2538 : 13) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง ความร่วมมือของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกัน และเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกิจกรรมของโครงการหนึ่งเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้

สายสุนีย์ ปวดีนันท์ (2541 : 40) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง ความร่วมมือจากบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน ร่วมรับผิดชอบ หรือเข้าร่วมทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร โดยการร่วมวางแผน คิดแก้ไข ปฏิบัติ ติดตามผล และร่วมรักษามาตรฐาน ที่กลุ่มกำหนดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อองค์กร และเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายการมีส่วนร่วมตามทรรศนะ ของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าได้มีนักวิชาการให้ความหมายแตกต่างกันออกไป สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะให้ความหมายซึ่งถือได้เป็นแนวทางในการทำวิจัยครั้งนี้ คือ

การมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมมือของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น ในการร่วมกันแก้ปัญหาและร่วมกันกำหนดวิธีการทำงานเพื่อประโยชน์ขององค์กร

ความหมายของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกัน ซึ่งได้ศึกษาหนังสือ Participative Management - A Case Study ของ รามेश และเรโอ (Ramesh and Rao) ดังต่อไปนี้

สุพิน เกชาคุปต์ (2527 : 92) ได้นิยามการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นแนวทางการบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด วางแผน และการตัดสินใจในงานต่างๆ ที่รับผิดชอบอยู่ทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานต่างๆ

ดวงแก้ว กอแก้ว (2543 : 17) ได้สรุปความหมายของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หมายถึง

1. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ด้วยการที่ผู้บังคับบัญชาได้ขอความร่วมมือจากผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย
2. การกระจายอำนาจในการบริหาร ได้แก่ การใช้คณะกรรมการ และกลุ่มงานเฉพาะกิจ ในการปฏิบัติงาน การให้อิสระกับพนักงานในการดำเนินงานที่รับผิดชอบ



3. การให้อำนาจในการตัดสินใจ ได้แก่ การให้พนักงานมีสิทธิในการตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบ โดยไม่ต้องปรึกษาผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารระดับสูงให้การสนับสนุน ผู้บริหารทุกคนในการใช้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

4. การไว้ใจซึ่งกันและกันในองค์การ ได้แก่ การมอบหมายให้ตรงตามความรู้ความสามารถ และมีการมอบหมายให้พนักงานได้ปฏิบัติงานใหม่ๆ

จากความหมายของนักทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมได้ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้พนักงานทุกคน ได้ใช้สติปัญญา ความเฉลียวฉลาด และความพยายาม โดยให้พนักงานได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการทำงาน แนวทางการปฏิบัติงาน กำหนดเป้าหมาย และติดตามประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์การ

รูปแบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

รามเชช และเรโอ (Ramesh and Rao. 1990 : 24) ได้สรุปทฤษฎีของ มาสโลว์ (Maslow) เกี่ยวกับ ลำดับชั้นของความต้องการ (Hierarchy of needs) ไว้ว่า เป็นอีกความพยายามหนึ่งที่อธิบายถึงพฤติกรรมมนุษย์ในสถานที่ทำงาน ทฤษฎี ดังกล่าวได้แสดงให้เห็น ถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจและผลการปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคน ทฤษฎีนี้ได้เน้นความต้องการของพนักงานที่มีอยู่มากมาย ซึ่งแต่ละคนให้ความสำคัญกับความต้องการแต่ละชั้นไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของแต่ละคน ความต้องการแบบเฉพาะจะมีความสำคัญต่อ พนักงาน ดังนั้น แต่ละคนจะถูกใจ และพฤติกรรมของพวกเขาจะเป็นไปในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการในปัจจุบันของพวกเขาในลำดับชั้นของ Maslow กล่าวคือ ความต้องการทางจิตวิทยาจะถูกแทนที่ด้วยความต้องการในลำดับที่สูงกว่า และยังเน้นอีกว่า ถ้าความต้องการในลำดับที่ต่ำกว่ายังไม่ได้รับการตอบสนอง พนักงานก็จะไม่คิดถึงความต้องการในลำดับที่สูงขึ้นไป ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของพนักงานในการบริหารเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็น ต้องมีการจูงใจสมาชิกในองค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ยิ่งไปกว่านั้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมยังเป็นการทำให้พนักงานสามารถบรรลุความต้องการในลำดับความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง ในขณะที่เดียวกันพวกเขาก็จะสามารถบรรลุความต้องการในระดับที่สูงกว่าได้เช่น ความต้องการประสบความสำเร็จ

รามเชช และเรโอ (Ramesh and Rao. 1990 : 24 - 25) ได้กล่าวถึงคำอธิบายของ ลิเคิร์ต (Likert) และเพื่อนร่วมงานของเขาที่สถาบันวิจัยทางสังคมแห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน ได้เน้นถึงความจำเป็นในการพิจารณาทั้งทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทุนว่าเป็นทรัพย์สินที่ต้องการการจัดการที่เหมาะสม ลิเคิร์ต (Likert) ได้พัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนารูปแบบ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

60

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ที่รู้จักกันใน ระบบ 4 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะขององค์กร และผลการปฏิบัติงาน 4 แบบ ดังนี้

ระบบที่ 1 เป็นการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว (Exploitative authority) เป็นการบริหารองค์กรที่เน้นหน้าที่ และโครงสร้างแบบอำนาจนิยมสูง

ระบบที่ 2 เป็นการใช้อำนาจแบบเมตตา (Benevolent - authority) เป็นความสัมพันธ์แบบนายกับบ่าว ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นายจ้างต้องทำให้ลูกจ้างมีความเชื่อมั่น

ระบบที่ 3 เป็นการให้คำปรึกษา (Consultative) ภายใต้ระบบนี้การบริหารงานมีความมั่นคง แต่ฝ่ายบริหารไม่มีความเชื่อมั่น และความไว้วางใจอย่างเต็มที่ในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา

ระบบที่ 4 นี้มีการขยายขอบเขตความสัมพันธ์ และความเป็นมิตรกันระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างในระดับสูงจากการมีส่วนร่วมในการทำงานแบบกลุ่ม

นอกจากนี้ ลิเคิร์ท ยังได้เสนอผลงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงาน ซึ่งกระทำโดยกลุ่มผู้บริหารที่มีความเชื่อมั่น และไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ การติดต่อสื่อสารไม่เพียงแต่ติดต่อจากระดับบนลงล่าง (Downward communication) และจากระดับล่างขึ้นไปข้างบน (Upward communication) เท่านั้น แต่ยังมีการติดต่อสื่อสารในแนวนอน (Horizontal communication) ระหว่างเพื่อนร่วมงานที่อยู่ระดับเดียวกัน ในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารไม่เพียงแต่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะพยายามให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้สึกว่าพวกเขามีความสำคัญ ความเกี่ยวพันระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา และองค์กรอย่างไม่เป็นทางการจะเข้ากันได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้แล้ว ลิเคิร์ท ยังได้แสดงให้เห็นสาระสำคัญของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชารับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถกเถียงปัญหาของตนได้ ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ต่างยอมรับนับถือ และไว้วางใจกัน

2. ผู้บังคับบัญชา กระตุ้นจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์กร กระตุ้นให้เกิดเจตคติในการถือคุณองค์กร นำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรมีความคล่องตัว เป็นไปโดยอิสระทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ข่าวสารภายในองค์กรมีความถูกต้องเพียงพอเชื่อถือได้

4. ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา มีปฏิริยาโต้ตอบกันอย่างเปิดเผย และโดยกว้างขวางเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์กร การปฏิบัติงาน และกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์กร



5. การตัดสินใจต่างๆ กระทำโดยกลุ่มในทุกระดับขององค์กร
6. เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายมากขึ้น และถูกต้องตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง
7. การควบคุมงานมีลักษณะกระจายไปในหมู่ผู้ร่วมงานให้มีการควบคุมกันเอง และเน้นเรื่องการแก้ปัญหาเป็นหลัก หลีกเลี่ยงการควบคุมด้วยวิธีตำหนิ หรือดูว่ากล่าว
8. ผู้บังคับบัญชาเห็นความสำคัญของการพัฒนาพนักงาน โดยการฝึกอบรม เพื่อให้การทำงานมีผลงานที่สูงสุด และสำเร็จตามเป้าหมาย

สุพิน เกชาคุปต์ (2527 : 92 - 95) กล่าวว่า ปีเตอร์ เอฟ ดรึคเกอร์ (Peter F. Drucker) ได้เสนอเทคนิคในการบริหารแบบมีส่วนร่วมซึ่งใช้การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by objective) ในการบริหารธุรกิจ ซึ่งนักธุรกิจทุกระดับจะต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน สำหรับหน่วยงานของตนและเป้าหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร สิ่งที่ได้มาจากการกำหนดเป้าหมายคือ ความร่วมมือระหว่างบุคคล ความร่วมมือกันประสานเป้าหมายของการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร การมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ทำให้พนักงานมีความภูมิใจ และรับผิดชอบในกิจกรรม และสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้น

การบริหารแนวการจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management by objective) เป็นการบริหารที่เริ่มโดยฝ่ายบริหารระดับสูงสุดจะกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลักเสียก่อน แล้วจึงกระจายลงสู่เบื้องล่างหรือในบางองค์กรจะเริ่มทำพร้อมๆ กันกับการบริหารที่เริ่มต้นจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน อย่างไรก็ตามแนวทางที่ได้รับความนิยมและใช้เป็นเกณฑ์มีดังต่อไปนี้

1. เสนอเป้าหมาย ผู้จัดการแต่ละหน่วยจะร่างเป้าหมายและแผนงานที่ตน คิดว่าจะทำในปีงบประมาณต่อไป เสนอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงพิจารณาตามลำดับขั้น หรือบางองค์กรผู้บริหารระดับสูงจะร่วมกันกำหนดนโยบายการบริหารในปีต่อไป และตั้งเป้าหมายรวมเอาไว้ และกำหนดเกณฑ์ในการประเมินผล รวมทั้งแผนการปฏิบัติการเอาไว้ด้วย

2. การตั้งเป้าหมาย ในหน่วยงานที่เสนอเป้าหมายเริ่มต้นจากระดับล่าง ผู้บริหารระดับต่อเนื่องกันจะต้องมาปรึกษาหารือ เพื่อตกลงยอมรับเป้าหมายระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเห็นชอบร่วมกันก็นำไปใช้เป็นแผนปฏิบัติการได้ ขั้นที่สอง ให้หน่วยงานรองลงมากำหนดเป้าหมายและแผนงานของหน่วยงานให้สอดคล้องรองรับเป้าหมายรวมขององค์กร เมื่อกำหนดเป้าหมายหน่วยงานแล้ว ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจะหารือเพื่อให้ความเห็นชอบร่วมกัน เป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นการประสานงานขององค์กรให้เป็นระบบ ขณะเดียวกันก็ทำให้ ทุกคนมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นและความเป็นไปได้ของเป้าหมายและแผนงานต่างๆ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อความสำเร็จในงานของตน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

62

3. การตรวจสอบผลงานเป็นระยะ ขึ้นนี้จะมีการประเมินผลเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ เพื่อความก้าวหน้าและปัญหาต่าง ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ดังนั้นข้อมูลป้อนกลับจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณา เพื่อการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นตลอดระยะเวลาการดำเนินงาน ซึ่งอาจทำให้มีการปรับเป้าหมายและแผนงานใหม่ได้เมื่อองค์การเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

4. การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ เป็นการประเมินผลว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ปัญหาที่เป้าหมายไม่บรรลุผลอยู่ ณ จุดใด การประเมินผลจะใช้เป็นข้อมูลป้อนกลับในการตั้งเป้าหมายในครั้งต่อไป

อภิญา กังสนารักษ์ (2538 : 23 - 24) สรุปรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบที่สำคัญ ดังนี้

1. แบบกลุ่มงาน (Work group)

กลุ่มงานสามารถทำให้เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ ซึ่งโดยทั่วไปกลุ่มงานประกอบขึ้นด้วยผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และบุคคลอื่น ๆ ในองค์การ บุคคลเหล่านี้จะทำงานร่วมกัน ละครประสานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานแบบกลุ่มงานนี้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการทำงานแบบประชาธิปไตยภายใต้แนวคิดการเพิ่มคุณค่าในงาน (Job enrichment) ซึ่งรวมไปถึงการเพิ่มความรับผิดชอบ ความเป็นอิสระในงาน ตลอดจนความท้าทายในงาน การเพิ่มคุณค่าในงานตามความหมายของเฮริชเบิร์ค ซึ่งรวมหมายถึง การทำงานที่เพิ่มปัจจัยจูงใจ (Motivational factor) เช่น ความรับผิดชอบ ความสำเร็จ การยกย่อง งานที่น่าสนใจ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและส่วนตัว

การเพิ่มคุณค่าในงาน (Job enrichment) ตามแนวคิดของเฮริชเบิร์ค จะหมายถึง การเพิ่มปริมาณงานในแนวดิ่ง (Vertical job loading) เช่น การที่บุคลากรจะต้องวางแผนและจัดตารางเวลาในการทำงานเอง แทนที่จะให้หัวหน้าสั่ง ตัวกลุ่มงานมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายของพวกเขาเองได้ แทนที่จะให้หัวหน้ากำหนด ดังนั้นการเพิ่มคุณค่าในงานของกลุ่มงานจะทำให้งานบริหารบางอย่างถูกกระจายไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่ ีความเป็นอิสระ และมีส่วนร่วมมากขึ้น

2. แบบโครงการหรือแบบเมทริกซ์ (Matrix or project management)

การบริหารแบบเมทริกซ์ โดยทั่วไปจะถูกใช้ไปทำงานภายใต้โครงการ เฉพาะขณะทำงานในโครงการนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้อำนวยการโครงการนั้น

องค์การแบบนี้สนับสนุนการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมมาก เพราะองค์การผลักดันการตัดสินใจลงสู่ข้างล่าง โดยผู้อำนวยการโครงการได้รับอำนาจในการวางแผนและดำเนิน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

63

โครงการ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความคล่องตัวและยังเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานให้กว้างขึ้นรวมทั้งการเพิ่มความรู้ความสามารถ

เนื่องจากการบริหารแบบโครงการต้องอาศัยความรู้ความชำนาญของพนักงานเฉพาะด้านสูง ในการปฏิบัติงาน ดังนั้นพนักงานจึงเข้ามามีบทบาทมากในกระบวนการตัดสินใจ

3. แบบร่วมเจรจาต่อรอง (Collective bargaining)

การร่วมต่อรอง เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยมีการตั้งตัวแทน เช่น สหภาพแรงงานเข้ามาต่อรอง สิทธิประโยชน์ของพนักงานที่จะมีการปฏิบัติงานร่วมกันแบบสั่งลงมาอย่างเดียว แต่เป็นกระบวนการแบ่งปัน ร่วมกันคิด ร่วมกันทำระหว่างพนักงานกับผู้บริหาร

4. ประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม (Industrial democracy)

เป็นการให้ความสำคัญกับความต้องการของพนักงานในการตัดสินใจ โดยมีตัวแทนของพนักงานเข้าเป็นกรรมการบริหารแทนที่จะมีแต่เจ้าของเท่านั้น หรืออีกรูปแบบคือการทำสิทธิพนักงานในการซื้อหุ้นบริษัทหรือให้โบนัสโดยการให้ถือหุ้นบริษัทเพื่อให้มีสิทธิในการกำหนดทิศทาง

อภิญญา กังสนารักษ์ (2538 : 25 ; อ้างอิงจาก Putti. 1987. **Management : A Functional Approach.**) ได้สรุปวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ 8 รูปแบบ ดังนี้

1. การวางแผนแบบสแกนลอน (The scanlon plan) เป็นแนวทางที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดแนวทางหนึ่ง เป็นการทำงานแบบทีมระหว่างคนงานกับผู้บริหาร เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตและผลกำไร

2. เจคกรู๊ป (Jishu Kanri - JK) เป็นการจัดตั้งกลุ่มอิสระเล็ก ๆ ที่มีอำนาจเด็ดขาด กลุ่มเหล่านี้จะพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน แล้วพยายามที่จะหาข้อบรูณ์อย่างสร้างสรรค์ ผู้นำกลุ่มอาจได้รับการเลือกตั้งหรือสับเปลี่ยนกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม กลุ่มจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

3. การปรึกษาตามสายการบังคับบัญชา (Consultative hierarchy) เป็นวิธีการให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยผ่านเครือข่ายคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ภายในบริษัท

4. ทีกรู๊ป (T - group approach or sensitivity) วิธีการนี้ใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม ในการฝึกอบรม และพัฒนามนุษย์สัมพันธ์ของฝ่ายบริหาร เทคนิคชนิดนี้ใช้เพื่อทำความเข้าใจคนอื่น และทำงานร่วมกับผู้อื่น รู้ถึงค่านิยม แรงจูงใจ จุดอ่อนและจุดแข็งของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยที่ แต่ละคนจะต้องเข้าใจตนเองเสียก่อน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

64

5. การบริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในองค์กร (Multiple Management) เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยมีความตั้งใจที่จะแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจเพียงคนเดียว จึงต้องการที่จะให้บุคคลในระดับต่างๆ มีส่วนร่วมในการบริหารด้วย

6. คิวซีซี (Quality control circle) ระบบคิวซีซีเป็นการทำงานของกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งมีบุคลากรตั้งแต่ 3 - 15 คน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาร่วมกัน โดยวิเคราะห์ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน จากนั้นจะหาแนวทางแก้ไข

7. แนวทางการใช้คณะกรรมการในการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Committee approach for participation) คณะกรรมการเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำแนวความคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมไปใช้ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับที่สูงกว่าพนักงานปฏิบัติ คณะกรรมการจะเป็นกลุ่มที่จัดตั้งชั่วคราวเพื่อปรึกษาปัญหาเฉพาะหน้า

8. การมีส่วนร่วมและการสร้างทีม (Participation and team building) กิจกรรมการมีส่วนร่วมและการสร้างทีมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เมื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของบุคลากรในองค์กรมีความมั่นคง สมาชิกของกลุ่มจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความคิดริเริ่ม

สเตร็บ และ แอทท์เนอร์ (Straub and Attner. 1985 : 86 - 91) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้บริหารไว้ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแสวงหาวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กร มีการวางแผนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง กำหนดจุดศูนย์กลางของการบริหารและการปฏิบัติงาน

2. การจัดองค์กร (Organizing) เป็นการจัดแบ่งงานขององค์กรเพื่อที่จะทำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นการปฏิบัติงานโดยผ่านสายการบังคับบัญชา

3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) เป็นการวางแผนทรัพยากรบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับจำนวน และประเภทของตำแหน่งที่ต้องใช้ในการทำงาน กำหนดความต้องการกำลังคนของแต่ละงานและคุณสมบัติของแต่ละตำแหน่งซึ่งรวมถึงคำตอบแทน ตลอดจนให้การดูแลและให้การพัฒนา

4. การอำนวยการ (Directing) เป็นการบริหารให้องค์กรสามารถดำเนินงานไปได้ตามวัตถุประสงค์การอำนวยการ ต้องการทักษะในการสื่อสารการรับรู้ การจูงใจ และมีคุณสมบัติในการเป็นผู้นำ

5. การควบคุม (Controlling) เป็นระบบเพื่อกำหนดมาตรฐานและเปรียบเทียบความก้าวหน้าในการดำเนินงานของพนักงานให้เป็นไปตามแผนและที่คาดหวังไว้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

65

นอกจากนี้ทัศนา แสงศักดิ์ (2539 : 27 – 28) ได้สรุปกระบวนการบริหารในทัศนะของนักการศึกษาและนักบริหารได้ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การอำนวยการ (Directing)
4. การประสานงาน (Coordinating)
5. การควบคุม (Controlling)

ชัยรัตน์ สุรศักดิ์นิติกุล (2544 : 5 ; อ้างอิงจาก Brown. 1993. **Assessing the Quality of Development : Module 7 Usre's Guide.**) ได้แบ่งองค์ประกอบที่สนับสนุนทางการบริหารไว้ 8 ด้าน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการระบุปัญหาขององค์การ ความต้องการของชุมชนและทรัพยากร การกำหนดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ และการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหาร เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านั้น
2. การบริหารงานบุคคล (Personnel management) หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการคัดเลือก การบรรจุ การกำหนดหน้าที่ รวมถึงการให้ค่าจ้างและค่าตอบแทน ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ
3. การฝึกอบรม (Training) หมายถึง กระบวนการพัฒนาความรู้ทักษะ และความสามารถของผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง
4. การนิเทศติดตาม (Supervision) หมายถึง การแนะนำ การสนับสนุน การช่วยเหลือให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. การจัดการสิ่งสนับสนุน (Logistics management) หมายถึง การจัดหา การเก็บรักษาและการสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงาน
6. การจัดการงบประมาณ (Finalcial management) หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี สำหรับแผนปฏิบัติการและแผนงาน
7. การจัดการข้อมูลข่าวสาร (Information management) หมายถึง การรวบรวม รายงาน และการใช้ข้อมูล เพื่อเป็นตัวบ่งชี้มาตรฐาน และความสำเร็จของการดำเนินงาน
8. การจัดองค์การชุมชน (Communication organization) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็น การวางแผน การจัดกิจกรรมการให้บริการ

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่ผู้บังคับบัญชาขอความร่วมมือจากผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนการกระจาย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

66

อำนาจในการบริหาร และการให้อำนาจในการตัดสินใจรวมถึงการไว้วางใจซึ่งกันและกันภายในองค์กร

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการบริหาร

ทงใบ สุตชาติ (2543 : 227) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรเป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้มีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น มีลักษณะเป็นกระบวนการที่จะทำ ให้พนักงานมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงานของตน บุคลากรที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอาจมีความผูกพันในการทำงานยิ่งกว่าการเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นการเข้าไปมีส่วนร่วมจะทำให้บุคลากรเกิดทัศนคติต่อการบริหารงานขององค์กรดีขึ้น ส่งผลให้บุคคลเกิดความพอใจในการทำงาน และมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จในชีวิตการทำงาน ตลอดจนทำให้เขาได้รับ การยอมรับ (Recognition) มีความรับผิดชอบ (Responsibility) และเกิดความนับถือตนเองมากขึ้น (Self-esteem) นอกจากนี้ยังพบว่า การมีส่วนร่วมของบุคลากรส่งผลให้เขามีความชัดเจนในความคาดหวังมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะทำให้บุคลากรเกิด ความเข้าใจการทำงาน และการบริหารงานในองค์กร ได้ดียิ่งขึ้นอีก ทั้งจะเชื่อมโยงไปสู่ความเข้าใจในการทำงานกับระบบรางวัลได้ดีขึ้น

การมีส่วนร่วมกับการมอบอำนาจ ประโยชน์ที่ได้จากการมอบอำนาจข้อหนึ่ง คือ ช่วยให้ ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการทำงานได้มากขึ้น (Be involved in tasks) กล่าวคือ การมอบหมาย การกึ่งทำ ให้พนักงานได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม และเกาะติดกับงานใหม่ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทย จะต้องยอมรับว่าการที่หัวหน้างานมอบหมายงานให้บุคลากรได้ทำงาน ย่อมหมายถึงโอกาสต่างๆ ที่พวกเขาได้รับจากการทำ งาน เป็นไปได้เช่นกันที่พนักงานผู้มีความรู้ ความสามารถในการทำ งานอาจไม่มีโอกาสได้แสดงฝีมือ เพราะผู้บังคับบัญชา ไม่ได้มอบหมายงานที่เหมาะสมให้

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 262) กล่าวถึงประโยชน์สำคัญของภาวะผู้นำ แบบให้มีส่วนร่วม ไว้หลายประการดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมประชุมสามารถให้ข้อมูล และความรู้ ในสิ่งที่ผู้นำ ไม่มี
2. เกิดความมุ่งมั่น ที่จะได้รับความร่วมมือในการค้นหาปัญหา และวิธีการแก้ปัญหาที่ดี ที่สุดเกี่ยวกับการตัดสินใจในการแก้ปัญหา นั้น ๆ
3. เปิดโอกาสให้มีอิทธิพลในการเข้าร่วมตัดสินใจซึ่งเป็นพันธกรณีที่ต้องกระทำ และยอมรับร่วมกัน ทำให้มีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมตัดสินใจก่อให้เกิดพันธกรณีเพิ่มขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

67

4. สร้างประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้นำและผู้ตาม

ลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ได้มีผู้ศึกษาและมีผู้ให้ความคิดเห็นดังนี้

เจมส์คีย์ ปิ่นทอง (2526 : 272 – 273) ได้แยกแยะขั้นตอนที่ประชาชนควรมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลงาน

สุชาติ อรุณวุฒิวงศ์ (2541 : 19 – 20) กล่าวว่า โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 รูปแบบดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งหมายรวมถึงการตัดสินใจว่าอะไรคือปัญหาของตนเอง อะไรคือสาเหตุ และจะแก้ปัญหานั้นอย่างไร โดยกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานั้น
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) หมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกัน ตามวิถีทางและแนวทางให้เป็นไปได้ตามโครงการ และแผนการที่ได้กำหนดขึ้น
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) อันเกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานของประชาชนเอง
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการประเมินการทำงานของตนเองและประเมินสถานการณ์ภายนอกด้วย

นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร

1. การมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
2. การจงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยสมัครใจหรือบังคับ
3. ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น
 - 3.1 มีส่วนร่วมโดยปัจเจกชน หรือกลุ่ม
 - 3.2 มีส่วนร่วมโดยตรง หรือโดยอ้อม
 - 3.3 มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ

เคลเบค และ แอนดรูว์ (Delbecq and Andrew. 1971 : 466 – 492) ได้กล่าวถึงรูปแบบของกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน 4 รูปแบบดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูลรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

68

2. การวิเคราะห์หรือสรุปปัญหา
3. ดำเนินการแก้ไขปัญหา
4. ติดตามและประเมินผลความสำเร็จของโครงการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุง

การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประภาพร ศรีสถิตธรรม (2543 : 22 – 23) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 7 ขั้นตอน

คือ

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification study)
3. การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Search for solution)
4. การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Assessment of solution)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal project evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการที่ได้ทำไปแล้ว (Project reconsideration of completion)

จากลำดับขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังสามารถจัดลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. การร่วมประชุม
2. การแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
3. การตีความปัญหา
4. การออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านปัญหา
5. การออกเสียงเลือกตั้ง
6. การบริจาคเงิน
7. การบริจาควัสดุ
8. การช่วยเหลือด้านแรงงาน
9. การใช้ประโยชน์จากโครงการให้ถูกต้อง
10. การทำนุบำรุงดูแลโครงการให้ถูกต้อง
11. การทำงานร่วมกับผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ประภาพร ศรีสถิตธรรม (2543 : 23) กล่าวว่า Bernstein ได้สำรวจรูปแบบของการมีส่วนร่วมจากทั่วโลกว่ามี 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

69

2. การทราบถึงผลการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมรับผิดชอบในข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ เพื่อใช้ในการตัดสินใจ
4. มีการรับรองสิทธิส่วนบุคคล
5. มีอิสระในการโต้แย้ง
6. มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย

จากแนวคิดเรื่องลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมตามทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การวางแผน เป็นขั้นการศึกษา เก็บรายละเอียดของข้อมูล หาสาเหตุ และวางแผนโดยกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างชัดเจน
2. การดำเนินการ หรือขั้นปฏิบัติงาน โดยดำเนินการตามแผนงานที่วางไว้
3. การประเมินผลงาน สรุปผลงานที่ได้ดำเนินการไว้ วิเคราะห์เหตุผลของการปฏิบัติงานดังกล่าว

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่ทำให้บุคคลเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ นั้น ได้มีผู้เสนอไว้ดังนี้

สายสุนีย์ ปวุดินันท์ (2541 : 40) กล่าวว่า World health organization ได้เสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม 3 ประการคือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ หมายถึง การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดนั้นจะมีเหตุผลที่สำคัญ คือ ประการแรก มองเห็นว่าตนจะได้รับผลตอบแทนในสิ่งที่ทำไป และประการที่สอง การได้รับการบอกกล่าวหรือได้รับการชักชวนจากบุคคลอื่น ให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ
2. ปัจจัยโครงสร้างของโอกาส หรือช่องทางในการเข้าร่วม หมายถึงการมองเห็นช่องทางในการมีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับหลังการมีส่วนร่วมดังนั้นพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางความร่วมมือ จึงควรมีลักษณะดังนี้ คือ ประการแรก เปิดโอกาสให้ทุกคนในชุมชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ประการที่สองมีการกำหนดเวลาที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วม จะได้สามารถกำหนดเงื่อนไขตามสภาพที่เป็นจริงของตนได้ และประการที่สาม มีการกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนว่าจะทำอะไร
3. ปัจจัยอำนาจ ในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ประชาชนสามารถกำหนดเป้าหมาย วิธีการ และผลประโยชน์ของกิจกรรมได้

การนำไปประยุกต์ใช้ของการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วม และการให้อำนาจในการบริหารงาน ซึ่งเปิดโอกาสให้พนักงานได้มีอิสระในการตัดสินใจงานของตนเองไม่ใช่แนวคิดใหม่ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นแต่มีการศึกษาวิจัย และ



นำไปใช้ในหลายองค์กรมาเป็นเวลานาน แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในเบื้องต้นมีหลากหลายวิธี (Rodriguez ; อ้างถึงใน รัชดาวรรณ เกิดประกอบ. 2545 : 15-22) ได้แก่ 1) การเพิ่มคุณค่างาน (job enrichment) ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานของแต่ละบุคคล 2) การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการวางแผนในการทำงาน 3) คุณภาพชีวิตในการทำงาน (quality of work life) และ 4) ระบบบริหารคุณภาพ จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับระดับต่างๆ ในลักษณะของการทำงานเป็นกลุ่ม โดยการนำแนวคิดของการมีส่วนร่วมและการให้อำนาจไปประยุกต์ใช้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่

1. การเพิ่มคุณค่างาน (Job enrichment) และการออกแบบงานใหม่ (Job redesign)

1.1 การเพิ่มคุณค่างาน เป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างการมีส่วนร่วมของพนักงาน โดยการเพิ่มคุณค่างานจะเน้นให้ความสำคัญกับการทำงานของมนุษย์ ซึ่งแตกต่างลักษณะของการออกแบบงานดั้งเดิมที่จะเน้นเทคโนโลยีและเครื่องจักรมากกว่า การเพิ่มคุณค่างานนี้จะเน้นในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของพนักงาน โดยทำให้งานของพนักงานที่รับผิดชอบอยู่เป็นแรงจูงใจภายใน เช่น ทำให้พนักงานรู้สึกมีเกียรติ มีความภาคภูมิใจในการทำงาน ตามทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg ที่เรียกว่า Two – factor theory ซึ่งเป็นแรงจูงใจ (Motivator factor) เป็นแรงจูงใจภายใน (Intrinsic) ได้แก่ การยอมรับนับถือ การได้รับการพัฒนาทักษะ ความมีอิสระในการทำงานเมื่อใดก็ตามที่ปัจจัยเหล่านี้เพิ่มขึ้น ระดับความพึงพอใจในงานของพนักงานจะสูงขึ้น ซึ่งเรียกแนวทางนี้ว่าเป็นการเพิ่มคุณค่างาน

1.2 การออกแบบงานใหม่ (Job redesign) หรือทฤษฎีลักษณะงาน (Job characteristics theory) ที่ได้รับการพัฒนาโดย Hackman and Oldam ซึ่งได้นำเสนอ 5 ประเด็นหลักของลักษณะงานที่มีความสำคัญต่อการออกแบบงาน ได้แก่

1.2.1 ความหลากหลายของทักษะ (Skill variety) เป็นระดับที่แสดงว่างานนั้นได้รวบรวมความหลากหลายของกิจกรรมต่างๆ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้พรสวรรค์ และทักษะที่มีความแตกต่างหลายทักษะในการทำงาน ทำให้ได้พัฒนาทักษะหลายประการในการทำงาน

1.2.2 เอกลักษณะของงาน (Task identity) เป็นระดับที่แสดงว่างานนั้นต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบ และปฏิบัติงานนั้นตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการทำงาน พร้อมกับได้เห็นผลสำเร็จของงาน

1.2.3 ความสำคัญของงาน (Task significance) เป็นระดับที่แสดงว่างานนั้นที่มีความสำคัญทั้งต่อตัวพนักงาน และองค์กรรวมไปถึงสังคม



1.2.4 ความมีอิสระ (Autonomy) เป็นระดับที่แสดงว่างานนั้นได้ให้อิสระกับผู้ปฏิบัติงานในการไตร่ตรอง ทบทวน และตัดสินใจกำหนดแผนการทำงานของตนในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่

1.2.5 การได้รับข้อมูลงานย้อนกลับ (Job feedback) เป็นระดับที่แสดงว่ากิจกรรมต่างๆ ในการทำงานได้มีการให้ข้อมูลโดยตรง และชัดเจนต่อพนักงานที่รับผิดชอบว่าต้องมีการดำเนินงานอย่างถูกต้อง รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานควรจะได้รับทราบว่าผลการปฏิบัติงานของตนเป็นอย่างไร

2. การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นเทคนิคหนึ่งในการจัดการที่มีหลักการ 3 ประการ ที่ คาร์รูลล์และโทชิ (Carrooll and Toshi) (รัชดาวรรณ เกิดประกอบ. 2545 : 17) กล่าวไว้ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของพนักงาน 2) การกำหนดเป้าหมาย และ 3) การให้ข้อมูลย้อนกลับหรือความรู้จากผลการทำงาน การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ได้รับการพัฒนาจากปีเตอร์ ดักเกอร์ ซึ่งนำเสนอว่าการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์มีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารงานโดยใช้การกระตุ้น หรือแรงขับ (Management by drives) เนื่องจากการเปิดโอกาสให้พนักงานได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมาย และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละคน โดยใช้เป้าหมาย และความรับผิดชอบเป็นเครื่องมือนำทางสำหรับการปฏิบัติงานรวมทั้งเป็นเครื่องมือวัดผลงานของแต่ละคนจะทำให้งานนั้นมีความท้าทายต่อตัวพนักงานมากขึ้น ซึ่งเป็นเป้าหมายของแต่ละคนจะเชื่อมโยงกับเป้าหมายในระดับที่สูงขึ้นจนเป็นเป้าหมายรวมขององค์กร

วัตถุประสงค์ของการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์มุ่งเน้นใน 2 ประเด็น คือ ประการแรก ชนิดลักษณะของงาน เช่น สายงานปฏิบัติการจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสำเร็จของงาน สายการให้คำปรึกษาแนะนำจะเน้นเรื่องการพัฒนาคน ประการที่สอง ระดับการบริหารในองค์กร เช่น ผู้บริหารในระดับสูงจะเน้นความสำเร็จของงานเป็นอันดับแรก คนที่ทำงานในระดับล่างจะเน้นการพัฒนาคน (นิตยา เงินประเสริฐศรี. 2542 : 101)

ปัจจุบันมีหลายองค์กรจำนวนมากได้นำแนวทางการบริหารนี้ไปประยุกต์ใช้ในองค์กร โดยเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กรแล้วถ่ายทอดตามลำดับของสายงานปฏิบัติงานแบบบนลงล่าง (Top down) ไปทั่วทั้งองค์กร โดยผู้บังคับบัญชาที่อยู่ระดับที่สูงกว่าจะให้คำแนะนำในการกำหนดเป้าหมายของพนักงานแต่ละคนที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา โดยเป้าหมายนั้นจะต้องมีความชัดเจน เจาะจงและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายนั้นเป็นหัวใจหลักของการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ โดยการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by objective : MBO) เป็นเทคนิคการบริหารงานที่จัดอยู่ในระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานแสดงความคิดเห็น และรับผิดชอบร่วมกัน โดยร่วมกัน



กำหนดวัตถุประสงค์ทั้งระบบขององค์การ โดยผู้บริหารงานทุกระดับร่วมคิดในการกำหนด วัตถุประสงค์ ร่วมกันรับผิดชอบต่อผลงานร่วมกันหลังจากการตัดสินใจไปแล้ว ทั้งนี้ MBO จะเกิดประโยชน์สูงสุดต้องขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้บริหาร และการจัดระบบข้อมูล ย้อนกลับในการปฏิบัติงาน ขั้นตอนของ MBO คือเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ริเริ่ม และชี้ เป้าหมายความสำเร็จของงาน ความดีเด่น ความดีเลิศ ทำงานร่วมเพื่อให้ถึงจุดมุ่งหมาย ผู้บริหาร ต้องมีลักษณะการเป็นผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ที่ดี ทำงานเป็นทีม การจูงใจ การมอบหมายงาน การสร้างขวัญกำลังใจ

การนำแนวทางการบริหารงาน โดยยึดวัตถุประสงค์มานั้นเป็นช่องทางที่ทำให้ ผู้ปฏิบัติงานได้สามารถแสดงศักยภาพของตนออกมา ซึ่งพฤติกรรมที่ออกมาขึ้นอยู่กับวิธีการจูงใจ ในการนำกระบวนการบริหารลักษณะนี้มาใช้ ซึ่งได้แก่ (นิตยา ประเสริฐศรี. 2542 : 106)

2.1 วิธีการจูงใจในขั้นตอนการกำหนดเป้าหมาย

การเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย จะเป็นวิธีการจูงใจที่ถูกนำมาใช้ในขั้นตอนแรกของกระบวนการ การบริหารงานโดยยึด วัตถุประสงค์แนวปฏิบัติที่ผู้บังคับบัญชาจะส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนด เป้าหมายมีดังนี้ ประการแรก หลีกเลี่ยงการออกคำสั่ง ประการที่สอง ให้คำแนะนำต่อ ผู้ได้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย และประการที่สาม เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชา ได้ตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย

2.2 วิธีการจูงใจในขั้นของการนำเป้าหมายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

ประการแรก มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาอย่างเหมาะสม และสมดุลง ประการที่สอง กระจายสารสนเทศให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้ทราบ สารสนเทศจะช่วยให้ ผู้ได้บังคับบัญชาสามารถทำงานได้ด้วยตนเอง ประการที่สาม สร้างความสัมพันธ์แบบชักชวนและ ตอบสนองเพื่อให้มีการเปิดเผยจริงใจต่อกัน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชาและ ผู้ได้บังคับบัญชา

2.3 วิธีการจูงใจในขั้นตอนการประเมินผล

ประการแรก จัดให้มีการประเมินผลร่วมกันระหว่างผู้จัดการกับผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งทำ ให้ผลของการประเมินผลไม่เป็นความลับสำหรับผู้ได้บังคับบัญชา และผู้ได้บังคับบัญชาจะได้ ทราบข้อบกพร่องของการปฏิบัติเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขในโอกาสต่อไป ประการที่สอง เน้นการ ประเมินผลอย่างยุติธรรม ประการที่สาม สร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันระหว่างผู้จัดการ และ ผู้ได้บังคับบัญชาในการประเมินผล โดยให้ข้อมูลระหว่างกันเพื่อใช้ในการประเมินผล



3. คุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of life) เป็นองค์ประกอบ หรือเป็นมิติหนึ่งที่ สำคัญของคุณภาพชีวิต (Quality of life) นั้นเอง แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน ได้ กำเนิดและแพร่หลายในประเทศอุตสาหกรรม สำหรับความหมายของคุณภาพชีวิตในการทำงาน Schermerhorn, et al. (2000 : 106) ได้กล่าวว่า สิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงานซึ่ง ประกอบด้วยค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงาน ผลประโยชน์ และบริการ ความก้าวหน้าในการทำงาน และการมีมนุษยสัมพันธ์ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นแรงจูงใจ และ ความพึงพอใจในการทำงานสูงขึ้น โดยผ่านการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ขององค์กรซึ่งจะมีความพึงพอใจสูงขึ้นซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติ และพฤติกรรมภายในกลุ่ม และองค์กรขึ้น เช่น การขาดงานลดลง คุณภาพของผลิตภัณฑ์ดีขึ้น ความคับข้องใจลดลง เป็นต้น

วัตสัน (Watson, 1977 : 97) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะสำคัญที่ประกอบขึ้นเป็น คุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยแบ่งออกเป็น 8 ประการ คือ

1. ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมชาติและเพียงพอ หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นๆ อย่างเพียงพอกับการมีชีวิตอยู่ได้ตามมาตรฐานที่ ยอมรับกันโดยทั่วไป และต้องเป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับงานหรือองค์กรอื่นๆ ด้วย

2. สิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องเหมาะสม และปลอดภัย หมายถึง สิ่งแวดล้อมทั้งทางกายและ ทางด้านจิตใจ นั่นคือสภาพการทำงานต้องไม่มีลักษณะที่ต้องเสี่ยงภัยจนเกินไป และต้องช่วยให้ ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกสะดวกสบาย และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

3. เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาความรู้ความสามารถได้เป็นอย่างดี หมายถึง งานที่ปฏิบัติอยู่นั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ และพัฒนาทักษะความรู้อย่างแท้จริง และรวมถึงการมีโอกาสได้ทำงานที่ตนยอมรับว่าสำคัญ และมีความหมาย

4. ลักษณะงานที่ส่งเสริมความเจริญเติบโตและความมั่นคงให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน หมายความว่า นอกจากงานจะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความสามารถแล้ว ยังช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาส ก้าวหน้า และมีความมั่นคงในอาชีพตลอดจนเป็นที่ยอมรับทั้งเพื่อนร่วมงาน และสมาชิกใน ครอบครัวของตน

5. ลักษณะงานที่มีส่วนส่งเสริมด้านบูรณาการทางสังคมผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งหมายความว่า งานนั้นช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ รวมถึงโอกาสที่เท่า เทียมกันในความก้าวหน้าที่ตั้งอยู่บนฐานของระบบคุณธรรม

6. ลักษณะงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหมายถึง วิธีชีวิตและวัฒนธรรมในองค์กรจะส่งเสริมให้เกิดการเคารพสิทธิส่วนบุคคลมีความเป็นธรรมใน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

74

การพิจารณาให้ผลตอบแทนและรางวัล รวมทั้งโอกาสที่แต่ละคนจะได้แสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย มีเสรีภาพในการพูด มีความเสมอภาค และมีการปกครองด้วยกฎหมาย

7. โอกาสให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ชีวิตในการทำงาน และชีวิตส่วนตัวนอกองค์กรอย่างสมดุล นั่นคือต้องไม่ปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับความกดดันจากการปฏิบัติงานมากเกินไปด้วยการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงการที่ต้องคร่ำเคร่งอยู่กับงานจนไม่มีเวลาพักผ่อน หรือได้ใช้ชีวิตส่วนตัวอย่างเพียงพอ

8. ลักษณะงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับสังคมโดยตรง ซึ่งนับเป็นเรื่องที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานจะต้องรู้ลึก และยอมรับว่าองค์กรที่ตนปฏิบัติอยู่นั้นรับผิดชอบต่อสังคมในด้านต่างๆ ทั้งในการผลิต การกำจัดของเสีย การรักษาสภาพแวดล้อม การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน และเทคนิคด้านการตลาด

4. ระบบบริหารคุณภาพ เป็นระบบการบริหารคุณภาพ (Quality Management - QU) ที่ประกอบด้วย คุณภาพอย่างเป็นระบบ (Quality System - QS) , การควบคุมคุณภาพ (Quality Control - QC) ที่เน้นการสืบเสาะค้นหา เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น , การประกันคุณภาพ (Quality Assurance - QA) , การปรับปรุงคุณภาพ (Quality Improvement - QI) และกิจกรรมรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการ (Management functions) รวมๆ กันเพื่อช่วยสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าที่มารับบริการ ซึ่งงานบริการมักสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าเพียงเท่าความคาดหวังของลูกค้าเท่านั้น ทำไมไม่สร้างความประทับใจให้กับลูกค้า นั่นเท่ากับว่าท่านเปลี่ยนเข็มมุ่งโดยพร้อมที่จะปฏิบัติให้บริการของท่านนั้นเกินความคาดหวังของลูกค้าเลยทีเดียว (กฤษฎ์ อุทัยรัตน์, 2542, หน้า 4)

ระบบบริหารคุณภาพมีหลัก 8 ประการที่เป็นหัวใจและพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. องค์กรที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer - focused organization) องค์กรต้องสามารถสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้า และสามารถเข้าถึงจิตใจของลูกค้าและสามารถจับจุดให้ได้ว่าอะไรคือ Customer needs & expectation และสามารถตอบสนองจุดนั้นให้ได้หรือดีกว่า ทั้งนี้จะต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มระดับความพึงพอใจของลูกค้าต่อสินค้าและบริการของเราให้มากขึ้น

2. ภาวะผู้นำ (Leadership) หัวใจของระบบการจัดการใดๆ ก็ตามผู้บริหารในทุกระดับชั้นจะต้องมีบทบาทมีส่วนร่วม ต้องมีวิสัยทัศน์ มีความมุ่งมั่นและมีความเป็นผู้นำ ภาวะความเป็นผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการชักนำ โน้มน้าวให้พนักงานในหน่วยงานเข้าใจและปฏิบัติตามลู่ทางตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และรวมถึงการทำให้เป็นตัวอย่าง “lead by example”

3. การมีส่วนร่วมของพนักงาน (Involvement of people) พนักงานหรือบุคลากรในองค์กรเป็นทรัพย์สินที่มีค่า ดังนั้นหากจะให้เกิดความสำเร็จขึ้นในองค์กรจะต้องไม่ลืมการมีส่วนร่วม



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

75

ร่วมในการตัดสินใจหรือในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบบริหารคุณภาพ และต้องการร่วมมืออย่างแข็งขันทั้งองค์กร เพราะตัวพนักงานคือผู้ที่ต้องลงมือปฏิบัติทำหรือพัฒนาระบบการทำงานด้วยตนเอง เพราะเป็นการนำเอาการทำงานในแต่ละส่วนงานขึ้นมาทำให้เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกันทั้งองค์กรมีเอกสารอ้างอิงได้ตามมาตรฐานข้อกำหนดของระบบ

4. วิธีเชิงกระบวนการ (Process approach) ระบบบริหารคุณภาพที่มุ่งเน้นการบริหารหรือจัดการกิจกรรมต่างๆ ในรูปของกระบวนการ (process approach) มีความหมายว่าให้มองงาน/กระบวนการ/กิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าหรือบริหาร (ผลิตโดยตรง เช่น การจัดซื้อ, QC) หรือเป็นกระบวนการสนับสนุน ซึ่งกระบวนการ/กิจกรรมต่างๆ นี้ ให้มองในรูปกระบวนการ Process จะมีปัจจัยทั้งเข้าและปัจจัยออก

5. วิธีเชิงระบบในการจัดการ (System approach to management) จะเป็นการนำเอาขั้นตอนต่างๆ มาเรียงต่อความสัมพันธ์ให้เป็นระบบ (System) การเรียงต่อกันของขั้นตอนนี้จะต้องคำนึงถึงลำดับความมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

6. การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continual improvement) ระบบบริหารคุณภาพมุ่งเน้นให้มีการสอดส่องติดตามและปรับปรุง ระบบการบริหารงานไม่เพียงพอแต่ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เท่านั้น หากแต่ยังต้องการให้มีการพัฒนาให้ดีขึ้นและต่อเนื่องรวมถึงการวางแผนงานป้องกันเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารคุณภาพ

7. การใช้ข้อเท็จจริงในการตัดสินใจ (Factual approach to decision making) เครื่องมือที่จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพของธุรกิจรวมทั้งสินค้าและบริการได้นั้นจะมีการวิเคราะห์ข้อมูล การตรวจติดตามคุณภาพภายในองค์กรการประชุมหรือเพื่อทบทวนของฝ่ายบริหารต่อปัญหาข้อร้องเรียนหรือการกำหนดแนวทางการป้องกันสิ่งที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งและเป็นสาเหตุที่ทำให้หลายๆ องค์กรล้มเหลวในการทำระบบต่างๆ รวมถึงระบบบริหารคุณภาพคือการตัดสินใจโดยใช้ความรู้สึก การคาดเดาอย่างไม่มีหลักการ ที่มีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการเก็บหรือรวบรวมหลักฐานในการทำงานมาวิเคราะห์ทางสถิติ เพื่อประกอบการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

8. ความสัมพันธ์กับผู้ส่งมอบโดยการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutually beneficial supplier relationships) การสื่อสารและการประสานงานกับผู้ขายหรือผู้รับจ้างช่วงที่จะทำให้องค์กรมั่นใจว่าผู้ขายสามารถตอบสนองต่อความต้องการขององค์กร ลูกค้านั้นในแง่ของการปรับปรุงประสิทธิภาพในด้านการบริหารและราคา ดังนั้นเพื่อให้เกิด Win – win situation ให้ทุกฝ่ายไม่ใช่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบเทียบจะไม่ส่งผลให้เกิดระบบบริหารคุณภาพที่ดี ต้องมีการดูแลเอาใจใส่การฝึกฝนอบรมและการให้การสนับสนุน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

76

นอกจากระบบบริหารคุณภาพที่เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา และปรับปรุงคุณภาพงานยังมีกิจกรรมวงจรคุณภาพ หรือกลุ่มควบคุมคุณภาพเป็นกลุ่มการทำงานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาขององค์กร และปรับปรุงคุณภาพของสินค้า ซึ่งกิจกรรมกลุ่มย่อยนี้นิยมนำมาใช้เพื่อให้พนักงานมีส่วนร่วมและการเป็นสมาชิกในกลุ่มมาจากพนักงานที่มีความสมัครใจ กลุ่มจะมีการประชุมกันเพื่อค้นหาปัญหา หาสาเหตุ และกำหนดแนวทางแก้ไข โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน กลั่นกรองความคิด และมุมมองต่างๆ เพื่อให้การทำงานร่วมกันของกลุ่มบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการ กลุ่มกิจกรรม QC นี้มีลักษณะเป็นกลุ่มที่เป็นทางการและมีส่วนร่วมทางตรง ซึ่งคล้ายกับทีมทำงานด้วยตนเองต่างกันตรงที่กลุ่มควบคุมคุณภาพจะมีหน้าที่นำเสนอแนวทางในการปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหา ในขณะที่ทีมทำงานด้วยตนเองจะตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง

สรุปว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participation management) เป็นแนวคิดซึ่งเชื่อว่า ปัจเจกบุคคลจะได้รับความพึงพอใจจากการทำงานที่มีประสิทธิภาพโดยตัวของเขาเอง คนจะพัฒนาความผูกพันที่มีต่องาน และจะปฏิบัติงานได้ดี และมีความภูมิใจหากมีความพึงพอใจในการทำงาน เมื่อเห็นว่าตนสามารถเพิ่มขยายเป้าหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือปรัชญาของแนวคิดการควบคุมด้วยตนเอง (Self - control) มิใช่ควบคุมโดยองค์กรแบบวิธีการบริหารอื่นๆ แนวทฤษฎีการศึกษาในเรื่องนี้เป็นความเชื่อที่ว่าหน้าที่ของฝ่ายจัดการเกี่ยวข้องกับการนำทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น หน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายจัดการก็คือการรักษาและจูงใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ในระดับสูงเพื่อประกันว่าพนักงานจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับความผูกพันต่อองค์กร

ความหมายของความผูกพันต่อองค์กร

โสภา ทรัพย์มากอุดม (2533 : 14) นิยามไว้ว่า ความผูกพันต่อองค์กร หมายถึง การที่สมาชิกในองค์กรมีความผูกพันและความซื่อสัตย์ต่อองค์กรในแง่ของการยอมรับเป้าหมาย ค่านิยม ขององค์กรและการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ตลอดจนความแน่วแน่ที่จะคงความเป็นสมาชิกภาพในองค์กรไว้

เทพประสิทธิ์ อุตะระโมท (2549 : 41) กล่าวว่า Employee engagement คือ ความรักความผูกพันของพนักงานที่มีต่อองค์กรและส่งผลถึงความอุทิศทุ่มเทให้แก่องค์กร ดังนั้น องค์กรที่ชาญฉลาดจึงต้องเข้าใจลักษณะ ความรู้สึกนึกคิดของพนักงานทั้งพนักงานประจำและพนักงานจ้างในลักษณะแบบพิเศษหรือแบบชั่วคราวรวมทั้งให้ความสำคัญและหาวิธีการบริหารคนที่เหมาะสม



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

77

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2550: 278) กล่าวว่า ความผูกพันองค์กรหมายถึงระดับที่พนักงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับเป้าหมายขององค์กรและต้องการรักษาความเป็นสมาชิกขององค์กรบุคคลที่มีความรู้สึกรู้สึกผูกพันกับองค์กรสูงจะมีความรู้สึกรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

พงษ์จันทร์ ภูษาพานิชย์ (2547 : 38) ได้ให้ความหมายความผูกพันองค์กร คือ ทักษะคิดที่สะท้อนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบุคคลกับองค์กร ผู้ที่มีความผูกพันกับองค์กรสูงจะมองตนเองเป็นสมาชิกที่แท้จริงขององค์กร สิ่งเล็กๆ น้อยๆ ที่องค์กรทำให้ไม่พอใจก็จะไม่สนใจ และปรารถนาที่จะอยู่กับองค์กรตลอดไป ในทางตรงกันข้ามผู้ที่มีความผูกพันต่อองค์กรต่ำจะมองตนเองเป็นเหมือนคนภายนอก แสดงความไม่พอใจในสิ่งต่างๆ และไม่คิดว่าตนเองเป็นสมาชิกขององค์กรในระยะยาว

โมว์เดย์, พอร์เตอร์ และสตีเยร์ (Mowday, Porter and Steers) (อัมพวัน สุวรรณพรหม. 2549 : 6) ให้ความหมายของความผูกพันองค์กรว่า เป็นการแสดงออกที่มากกว่าความจงรักภักดีที่เกิดขึ้นตามปกติ เป็นความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น และผลักดันให้บุคคลเต็มใจที่จะอุทิศตัวเองเพื่อการสร้างสรรค์ให้องค์กรอยู่ในสภาพที่ดีขึ้นและแบ่งประเภทของความผูกพันต่อองค์กรเป็นสองประเภท ซึ่งนิยมไปใช้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ 1) แนวคิดประเภททัศนคติ (Attitude type) ซึ่งใช้ในการวิจัยของ บรูซ (Bruce) สตีเยร์ (Steer) และ โมว์เดย์ (Mowday) แนวคิดประเภทนี้ถือว่าความผูกพันต่อองค์กรเป็นทัศนคติที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับองค์กร เป็นการแสดงตนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและรู้สึกเกี่ยวข้องพันกับองค์กรอย่างแนบแน่น เนื่องจากมีความเชื่อในเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร มีความตั้งใจที่จะทุ่มเทความพยายามเพื่อองค์กร และมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะอยู่กับองค์กร นักทฤษฎีที่เชื่อตามแนวคิดนี้จะมองความผูกพันต่อองค์กรว่าเป็นบางสิ่งที่อยู่ในกล่องดำ ซึ่งถูกกำหนดจากทั้งองค์กรและตัวบุคคล เช่น คุณลักษณะส่วนบุคคล บทบาทที่เกี่ยวข้องกับลักษณะโครงสร้างองค์กร และประสบการณ์ในงาน ปัจจัยเหล่านี้ต่างเป็นตัวกำหนดระดับของความผูกพันต่อองค์กร ซึ่งมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ต่างๆ เช่น การลาออกจางาน การตรงต่อเวลาความพยายามในงาน และพฤติกรรมการให้ความร่วมมือ 2) แนวคิดประเภทพฤติกรรม (Behavioral type) มองว่าความผูกพันต่อองค์กร เป็นกระบวนการที่บุคคลเข้ามาสู่องค์กรโดยสร้างความผูกพันขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองมิใช่เพื่อองค์กร แนวคิดนี้มีพื้นฐานจากแนวคิดของ บีกเกอร์ (Becker) มีสาระสำคัญว่า การลงทุนเป็นสาเหตุทำให้บุคคลเกิดความผูกพัน โดยสิ่งที่ลงทุนไป ได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ระยะเวลา เป็นต้น ทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากองค์กร เช่น ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ การเลื่อนตำแหน่ง การลาออกงานจะทำให้เขาสูญเสียผลประโยชน์นั่นเอง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

78

ก๊อบแมน (Gubman) (สมชิ้น นาคพลั้ง. 2547 : 7) ความผูกพันของพนักงานคือ การทุ่มเท พลังกาย พลังใจอย่างเต็มที่ ให้กับงานที่ตนได้รับมอบหมาย ซึ่งพลังกาย พลังใจจะแสดงออกมาในหลายรูปแบบ เช่น การทำงานสร้างสรรค์และมีคุณค่า เกินความคาดหมายของลูกค้าและองค์กร

เวลบัวมี (Welbome) (สมชิ้น นาคพลั้ง. 2547 : 8) ความหมายของความผูกพันต่อองค์กร พัฒนาขึ้นมาจากทฤษฎีบทบาท (Role Theory) โดยทฤษฎีบทบาทจะพิจารณาบทบาทที่หลากหลายที่ตนจะผูกพันในที่ทำงาน โดยอธิบายว่าปัจจัยใดที่คนจึงผูกพันในบทบาทที่ชัดเจนมากกว่าบทบาทอื่นๆ โดยบทบาทในที่ทำงานแบ่งเป็น 5 บทบาท ดังนี้

1. บทบาทเจ้าของงาน (Job holder role) พนักงานจะทำงานตามลักษณะงานที่กำหนดไว้
2. บทบาทสมาชิกในทีมงาน (Team member role) พนักงานจะทำเกินกว่าที่ได้รับมอบหมาย เพื่อช่วยให้เพื่อนสมาชิกในกลุ่มก้าวไปสู่เป้าหมาย
3. บทบาทเจ้าของกิจการ (Entrepreneur role) พนักงานค้นคิดความคิดใหม่ๆ และกระบวนการทำงาน และทำการทดสอบเพื่อให้บรรลุตามที่คิดไว้
4. บทบาทผู้เชี่ยวชาญในสายอาชีพ (Career role) พนักงานทำสิ่งที่ตนอยากพัฒนาความสามารถ ความเชี่ยวชาญสายอาชีพของตน พวกเขาเรียนรู้ นำไปปฏิบัติทำให้เกิดเป็นทักษะมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ไป
5. บทบาทของสมาชิกในองค์กร (Organization member role) พนักงานทำสิ่งที่ส่งเสริมและช่วยบริษัท ถึงแม้ว่างานนั้นจะไม่ใช่ของตน และไม่ใช่งานของทีมงานเช่นกัน

ชาลี (Charlie) (สมชิ้น นาคพลั้ง. 2547 : 8) ความผูกพันของพนักงาน คือความมุ่งมั่นและความสามารถที่จะอุทิศตนเพื่อความสำเร็จขององค์กร หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระดับความพยายามอย่างละเอียดรอบคอบ อุทิศเวลา สติปัญญาและแรงงานของพนักงานที่ใส่ไปในงาน นอกจากนี้ สิ่งที่ทำเป็นที่พนักงานจะแสดงออกถึงความผูกพัน คือ

1. ความตั้งใจ (The will) ประกอบด้วยความรู้สึกถึงเป้าหมาย หวังและภูมิใจ ซึ่งทำให้พยายามอย่างสุดความสามารถในการทำงาน
2. วิธีการ (The way) คือ แหล่งทรัพยากร การสนับสนุน เครื่องมือและอุปกรณ์จากองค์กรเพื่อนำไปใช้สร้างความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายของความผูกพันต่อองค์กรดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปความหมายของความผูกพันต่อองค์กรได้ว่า หมายถึง ความรู้สึกและทัศนคติที่ดีในทางบวก ซึ่งบุคคลในองค์กรมีความรู้สึกต่อองค์กร และได้แสดงออกมา สามารถเห็นได้ถึงการยอมรับเป้าหมาย และค่านิยมขององค์กรว่าสอดคล้องกับเป้าหมาย และค่านิยมของตน ปฏิบัติงานของตนอย่างเต็มความรู้ ความสามารถโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรเป็นสำคัญ ความซื่อสัตย์ และ



จงรักภักดีต่อองค์กร ความรู้สึกภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป

ความสำคัญของความผูกพันต่อองค์กร

การศึกษาวิจัยของพอร์เตอร์ และคณะ (Porter, et al) (สัตตบงกช มานีมาน. 2548 : 127) ทำการศึกษาวิจัยพบว่า ความผูกพันต่อองค์กรได้รับความสนใจจากนักบริหารและนักวิเคราะห์ องค์กรเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความผูกพันต่อองค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอด และ ความมีประสิทธิภาพขององค์กร ผู้ที่มีความผูกพันต่อองค์กรสูงจะปฏิบัติงานได้ดีกว่าผู้ที่มีความ ผูกพันต่อองค์กรต่ำ หรือ ไม่มีเลย ซึ่งผลดีก็จะตกอยู่กับองค์กรและผู้ปฏิบัติงานเอง และสิ่งเหล่านี้ เป็นคุณสมบัติอันพึงปรารถนา ของทุกองค์กรซึ่งถ้าพนักงานในองค์กรมีความผูกพันต่อองค์กร แล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรอย่างมาก ซึ่งถ้าพนักงานในองค์กรมีความผูกพันต่อ องค์กร ความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของพนักงานในองค์กร มีดังต่อไปนี้

1. การขาดงาน ทฤษฎีทางด้านพฤติกรรมศาสตร์เชื่อว่าคนที่มีความผูกพันต่อองค์กรสูง จะมีแรงจูงใจที่จะมาทำงานมากกว่าคนที่มีความผูกพันต่อองค์กรต่ำ ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อ พิสูจน์ในทฤษฎีนี้ ซึ่งผลจากการศึกษาก็พบความสัมพันธ์ระหว่างความผูกพันต่อองค์กรกับอัตราการ ขาดงาน เป็นความสัมพันธ์ทางลบ และความผูกพันต่อองค์กรก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อ แรงจูงใจในการทำงาน

2. ความตรงต่อเวลาในการทำงาน จากการศึกษาวิจัยพบว่า ความผูกพันต่อองค์กรมี ความสัมพันธ์ต่อความตรงต่อเวลาในการทำงานด้วย

3. การเปลี่ยนงาน นักวิชาการด้านองค์กรเชื่อว่า ความผูกพันต่อองค์กร จะมี ความสัมพันธ์มากที่สุดต่อการเปลี่ยนงานของพนักงาน พอร์เตอร์ และคณะ (Porter, et al. 1974) ได้ ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ในรูปของการศึกษาต่อเนื่องในช่วงเวลา 1 ปีเศษ ซึ่งได้พบความสัมพันธ์ ระหว่างความผูกพันต่อองค์กร ต่อการโยกย้ายงานของพนักงาน นอกจากนี้ยังพบว่า ความสัมพันธ์ นี้สูงขึ้นเมื่อพนักงานทำงานนานขึ้น นั่นคือ ในกลุ่มของพนักงานที่อยู่ทำงานกับองค์กร โดยไม่ โยกย้ายไปไหน ความผูกพันต่อองค์กรจะเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาการทำงาน ในขณะที่กลุ่มของ พนักงานที่ลาออก โยกย้ายงาน ความผูกพันนั้นลดลงตามเวลาที่เขาทำงานกับองค์กร การศึกษานี้ สรุปได้ว่า ความผูกพันต่อองค์กรจะเป็นตัวพยากรณ์ที่ดีถึงอัตราการโยกย้าย เปลี่ยนแปลงงาน ของ สมาชิกขององค์กร และเป็นเครื่องชี้หรือตัวพยากรณ์ที่ดีกว่าความพึงพอใจในการทำงาน

บุชแนน (Buchanan) (ประพันธ์ พุทธานุ. 2543 : 18) กล่าวว่า ความผูกพันเป็นทัศนคติที่ สำคัญอย่างยิ่งสำหรับองค์กร ไม่ว่าจะป็นองค์กรแบบใด เพราะความผูกพันเป็นตัวเชื่อมระหว่าง จินตนาการของมนุษย์ กับจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

80

องค์กร และเป็นผู้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสภาพและความเป็นอยู่ที่ดีขององค์กร รวมทั้งช่วยลดการควบคุมจากภายนอกอีกด้วย โดยสรุปแล้วความผูกพันต่อองค์กรเป็นเงื่อนไขล่วงหน้าสำหรับองค์กรทางสังคมที่จะประสบความสำเร็จ

สเตียร์ (Steers. 1977 ; อ้างถึงใน อดิศร ร่มสนธิ. 2542 : 20) กล่าวว่า ความผูกพันต่อองค์กรสามารถใช้ทำนายอัตราการเข้าออกจากงานของสมาชิกในองค์กรได้ดีกว่า การศึกษาเรื่องความพึงพอใจในงาน คือ

1. ความผูกพันต่อองค์กร เป็นแนวคิดซึ่งมีลักษณะครอบคลุมมากกว่าความพึงพอใจในงาน สามารถสะท้อนถึงผลโดยทั่วไปที่บุคคลสนองต่อองค์กรโดยส่วนรวม ในขณะที่ความพึงพอใจสะท้อนถึงการตอบสนองของบุคคลต่องานหรือแง่ใด แง่หนึ่งของงานเท่านั้น

2. ความผูกพันต่อองค์กรค่อนข้างจะมีเสถียรภาพมากกว่าความพึงพอใจ ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาไปอย่างช้า แต่ก็อยู่อย่างมั่นคง

3. ความผูกพันต่อองค์กรเป็นตัวชี้ที่ดี ถึงความมีประสิทธิภาพขององค์กร

ความผูกพันต่อองค์กรนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอด และความมีประสิทธิภาพขององค์กร กล่าวคือองค์กรจะต้องมีความสามารถในการสรรหา และสร้างความผูกพันให้เกิดขึ้นกับสมาชิกแต่ละคนในองค์กรเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านบุคคลที่มีคุณภาพ (พิชราภรณ์ ศุภมั่งมี. 2548 : 5)

สรุปได้ว่า ความผูกพันต่อองค์กรมีความสำคัญยิ่งต่อองค์กรในประเด็นดังนี้

1. ความผูกพันต่อองค์กรสามารถใช้ทำนายอัตราการเข้า-ออกจากงานได้ดีกว่าความพึงพอใจในงาน ทั้งนี้เพราะความผูกพันต่อองค์กรเป็นแนวคิดที่มีลักษณะครอบคลุมมากกว่าความพึงพอใจในงานและค่อนข้างจะมีเสถียรภาพมากกว่าความพึงพอใจในงาน

2. ความผูกพันต่อองค์กร เป็นแรงผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร สามารถทำงานได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากเกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าขององค์กรร่วมกัน

3. ความผูกพันต่อองค์กรเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างความต้องการของบุคคลในองค์กรกับเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

4. มีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร

5. ช่วยลดการควบคุมจากภายนอก ซึ่งเป็นผลมาจากการที่สมาชิกในองค์กรมีความรักและผูกพันต่อองค์กรของตน

ปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันองค์กร

การเกิดความผูกพันต่อองค์กร มีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในแต่ละปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันมักเป็นผลมาจากการทำการศึกษาวิจัยของแต่ละคน ซึ่งจะแตกต่างกันไปตาม



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

81

สภาพแวดล้อมขององค์กรนั้นๆ โดยตัวอย่างปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันของพนักงานมีรายละเอียดดังนี้

ในปี 1983 สเตียร์ และพอตเตอร์ (Steer and Porter) (สุรัสวดี สุวรรณเวช. 2549 : 22) ได้สรุปว่าสิ่งที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของพนักงานต่อองค์กร แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. โครงสร้างขององค์กร (Structural characteristic) จะต้องมีลักษณะเป็นระบบที่มีแบบแผน มีหน้าที่ที่เด่นชัด มีการรวมอำนาจ การกระจายอำนาจให้ผู้ร่วมงานมีการตัดสินใจ การมีส่วนเป็นเจ้าของ ความเป็นทางการ

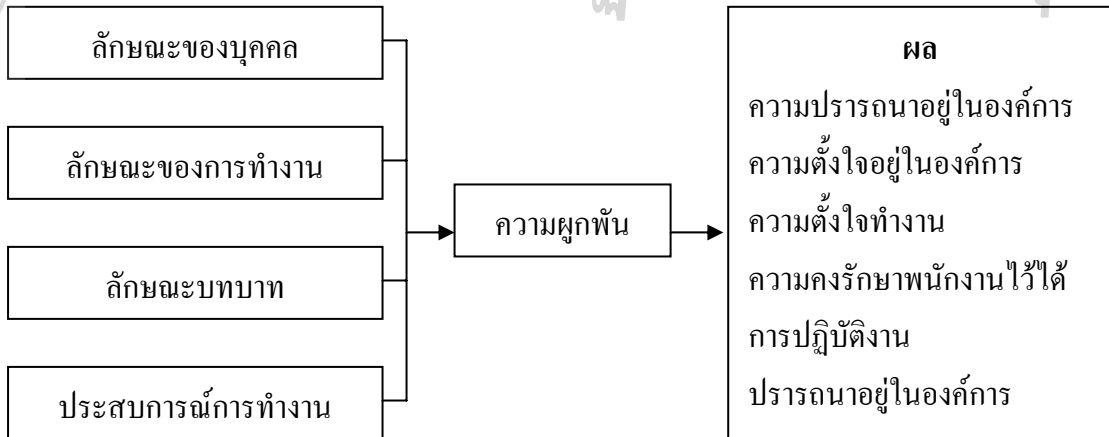
2. ลักษณะส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน (Personal characteristic) เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระดับรายได้ สถานภาพสมรส ความต้องการประสบความสำเร็จ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เป็นต้น

3. ลักษณะของบทบาท (Role-related characteristic) หมายถึง ลักษณะงานที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบอยู่ เช่น งานที่มีความท้าทาย ความก้าวหน้าในการทำงาน การป้อนข้อมูลกลับ การมีความหมายของงานที่ทำ เป็นงานที่มีคุณค่า มีบทบาทที่เด่นชัดความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น

4. ประสบการณ์ในการทำงาน (Work experience) หมายถึง สิ่งที่บุคคลได้รับทราบและเรียนรู้เมื่อเข้าไปทำงานในองค์กร เช่น ทักษะคติของกลุ่มทำงานที่มีผลต่อองค์กร ความน่าเชื่อถือขององค์กร การรู้สึว่าตนเองเป็นบุคคลสำคัญ ความสามารถในการพึ่งพาได้และการปฏิบัติตัวของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น รายละเอียดแสดงดังภาพประกอบ 5



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 5 แบบจำลองเบื้องต้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์กร

ที่มา : สเตียร์ และพอตเตอร์ (Steer and Porter) (สุรัสวดี สุวรรณเวช. 2549 : 23)

กับบแมน (Gubman) (สุรัสวดี สุวรรณเวช. 2549 : 25) ได้กล่าวถึง ปัจจัย 7 ประการ ที่สร้างให้เกิดความผูกพันต่อองค์กร ได้แก่

1. แบ่งปันค่านิยม/เข้าถึงเป้าหมาย (Shared values/sense of purpose) คือ การปรับค่านิยมของพนักงานให้สอดคล้องกับค่านิยมขององค์กร ซึ่งจะช่วยขยายขอบเขตให้พนักงานได้แสดงความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่และตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้
2. คุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of work life) คือความพึงพอใจในสภาพแวดล้อมของที่ทำงาน ซึ่งรวมถึงอุปกรณ์ เครื่องใช้ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ การมีส่วนร่วมในงานและกิจกรรมต่างๆ ที่บริษัทจัดให้
3. ลักษณะงาน (Job Tasks) คือ ขอบเขตงานที่มีความท้าทายและน่าสนใจ
4. ความสัมพันธ์ในงาน (Relationships) คือ ความพึงพอใจในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งได้แก่ หัวหน้างาน เพื่อนร่วมงาน และลูกจ้าง
5. ผลรวมค่าตอบแทน (Total compensation) คือ ความพึงพอใจในค่าจ้าง สวัสดิการ และผลตอบแทนอื่นๆ
6. โอกาสก้าวหน้าในงาน (Opportunities for growth) คือ โอกาสในการเรียนรู้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่และได้รับผลสำเร็จในงาน
7. ภาวะผู้นำ (Leadership) คือ ความเชื่อมั่นและนับถือในผู้นำองค์กร



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

83

สตีเวิร์ส (Steers) (อัมพวัน สุวรรณพรหม. 2549 : 9) กล่าวว่า ความยึดมั่นผูกพันต่อองค์กรเกี่ยวข้องกับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของงาน (Job characteristic) ลักษณะงานที่แตกต่างกันมีอิทธิพลต่อความยึดมั่นผูกพันต่อองค์กรที่แตกต่างกัน ได้แก่

1.1 งานที่มีความชัดเจน เป็นสิ่งสำคัญสำหรับความยึดมั่นผูกพันต่อองค์กร เช่น กฎระเบียบข้อบังคับชัดเจน บุคลากรจะรู้ขอบเขตของงาน บทบาทหน้าที่ของตน และปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น

1.2 งานที่มีความหลากหลาย ลักษณะงานหลากหลายจะทำให้ไม่รู้สึغبื่อหน่ายในงาน ลักษณะงานไม่จำเจ และเป็นงานที่ต้องใช้ความพยายามความสามารถหลายด้าน ซึ่งจะกระตุ้นให้บุคลากรสนใจในงาน

1.3 งานที่มีลักษณะท้าทาย เมื่อบุคลากรรู้สึกว่างานนั้นมีความท้าทายสูงจะพยายามพิสูจน์ความสามารถของตน โดยใช้ความรู้ ความสามารถทางสติปัญญา และความคิดสร้างสรรค์ที่มีอยู่อย่างเต็มที่เพื่อผลสำเร็จในงาน

1.4 งานที่มีการให้ข้อมูลป้อนกลับ ในการที่บุคลากรได้เกิดความทုံเทกำลังกายและกำลังสติปัญญา ความสามารถของตนในการทำงานให้กับองค์กรแล้ว ย่อมต้องการได้รับข้อมูลย้อนกลับมาเพื่อเป็นการประเมินความรู้ความสามารถของตนเอง และส่งผลให้เกิดความผูกพันต่อองค์กรมากขึ้นถ้าข้อมูลที่ย้อนกลับมานั้นมีความชัดเจน

1.5 งานที่มีโอกาสปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ในการมีสัมพันธภาพกับผู้อื่นการได้มีโอกาสติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลทั่วไป มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นซึ่งกันและกันก่อให้เกิดความคิดหลากหลาย นำไปสู่การพัฒนาตนเองและพัฒนาในงาน

1.6 งานที่มีความอิสระ บุคลากรสามารถใช้ความรู้ ความสามารถได้อย่างเต็มที่โดยมีขอบเขตตามบทบาทหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ทำให้บุคลากรอยากจะทำอย่างเต็มที่เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรของตนเองมากที่สุด

2. ลักษณะส่วนบุคคล (Personal characteristics) ประกอบไปด้วย

2.1 อายุ จากการศึกษ สตีเวิร์ส, เฮอร์บินิค และ อัลทโท (Steers, Herbiniak and Alutto) (อัมพวัน สุวรรณพรหม. 2549 : 9) พบว่า ผู้ที่มีอายุมากมีความยึดมั่นผูกพันต่อองค์กรสูงมากกว่าผู้ที่มีอายุน้อย โดยผู้ที่มีอายุมากจะมีความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมขององค์กร และมีความรู้สึกว่าตนเองเมื่อมีอายุมากจะไม่เป็นที่ต้องการขององค์กรอื่น โดยจากการรับบุคลากรเข้าทำงานใหม่จะรับบุคลากรที่อายุน้อย ไม่รับผู้ที่มีอายุมาก บุคลากรที่มีอายุมากจึงเลือกที่จะอยู่กับองค์กรเดิม



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

84

2.2 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน บุคลากรได้ทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ สติปัญญาเพื่อ การปฏิบัติงานในองค์กร สะสมความรู้ความชำนาญในงานตามระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น ถ้าบุคลากรได้ ปฏิบัติงานนานเท่าใดย่อมรู้สึกผูกพันกับองค์กรมากขึ้นเท่านั้น

2.3 ความต้องการสำเร็จหรือความต้องการก้าวหน้า ในการทำงานที่บุคลากรประสบความสำเร็จในงานมีโอกาสก้าวหน้าในงานนั้น ทำให้บุคลากรรู้สึกผูกพันต่อองค์กร เพราะองค์กร ที่ทำให้บุคลากรเห็นว่าเขาสามารถทำงานและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

2.4 การศึกษาของ โทช และสเติร์ (Koch and Steers) (อัมพวัน สุวรรณพรหม. 2549 : 9) พบว่า ผู้ที่มีการศึกษาค่ำมีความยึดมั่นผูกพันต่อองค์กรมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาสูง เนื่องจากบุคลากรที่มีการศึกษาในระดับสูงมีข้อมูลพฤติกรรมการศึกษา ประกอบการตัดสินใจ ทำให้มีข้อ ต่อรองมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาน้อย

3. ประสบการณ์ที่ได้รับระหว่างปฏิบัติงาน (Job experience)

3.1 ความสำคัญของตนเองในองค์กร ถ้าหากผู้บริหารให้ความสำคัญแก่บุคลากรมี การมอบอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบตรงกับความรู้อ ความสามารถของบุคลากรให้ความไว้วางใจ ให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ทำให้บุคลากรรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรและคิดว่าตนเอง เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อองค์กร เขาจะเกิดความรู้สึกยึดมั่นผลผูกพันต่อองค์กร

3.2 ผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับ เมื่อบุคลากรได้ทุ่มเทกำลังความสามารถที่มี ให้กับองค์กรไปแล้ว แน่ใจว่าตนเองคาดหวังที่จะได้รับผลตอบแทนอย่างเพียงพอและยุติธรรมกับ การทำงานที่ได้ทำไป เช่น ค่าตอบแทน ค่าชมเชย และระบบการพิจารณาความดีความชอบที่องค์กร สามารถตอบสนองให้บุคลากรได้ จะก่อให้เกิดความรู้สึกที่ผูกพันต่อองค์กร

3.3 ทักษะของบุคคลในองค์กร ทักษะของบุคคลในองค์กรมีผลต่อการทำให้ บรรยากาศในองค์กรของแต่ละองค์กรแตกต่างกันไป ถ้าบรรยากาศในองค์กรดีส่งผลให้ทัศนคติ ของบุคคลในองค์กรดี ทำให้บุคคลมีทัศนคติที่ดีด้วยเนื่องจากอิทธิพลของกลุ่มนั้น มีผลต่อทัศนคติ ของบุคคล ทำให้มีความรู้สึกที่อยากอยู่กับองค์กรต่อไป

3.4 ความน่าเชื่อถือและพึงพอใจขององค์กร องค์กรที่รู้สึกมั่นคงและน่าเชื่อถือเป็น สิ่งสำคัญที่ทำให้บุคลากรมีความรู้สึกมั่นใจ และพร้อมที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่และก่อให้เกิดความรู้สึก ยึดมั่นผูกพันต่อองค์กรมากขึ้น เพราะบุคลากรจะรู้สึกว่าสามารถพึ่งพาองค์กรได้ จากการศึกษาของ สเติร์สและพอร์เตอร์ (Steers and Porter) พบว่าถ้าองค์กรไม่สามารถสร้างความรู้สึกที่มี เสถียรภาพและมั่นคงต่อองค์กรได้นั้นจะเป็นสาเหตุที่ทำให้บุคลากรไม่อยากจะทำงาน ไม่มี ความรู้สึกผูกพันต่อองค์กร



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

85

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (สัตตบงกช มานีมาน. 2548 : 33) กล่าวว่า การที่บุคคลจะเกิดความผูกพันต่อองค์กร และมีความต้องการที่จะอยู่กับองค์กรนั้น ต้องการปัจจัยในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ธรรมชาติของบุคคล เป็นคุณลักษณะประจำตัวของบุคคลนั้น ในด้านจิตวิทยาบุคคล จะมีความต้องการ มีเจตคติและค่านิยม มีอารมณ์ มีความแตกต่างระหว่างบุคคลทั้งสติปัญญา ความสนใจ รวมถึงบุคลิกภาพและความสามารถในการปรับตัวของบุคคลนั้น

2. ธรรมชาติของกลุ่ม บุคคลต้องอยู่ร่วมกับผู้อื่นในด้านการทำงาน ความสัมพันธ์ และความสนับสนุนจากกลุ่ม จึงเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้เข้าอยู่ในกลุ่มได้ ความสัมพันธ์ทั้งกับผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา

3. ธรรมชาติขององค์กร องค์กรได้สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน ตลอดจนสภาพแวดล้อมขององค์กร

4. ธรรมชาติของการทำงาน ลักษณะของงานที่ทำ ความพึงพอใจในการทำงาน ความสนใจในงาน

อนันต์ชัย คงจันทร์ (สัตตบงกช มานีมาน. 2548 : 33) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลหรือมีความสัมพันธ์ต่อความผูกพันต่อองค์กร (Antecedent of organizational commitment) อาจแบ่งออกได้ 4 พวกใหญ่ คือ

1. คุณลักษณะส่วนบุคคล จากการศึกษาวิจัยพบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลหลายๆ อย่าง มีความผูกพันต่อองค์กร เช่น อายุ สถานภาพในการทำงาน (ถาวรหรือชั่วคราว) สมาชิกขององค์กรที่มีอาวุโสทั้งอายุและอายุการทำงาน จะมีความผูกพันต่อองค์กรมากกว่าผู้ที่มีอาวุโสน้อยกว่า ส่วนระดับการศึกษาที่พบว่าเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความผูกพันต่อองค์กร แต่ความสัมพันธ์นั้น เป็นไปในทางกลับกัน คือ คนที่มีระดับการศึกษาสูง มักจะมีความผูกพันต่อองค์กรน้อย ลักษณะความสัมพันธ์นี้อาจอธิบายได้ว่า เกิดขึ้นเพราะคนที่มีการศึกษาสูงมักมีการคาดหวังต่อสิ่งที่จะได้รับจากองค์กรสูง อีกทั้งคนที่มีการศึกษาสูงมักมีความเชื่อมั่นในตนเอง เกี่ยวกับโอกาสในการหางานใหม่ และเพศเป็นปัจจัยส่วนบุคคลอีกประการหนึ่งที่นักวิชาการให้ความสนใจ จากการศึกษาพบว่า ผู้หญิงในลักษณะของกลุ่มจะมีความผูกพันมากกว่าผู้ชาย ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับโอกาสในการหางานทำของผู้หญิง นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในเรื่องปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลิกภาพ (Personality) และพบว่าปัจจัยหลาย ๆ อย่างมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กร เช่น แรงจูงใจในการทำงาน การตระหนักหรือเชื่อมั่นในความสามารถของตน ความต้องการของตน เป็นต้น

2. คุณลักษณะที่เกี่ยวกับงาน ปัจจัยในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่งาน ที่พบว่า มีความสัมพันธ์ต่อความผูกพันต่อองค์กร ได้แก่ ขอบเขตของงาน ความท้าทายของงาน คนที่ได้ทำงานที่ท้าทาย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

86

ความสามารถสูง พบว่ามีความผูกพันต่อองค์กรมาก ความเข้าใจในหน้าที่หรือบทบาทในการทำงาน ก็พบว่า ความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กร ความพอใจในการทำงานก็เป็นคุณลักษณะที่เกี่ยวกับงาน ซึ่งพบว่า มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรเช่นกัน รวมทั้งความพอใจในงานหรือหน้าที่ที่ทำ (Satisfaction with work itself) ความพอใจในการควบคุมดูแลของหัวหน้า (Satisfaction with work supervision) และความพอใจที่จะได้รับจากระบบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Satisfaction with promotion) คือ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรของสมาชิก

3. คุณลักษณะที่เกี่ยวกับองค์กร ปัจจัยหลายอย่างที่เกี่ยวกับองค์กรหรือโครงสร้างขององค์กร ที่พบว่า มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กร ได้แก่ การกระจายอำนาจในองค์กร ความสำคัญของหน้าที่งานของตนต่อองค์กร หรือเพื่อนร่วมงาน ความชัดเจนของกฎข้อบังคับ ขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงาน คนที่ทำงาน และ รู้สึกว่ามีการกระจายอำนาจมาก หน้าที่งานมีความสำคัญ และกฎข้อบังคับ ขั้นตอนในการทำงานที่ชัดเจน พบว่า มีความผูกพันต่อองค์กรมากกว่า คนที่ไม่ได้รับสิ่งเหล่านี้ หรือได้รับน้อยกว่า

ความเป็นเจ้าของกิจการ (Work ownership) ก็มีความสัมพันธ์ต่อความผูกพันต่อองค์กรของสมาชิก เมื่อสมาชิกมีการลงทุนหรือมีส่วนของการเป็นเจ้าของ ก็จะมี ความผูกพันต่อองค์กรมากกว่าการเป็นพนักงานธรรมดา นอกจากนี้การที่สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารงานขององค์กร ก็พบว่ามีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรเช่นกัน

4. ประสิทธิภาพจากการทำงาน ประสิทธิภาพที่บุคคลได้รับในระหว่างทำงานกับองค์กรมีผลต่อความผูกพันต่อองค์กร ประสิทธิภาพในการทำงานที่พบว่ามีความผูกพันต่อองค์กร ได้แก่ ความรู้สึกไว้วางใจ เชื่อถือที่สมาชิกมีต่อองค์กรว่า องค์กรจะไม่ทอดทิ้งและให้ความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหา สมาชิกที่มีความไว้วางใจองค์กรสูงก็จะมี ความผูกพันต่อองค์กรมาก

การตระหนักถึงความสำคัญของสมาชิกต่อองค์กร หรือการที่องค์กรให้ความสำคัญต่อสมาชิกมีผลต่อความผูกพันต่อองค์กร นอกจากนั้นความคาดหวังก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กร ถ้าสมาชิกได้รับสิ่งที่คาดหวังจากองค์กร ก็ทำให้สมาชิกมีความผูกพันสูงกว่าสมาชิกที่ไม่ได้รับการตอบสนองตามความคาดหวัง

ทัศนคติของเพื่อนร่วมงาน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง เพื่อนร่วมงานมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรก็พบว่ามีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรด้วย

ความยุติธรรมของค่าตอบแทนและลักษณะผู้นำ ก็ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรทั้งสิ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

87

โศภา ทรัพย์มากอุดม (2533 : 33) ได้กำหนดปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์การดังนี้

1. ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อายุ สถานภาพสมรสระยะเวลาทำงานในองค์การ ระดับตำแหน่ง
2. ปัจจัยประสบการณ์ในงาน ได้แก่ ความรู้สึกว่าคุณมีความสำคัญ ความรู้สึกว่าคุณหน่วยงานเป็นที่พึ่งพิงได้ ความคาดหวังที่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงาน ความรู้สึกว่าคุณหน่วยงานมีชื่อเสียง และทัศนคติต่อเพื่อนร่วมงานและองค์การ
3. ปัจจัยลักษณะของงาน ได้แก่ ความมีอิสระในการทำงาน ความหลากหลายของงาน ความมีเอกลักษณ์ของงาน ผลป้อนกลับของงาน และงานที่มีโอกาสปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น
4. ปัจจัยเกี่ยวข้องกับบทบาท ได้แก่ ความขัดแย้งในบทบาท และความคลุมเครือในบทบาท

จากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่อองค์การ นั้น จะเห็นได้ว่ามีหลายปัจจัยด้วยกันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นต่างเป็นผลที่ได้มาจากการศึกษาและวิจัยของนักวิจัยต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในการศึกษาและวิจัยนั้น จะมีตัวแปร หรือสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันแต่จะสังเกตได้ว่าในบางปัจจัยนั้น มีความคล้ายคลึงกัน คือ ความรู้สึกว่าคุณมีส่วนสำคัญ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น/การบริหาร และด้านโอกาสความก้าวหน้าในงาน/อาชีพ ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่อองค์การดังกล่าว เมื่อทำการพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่าปัจจัย แต่ละตัวนั้นมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกัน ใน 3 ด้าน คือ ในส่วนของพนักงาน งาน และองค์การ และจากการเชื่อมโยงนี้เององค์การสามารถนำมาเป็นแนวทางในการเสริมสร้างความผูกพันของพนักงานต่อองค์การได้ กล่าวคือ ในด้านของพนักงาน (Employee) สิ่งสำคัญที่องค์การต้องตระหนักถึง คือ การทำให้พนักงานได้รับรู้ว่าคุณมีความสำคัญ (Self-Esteem) ในด้านของงาน (Work) การมอบหมายงานให้กับพนักงาน ควรให้พนักงานมีส่วนเกี่ยวข้องในทุกๆ ด้าน ที่เกี่ยวกับงานให้มากที่สุด สำหรับในด้านขององค์การ สิ่งสำคัญที่องค์การต้องมีการจัดเตรียมให้แก่พนักงาน คือ โอกาสในด้านความก้าวหน้าในงาน/อาชีพ

ผลของความผูกพันต่อองค์การ

ผลของความผูกพันต่อองค์การ (Outcomes of organizational commitment) ต่อพฤติกรรมในองค์การมีดังนี้

1. ความผูกพันต่องาน พนักงานที่มีความรู้สึกผูกพันอย่างแท้จริงต่อเป้าหมายและค่านิยมขององค์การมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในงานและมีความผูกพันต่องานสูง เพราะเห็นว่างานคือหนทางซึ่งคุณสามารถทำประโยชน์กับองค์การให้บรรลุถึงเป้าหมายได้สำเร็จ (March and Simon, 1958 ; อ้างใน อัมพวัน สุวรรณพรหม, 2549 : 8)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

88

2. ความคงอยู่ของสมาชิกภาพของพนักงานที่มีความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรสูง มักจะมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะยังคงอยู่กับองค์กรต่อไป เพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายซึ่งตนเองเลื่อมใสและศรัทธา และไม่มีความต้องการที่จะโยกย้ายเปลี่ยนไปทำงานกับองค์กรอื่น (Koch and Steers, 1976 ; Porter, Steers, Mowday and Boulian, 1974 ; อ้างใน อัมพวัน สุวรรณพรหม. 2549 : 9)

3. ความทุ่มเทที่ให้กับงาน พนักงานที่มีความผูกพันต่อองค์กร มีแนวโน้มที่จะเต็มใจใช้ความพยายามในการทำงานให้กับองค์กร อันส่งผลต่อการปฏิบัติงานอยู่ในระดับดีเหนือคนอื่น (จารุณี วงศ์คำแน่น. 2537)

ลักษณะของบุคคลที่มีความผูกพันต่อองค์กร

Brewer and Lok (1995 ; อ้างถึงใน ประทานพร ทองเขียว. 2546) กล่าวว่าบุคคลที่มีความผูกพันต่อองค์กรมี 7 ลักษณะ ดังนี้

1. การมีความเห็นพ้องกับองค์กร (Identify with their organization) เป็นลักษณะของบุคคลที่รู้สึกว่าการดำเนินงานขององค์กรเป็นสิ่งที่ดี และมีประโยชน์ต่อการทำงาน ดังนั้น เมื่อบุคคลเข้าใจและยอมรับค่านิยมขององค์กรแล้วก็จะก่อให้เกิดทัศนคติในเชิงบวกและมีการปฏิบัติงานที่ดียิ่งขึ้น

2. ความเชื่อมั่นในองค์กร (Trust management) เป็นลักษณะที่บุคคลมีความรู้สึกเชื่อมั่นในการจัดการขององค์กรว่ามีความยุติธรรม มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อสร้างสรรค์งานให้กับองค์กร ได้รับโอกาสในการพัฒนางานและพัฒนาตนเองให้ดียิ่งขึ้น

3. การแสดงความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามในการทำงาน (Show a willingness to invest effort) เป็นลักษณะของบุคคลที่เต็มใจที่จะทุ่มเทพลังความสามารถในการทำงานและปกป้ององค์กรไม่ให้ถูกคุกคามจากแหล่งอื่น

4. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participate in decision making) เป็นลักษณะของบุคคลที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการทำงานหรือการแก้ปัญหาในงาน

5. ความรู้สึกในเชิงบวกต่องาน (Feel positive about work) เป็นการรับรู้ของบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนในงานและมีความสุขในการทำงาน

6. การแสดงความคิดเห็นที่ห่วงใยต่อองค์กร (Voice concerns) เป็นลักษณะของบุคคลที่มีความจงรักภักดีต่อองค์กร มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และได้รับการยอมรับในการแสดงความคิดเห็นนั้น ๆ จากองค์กร

7. ความรู้สึกว่าการดำเนินงานนี้เป็นองค์กรที่ยุติธรรม (Feel their place of work is an equitable one) เป็นการรับรู้ของบุคคลในองค์กรเกี่ยวกับการจัดการในการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนในการทำงานให้กับบุคลากรด้วยความยุติธรรม



John P. Meyer และ Natalie J. Allen (1991 ; Quoted in Karin Falkenburg and Birgit Schyns. 2007 : 709) ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาตามแนวคิดของ Allen and Meyer ซึ่งให้แนวคิดที่ว่า ความผูกพันต่อองค์กรเป็นภาวะทางจิตใจที่ทำให้บุคคลมีความยึดมั่นต่อองค์กร ความผูกพันดังกล่าวอาจแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 3 องค์ประกอบ คือ

1. ความผูกพันอันเนื่องมาจากอารมณ์ความรู้สึก (Affective commitment) คือ ความเห็นด้วยและยอมรับในเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร ความตั้งใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และมุ่งมั่นที่จะทำงานอยู่ในองค์กรต่อไป แนวทางที่เน้นความผูกพันทางอารมณ์เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในการวิจัยเกี่ยวกับความผูกพันต่อองค์กร เป็นการแสดงถึงความยึดติดทางด้านจิตใจของบุคคลต่อองค์กร การเข้าไปเกี่ยวข้องกับและเต็มใจที่จะเป็นสมาชิกขององค์กร ซึ่งบุคคลอยู่ในองค์กรนั้นเพราะว่าเขาต้องการที่จะอยู่ เนื่องจากได้รับประสบการณ์ในการทำงานที่น่าพึงพอใจจากองค์กร ตลอดจนได้รับความพึงพอใจในการได้รับการตอบสนองการคาดหวังความต้องการพื้นฐานของบุคคล ซึ่งจะช่วยให้พัฒนาการผูกติดทางอารมณ์ต่อองค์กรนั้น อย่างไรก็ตามองค์ประกอบด้านนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรด้วยคือ เป็นองค์กรที่มีการบริหารแบบการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ หรือคุณลักษณะภายในตัวบุคคลบางอย่างร่วมด้วย เช่น ความเชื่ออำนาจภายในตน และมีส่วนช่วยพัฒนาความผูกพันด้านนี้ และการจัดสภาพงานที่พึงพอใจและโอกาสในการได้พัฒนาทักษะในงาน การได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับงาน การสนับสนุนทางสังคม เช่น คู่สมรส พ่อแม่ และเพื่อนภายนอกองค์กร (John P. Meyer and Natalie J. Allen. 1990 ; อ้างใน รัชนิดา ตุงคสวัสดิ์. 2545 : 15)

2. ความผูกพันอันเนื่องมาจากการลงทุน (Continuance commitment) คือ ความผูกพันที่เกิดจากการร่วมงานกับองค์กร มีการลงทุนลงแรงที่ผ่านมา และหากเมื่อต้องออกจากองค์กรอาจทำให้มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ความผูกพันลักษณะนี้จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลตระหนักว่าสิ่งที่ได้สะสมมาและลงทุนไปนั้นจะสูญไปทันทีเมื่อเขาออกจากองค์กรนี้ไป ความผูกพันอันเนื่องมาจากอารมณ์ความรู้สึก (Affective commitment) แตกต่างกับความผูกพันอันเนื่องมาจากการลงทุน (Continuance commitment) ตรงที่บุคคลที่มีความผูกพันอันเนื่องมาจากอารมณ์ความรู้สึก (Affective commitment) จะทำงานร่วมกับองค์กรเพราะพวกเขาต้องการที่จะอยู่ แต่ บุคคลที่มีความผูกพันอันเนื่องมาจากการลงทุน (Continuance commitment) จะทำงานต่อไปในองค์กรเพราะเป็นสิ่งจำเป็นที่พวกเขาต้องทำ

3. ความผูกพันอันเนื่องมาจากหน้าที่ (Normative commitment) คือผูกพันของบุคคลด้านความรู้สึกถึงภาระหน้าที่ที่ควรอยู่ทำงานต่อไปในองค์กร อาจเป็นผลเนื่องมาจากการหล่อหลอมทางสังคม เช่น วัฒนธรรมขององค์กรเพื่อสร้างคุณค่าและความจงรักภักดี หรือผลที่เกิดจาก



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

90

การแลกเปลี่ยน เช่น การได้รับรางวัล การได้รับการฝึกอบรม การได้ทุน ทำให้บุคคลรู้สึกผูกพันเพื่อตอบสนององค์กร เป็นความรู้สึกรู้ว่าควรอยู่

แนวความคิดในเรื่องความผูกพันของพนักงาน (Employee engagement) นั้น เป็นแนวคิดในเชิงจิตวิทยาได้รับความสนใจภายหลังที่ The Gallup organization ซึ่งเป็นสถาบันวิจัยและเป็นองค์กรที่ปรึกษาได้เริ่มทำการศึกษาในเรื่องความผูกพันของพนักงานในปี 1985 (Ferguson, 2005 ; อ้างถึงใน สุรัสวดี สุวรรณเวช, 2549 : 2) ภายหลังจากนั้น Kahn (1990 ; อ้างถึงใน สุรัสวดี สุวรรณเวช, 2549 : 2) ซึ่งเป็นนักจิตวิทยา ได้กล่าวถึงเรื่องความผูกพันของพนักงานว่ามีความแตกต่างจากโครงสร้างทางบทบาทต่างๆ ของพนักงานในงาน เช่น การมีส่วนร่วมในงานหรือแรงจูงใจภายใน แต่ความผูกพันของพนักงานจะมุ่งเน้นไปที่ประสบการณ์ในการทำงานนั้นๆ ที่จะขัดเกลากระบวนการของคนให้แสดงออกมาระหว่างที่ทำงานอยู่ได้อย่างไร โดย Kahn ได้กล่าวว่า ความผูกพันของพนักงานนั้นเป็นโครงสร้างที่มีหลายมิติ ซึ่งอาจจะเป็นมิติด้านความรู้สึกผูกพันของพนักงาน มิติด้านการเรียนรู้ การคิด หรือความผูกพันของพนักงานเป็นความพยายามของสมาชิกในองค์กรที่มีต่องานและองค์กร ซึ่งความผูกพันพนักงานจะแสดงออกมาทางด้านพฤติกรรม การนึกคิด และทางความรู้สึกระหว่างที่ปฏิบัติงาน แนวความคิดของ Kahn นั้น เป็นแนวความคิดที่กลายมาเป็นพื้นฐานแนวคิดให้กับสถาบัน องค์กรที่ปรึกษาต่างๆ ดังตาราง 1



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ตาราง 1 ตารางสรุปแนวความคิดและปัจจัยของความผูกพันของพนักงานขององค์กรที่ปรึกษา

องค์กรที่ปรึกษา/ นักวิชาการ	แนวความคิด	ปัจจัยของความผูกพัน
Hewitt Associates	ความผูกพันของพนักงานเป็นสิ่งที่แสดงออก ได้ทางพฤติกรรม ดูได้จากการพูด (Say) การ ดำรงอยู่ (Stay) ใช้ความพยายามอย่างเต็ม ความสามารถ (Strive)	ภาวะผู้นำ วัฒนธรรม ลักษณะงาน ค่าตอบแทน โดยรวม คุณภาพชีวิต โอกาสที่ได้รับและ ความสัมพันธ์
The Gallup Organization	เมื่อพนักงานเกิดความผูกพันต่อองค์กร พนักงานทุกระดับจะสร้างการเติบโต ยอดขาย และกำไรขององค์กร ตลอดจนเพิ่มความ จงรักภักดีของลูกค้า ได้สำรวจและค้นพบ คำถาม 12 ประการ ที่สามารถวัดความผูกพัน ของพนักงานได้อย่างแท้จริง โดยแบ่งข้อ คำถามตามลำดับขั้นของความผูกพัน	ถ้า ลำดับขั้นของความ ผูกพัน ประกอบด้วย ความ ต้องการพื้นฐาน การ สนับสนุนด้านการ จัดการ ความสัมพันธ์ และการเจริญก้าวหน้า
Burke	ความผูกพันของพนักงานจะส่งผลให้เกิดความ จงรักภักดีของลูกค้า(Customer Loyalty) และ ก่อให้เกิดผลประโยชน์ (Profitability) ต่อ องค์กร	องค์กร ผู้จัดการ กลุ่ม งานงานที่ทำ สายอาชีพ และลูกค้า
Development Dimensions International Inc. (DDI)	ใช้เครื่องมือในการวัดความผูกพันของ พนักงาน (E3) ที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าความ ผูกพันของพนักงานเกิดมาจากความสัมพันธ์ ของพนักงานในองค์กรผู้นำ และองค์กร Engagement= Associates+Leaders+Organization	เป้าหมายของงาน ค่านิยมของบุคคล การ สนับสนุนร่วมมือกัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ตาราง 1 (ต่อ)

องค์กรที่ปรึกษา/ นักวิชาการ	แนวความคิด	ปัจจัยของความผูกพัน
ISR	จัดทำ 3-D Model of engagement แสดงถึงความผูกพันของพนักงานที่มี 3 มิติ คือ ด้านความคิด (Cognitive) ด้านความรู้สึก(Affective) ด้านพฤติกรรม (Behavioural) ที่มีต่อองค์กรซึ่งในแต่ละองค์การจะมีมิติของความผูกพันของพนักงานที่แตกต่างกัน	การพัฒนาอาชีพ ภาวะผู้นำการมอบอำนาจและภาพลักษณ์ขององค์กร
Taylor Nelson Sofres (TNS)	สร้างเครื่องมือ Employee Score ใช้วัดความผูกพันของพนักงาน สามารถแบ่งแยกประเภทของพนักงานออกได้ 4 ลักษณะ คือ 1. Career Oriented เป็นผู้ที่มีความผูกพันในงานที่ทำสูง แต่ขาดความผูกพันต่อองค์กร 2. Ambivalent เป็นผู้ที่ขาดทั้งความผูกพันต่อองค์กรและความผูกพันในงานที่ทำ 3. Company Oriented เป็นผู้ที่มีความผูกพันต่อองค์กรแต่ขาดความผูกพันในงานที่ทำ 4. Ambassador เป็นผู้ที่มีทั้งความผูกพันต่อองค์กรและความผูกพันในงานที่ทำ	องค์การงานที่ทำ
Alpha Measure	มีระบบ web based ไว้สำหรับการวัดความพึงพอใจของพนักงาน ความผูกพันของพนักงาน และเพิ่มการคงอยู่ของพนักงานในองค์กร	ภาวะผู้นำ
The Institute for Employment Studies (IES)	ระดับความผูกพันของพนักงานสามารถแปรผันไปตามลักษณะส่วนบุคคล ระดับความผูกพันแปรผกผันกับอายุของพนักงาน ความผูกพันของพนักงานสามารถแปรผันไปตามลักษณะของงานและลักษณะประสบการณ์	การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การรับรู้ถึงคุณค่า โอกาสในการได้แสดงความคิดเห็น โอกาสในการพัฒนาในงาน และการได้รับความสนใจในความเป็นอยู่



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ตาราง 1 (ต่อ)

องค์การที่ปรึกษา/ นักวิชาการ	แนวความคิด	ปัจจัยของความผูกพัน
Dr.Ed Gubman	การเพิ่มความผูกพันของพนักงานให้เกิดขึ้นใน คุณค่าและความรับผิดชอบ องค์การนั้น เกิดจากการมีความสัมพันธ์กับ 3 โปรแกรม สัมพันธภาพ ลำดับขั้น	

ที่มา : สุรัสวดี สุวรรณเวช, 2549 : 17-18

จากตารางในเรื่องแนวคิดและปัจจัยของการเกิดความผูกพันของพนักงาน จะพบว่าแนวคิดในเรื่องความผูกพันของพนักงานในแต่ละสถาบันหรือนักวิชาการแต่ละคนนั้น มีความแตกต่างกันไป ข้อสังเกตพบว่า ในการเกิดความผูกพันของพนักงานมีลักษณะที่เหมือนกัน คือ การมีส่วนร่วมในงานของพนักงานอย่างต่อเนื่อง และเกี่ยวข้องกับการแสดงความรู้สึกการแสดงออกทางพฤติกรรมของพนักงานที่มีต่อองค์การ

โดยในการศึกษาครั้งนี้จะนำเสนอเฉพาะแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแนวคิดที่แสดงถึงความผูกพันต่อองค์การที่ใช้กันมากในวันนี้ คือ Say , Stay , Strive ของ Hewitt Associates Hewitt Associates (2003 ; อ้างถึงใน สกาว ตำราญคง. 2547: 16) เป็นบริษัทที่ปรึกษาในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ สำหรับเรื่องความผูกพันของพนักงานได้ให้มุมมองว่า ความผูกพันของพนักงานเป็นสิ่งที่แสดงออกได้โดยพฤติกรรม คือ สามารถดูได้จากการพูด (Say) โดยจะพูดถึงองค์การเฉพาะในแง่บวก กล่าวคือ การที่คนอยู่ทำงานอย่างชื่นชม ภาคภูมิใจ และอยากจะบอกคนอื่นว่าทำงานอยู่ในองค์การใด อยากจะชักชวนคนอื่นให้มาทำงานในองค์การนี้ ถ้ามีความผูกพันรักองค์การ เขาจะรู้สึกภูมิใจ โดยแสดงจากพฤติกรรมและพูดถึงองค์การในทางที่ดีและพิจารณาได้จากการดำรงอยู่ (Stay) นั่นคือพนักงานปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป มีความซื่อมั่นอยู่กับองค์การ หากมีองค์การอื่นมาชักชวน โดยเสนอค่าตอบแทนและตำแหน่งที่ดีกว่าก็จะไม่ไปเพราะรู้สึกตัวเองเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ มีคุณค่า พอใจที่จะอยู่กับเพื่อนร่วมงานที่นี่ ส่วนประเด็นสุดท้ายจะดูว่าพนักงานนั้นมีความผูกพันกับองค์การได้จากการใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถ (Strive) คือ อยู่อย่างเต็มใจ เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนธุรกิจขององค์การ ใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถทำงานรับใช้องค์การ ไม่ใช่การอยู่แบบรอรับเงินเดือน แต่อยู่เพราะอยากจะทำผลงานที่ดีให้กับองค์การ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

94

อยากทำงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งถือเป็นอุดมคติ (Ideal) ของคนในองค์กรที่ต้องการ โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของพนักงาน มี 7 ประการ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำ (Leadership)
2. วัฒนธรรมหรืออุดมการณ์ขององค์กร (Culture / Purpose)
3. ลักษณะงาน (Work Activity)
4. ค่าตอบแทนโดยรวม (Total Compensation)
5. คุณภาพชีวิต (Quality of Life)
6. โอกาสที่ได้รับ (Opportunity)
7. ความสัมพันธ์ (Relationship)

จากปัจจัยความผูกพันทั้ง 7 ประการ ตามแนวคิดของ Hewitt Associates นั้น ได้กลายมาเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้วัดความผูกพันของพนักงานในองค์กรต่างๆ เช่น ในการศึกษาถึงความผูกพันของพนักงานต่อองค์กร ในประเทศแคนาดา จำนวน 120 องค์กร จากพนักงานมากกว่า 80,000 ราย ผลการศึกษาพบว่า บริษัทที่ติดอันดับในกลุ่มผู้ว่าจ้างที่ดีที่สุด จำนวน 50 องค์กรโดยเฉลี่ยมีพนักงานที่มีความผูกพันต่อองค์กรสูงกว่าบริษัทที่ไม่ติดอันดับกลุ่มผู้ว่าจ้างที่ดีที่สุดถึง 21% และมีอัตราการเจริญเติบโตของรายรับสูงถึง 16.1% เปรียบเทียบกับอัตราการเจริญเติบโตของรายรับของบริษัทที่ไม่ติดอันดับกลุ่มผู้ว่าจ้างที่ดีที่สุด ซึ่งคิดเป็น 6.1 % จะเห็นได้ว่า จากการสำรวจบริษัทที่ติดอันดับผู้ว่าจ้างที่ดีที่สุดนั้น จะมีระดับของความผูกพันของพนักงานที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่ติดอันดับผู้ว่าจ้างที่ดีที่สุด และมีอัตราการเจริญเติบโตสูงกว่าเช่นกัน แสดงให้เห็นว่าความผูกพันของพนักงานเป็นตัวแปรหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มผลประกอบการของบริษัทที่มีทิศทางที่สอดคล้องกันมา

ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของพนักงานตามแนวคิดของ Hewitt Associates ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำและความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีแนวความคิดที่ว่าถ้าพนักงานองค์กรบริหารส่วนตำบลมีภาวะผู้นำ ก็จะส่งผลให้พนักงานองค์กรบริหารส่วนตำบลมีความผูกพันต่อองค์กรด้วย โดยจะแสดงออกจากการพูด (Say) การดำรงอยู่ (Stay) และการใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถ (Strive)

2.8 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ความหมายของประสิทธิภาพ

จากการศึกษาเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีการกล่าวถึงความหมายของประสิทธิภาพ ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

95

ชานินทร์ สุทธิคุณชร. (2543 : 8) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ใกล้เคียงกับอาจารย์ ชูบ กาญจนาประการ ในเรื่องของผลงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน แต่จอห์น ดี. มิลเล็ท (John D. Millet. 1954 : 4) ได้ขยายความรวมถึงการได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานด้วย อีกทั้งได้ให้แง่คิดในการพิจารณา ความพึงพอใจในการให้บริการกับประชาชนนั้น จะดูจาก

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็ว (Timely service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample service)
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous service)
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive service)

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 30) กล่าวว่า ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงานสร้างสมทรัพย์ยาก และความมั่งคั่งเก็บไว้ภายในไว้เพื่อการขยายตัวต่อไป และเพื่อเอาไว้สำหรับรองรับสถานการณ์ที่อาจเกิดวิกฤติการณ์จากภายนอกได้ด้วย นอกจากนี้แล้ว ธงชัย สันติวงษ์ ยังได้รวบรวมความคิดของนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคำว่า ประสิทธิภาพขององค์กร (Organizational effectiveness) และประสิทธิภาพขององค์กร (Organizational efficiency) ไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการก้าวหน้าไป และสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่องค์กรตั้งไว้ ส่วนประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบ ทรัพยากรที่ใช้กับผลที่ได้จากการทำงานว่าดีขึ้นอย่างไร แลไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์กร ในการบริหารที่งานให้มีประสิทธิภาพนั้นทำได้เพียงใดจะอยู่ที่ปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ที่ผสมผสานอยู่ด้วยกัน คือ

1. ความพยายาม คือ ขนาดของกำลังความพยายามของผู้ทำงานที่ทุ่มเท ให้กับงานของกลุ่ม จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะงานที่ออกแบบว่าเป็นงานที่ทำทลายความสามารถหรือไม่ ให้อิสระในการตัดสินใจหรือไม่ เป็นต้น
2. ทักษะความรู้ หมายถึง ทั้งทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและความรู้ที่จะเอาไปปฏิบัติงาน และรวมไปถึงการมีทักษะและความรู้ที่เกี่ยวกับการเข้ากับคนเพื่อการทำงานด้วย ทักษะและความรู้นี้เองที่จะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพเข้ากันได้ และรวมพลังกันเพื่อการทำงานได้
3. กลยุทธ์ที่ใช้แก้ปัญหาหรือประยุกต์ใช้ทำงาน ถ้ากลุ่มมีกลไกในการร่วมกันและช่วยกันคิดค้น หากกลยุทธ์ที่จะใช้แก้ปัญหาหรือพัฒนางานให้ดีขึ้นตลอดเวลาแล้วประสิทธิภาพของกลุ่มจะเกิดขึ้นได้เสมอ

กันตยา เพิ่มผล (2541 : 2) กล่าวถึง ประสิทธิภาพ ว่า “ประสิทธิภาพ” หมายถึง ขนาดและความสามารถของความสำเร็จ หรือบรรลุผลตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของตนเองและองค์กร



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

96

จากความหมายต่าง ๆ พอจะสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีที่สุดนั้น ถ้าเป็นการบริหารในด้านธุรกิจก็คือการให้ผลกำไรสูงสุด แต่ถ้าเป็นการบริหารราชการ คือความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการได้สูงสุด

บัญชา อิงสกุล (2545 : 34) กล่าวว่า สภาพความสำเร็จของงานเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถเลือกในการแก้ปัญหาได้จากทางเลือกหลาย ๆ ทาง โดยการประเมินทางเลือก จะทำให้สามารถระบุหรือกำหนดทางเลือกที่จะทำการพัฒนาได้ ดังนั้นผู้บริหารการศึกษาต้องมีการตัดสินใจในทุกๆระดับทั้งในด้านการวางแผน หรือการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าโดยใช้กระบวนการแก้ปัญหาเพื่อการตัดสินใจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆ ในการทำงานด้วยความมุ่งมั่นและจริงจัง

สุภาพ ณ นคร (2544 : 53) กล่าวว่าคนเราทุกคนมีพลัง หรือประสิทธิภาพ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ พลังที่บริสุทธิ์ภายในตนเป็นพลังอำนาจที่แท้จริงหรือเป็น ประสิทธิภาพที่ขึ้นกับการรู้จักตนเอง บุคลากรและสิ่งต่าง ๆ เพื่อช่วยเกื้อหนุนให้พบความสำเร็จ ในการดำเนินชีวิตตามที่ต้องการ สำหรับพลังอีกรูปแบบหนึ่งเป็นพลังอำนาจซึ่งเกิดจากวัตถุ พลังรูปแบบนี้เกิดจากตำแหน่งหน้าที่เงินทอง และเมื่อกำหนดตำแหน่งหน้าที่ เงินทอง พลังรูปแบบนี้ก็จะหมดไป ดังนี้

1. ประสิทธิภาพทางอารมณ์ คือ เป็นความรู้สึกถึงสิ่งที่คนเราต้องการ
2. ประสิทธิภาพทางปัญญา คือ เป็นวิธีการคิดและการเรียนรู้
3. ประสิทธิภาพทางกาย คือ เป็นวิธีที่รักษาสภาพร่างกายให้คงอยู่
4. ประสิทธิภาพทางสังคม คือ เป็นวิธีการสร้างความสัมพันธ์กับคนอื่น
5. ประสิทธิภาพทางจิตใจคือการสร้างลักษณะทางจิตใจของความเป็นมนุษย์

สำหรับแนวคิดทฤษฎีด้านประสิทธิภาพ ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ทุกคนจะต้องได้ความรู้ และประสบการณ์มาตั้งแต่กำเนิดที่ต้องการบรรลุประสิทธิภาพแห่งตน อันเป็นเป้าหมายที่สำคัญของคนเรา

दनัย เทียนพูน (2545 : 264-265) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ สิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่ในตัวบุคคล โดยสามารถแสดงออกในลักษณะ เช่น

1. มีความสามารถพิเศษที่คาดการณ์ข้างหน้าได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ หรืออาจเรียกได้ว่า มีวิสัยทัศน์ที่ดี แล้วก็ยังสามารถจัดการธุรกิจหรืองานที่รับผิดชอบให้นำไปสู่สิ่งที่คาดการณ์ไว้
2. มีไฟแห่งพลังการทำงาน คือ การตระหนักถึงความมุ่งมั่น ทุ่มเท กระฉับกระเฉง สามารถอดทนหรือรับภาวะกดดันต่าง ๆ โดยไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคนานัปการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

97

3. มีบารมีอยู่ในตัว ใครเห็นก็เป็นที่ยำเกรง ให้ความเคารพอ่อนน้อม พร้อมทั้งจะปฏิบัติ ตามทั้งๆ ที่ไม่ได้แสดงอำนาจบาตรใหญ่ หรือวางท่าทีแต่อย่างใด

4. มีความสามารถที่จะจัดการหรือแก้ปัญหาได้อย่างเฉียบพลัน และมีโอกาสผิดพลาด น้อยมาก โดยอาศัยการประสานประโยชน์จากความเป็นผู้ที่มิมีมนุษยสัมพันธ์และมีการสื่อสาร ข้อความอย่างดีเยี่ยม

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ลักษณะองค์การที่มีประสิทธิภาพตามแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สามารถสรุปได้ดังนี้

มาตรา 3/1 ของ พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545

การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของ ประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะ อย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

องค์ประกอบ

หมวด 1 การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้ดังนี้



1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (Customer-driven)
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ (Result-based management)
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (Efficiency and value for money)
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (Business process reengineering)
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (Strategic vision management)
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ (Quality service)
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (Result-oriented)

สรุปความหมายของประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถดำเนินงานต่างๆ ตามหน้าที่ที่ได้ โดยใช้ทรัพยากรปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคน อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการสูญเปล่าน้อยที่สุดมีลักษณะการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้เป็นอย่างดี โดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากร กำลังคนมีระบบการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการผลิต และบริการได้ตามเป้าหมาย สถานศึกษาสามารถใช้ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ เทคนิค วิธีการ และเทคโนโลยีอย่างฉลาด ทำให้เกิดผลการบริหารงานที่เหมาะสม มีความราบรื่นในการทำงาน มีปัญหา อุปสรรค และความขัดแย้งน้อยที่สุด บุคลากรมีขวัญกำลังใจในหน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ มุ่งตระหนักถึงความสำคัญด้านการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นสำคัญ เพื่อนำประสิทธิภาพที่มีอยู่นั้นได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสถานศึกษาตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้คาดหวังไว้ ผู้บริหารสถานศึกษาจะนำความสามารถมาใช้ในการบริหารงาน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในสถานศึกษานั้น และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานที่

2.9 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

ความสำคัญของประสิทธิผล

จากการศึกษาเอกสาร ตำรา และงานวิจัย ได้มีผู้กล่าวถึง ความสำคัญของประสิทธิผลไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

สมใจ ลักษณะ (2543 : 5) ได้กล่าวถึงประสิทธิผลขององค์การว่าเกณฑ์ของความมีประสิทธิภาพขององค์การ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 5 ตัว คือ

1. การผลิต (Production)
2. ประสิทธิภาพ (Efficiency)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

99

3. ความพึงพอใจ (Satisfaction)
4. การปรับเปลี่ยน (Addictiveness)
5. การพัฒนา (Development)

ศรีเพชร จันทร์ส่องศรี (2548 : 30) ได้กล่าวว่าประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรนั้น เพื่อที่จะมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การการดำเนินงานที่เรียกว่าก่อให้เกิดประสิทธิผลนั้นก็คือการดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ศิริเกรียงไกร ธรรมโชติ (2546 : 29) ได้กล่าวถึงประสิทธิผลว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้บริหารให้ผลงานนั้นบรรลุผลสำเร็จตามความคาดหมาย โดยใช้วิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ผลงานมากขึ้นเรื่อยๆ หรือให้ได้ผลงานมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การพิจารณาในประเด็นของประสิทธิภาพ จะต้องพิจารณาในขั้นตอน หรือกระบวนการดำเนินงาน ตั้งแต่ต้นจนจบ ส่วนประสิทธิผล ทางด้านการบริหารจัดการหมายถึง ผลสำเร็จของงานเป็นไปตามความมุ่งหวัง ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย จึงพิจารณาจุดสิ้นสุดของกิจกรรมหรือการดำเนินงานว่า ได้ตามที่ตั้งไว้หรือไม่ ซึ่งมักมีตัวชี้วัด ที่ชัดเจน

ความหมายของประสิทธิผล

การศึกษาแนวความคิดหรือทฤษฎีเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิผลนับเป็นก้าวหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเข้าใจซึ่ง Paul E. Mott (1972 ; อ้างในประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์. 2544 : 20) กล่าวว่าไว้ว่า องค์การส่วนใหญ่จะไม่สนใจศึกษาวิจัยในเรื่องประสิทธิผลขององค์การ แม้ว่าจะเป็นการศึกษาที่มีความสำคัญมากสำหรับการสร้างประสิทธิผลแก่องค์การก็ตาม

ความหมายของคำว่า “ประสิทธิผลขององค์การ” พิทยา บวรวัฒนา (2531 : 60) สรุปไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์การ มีความหมายอย่างไรนั้น ยังเป็นเรื่องที่นักวิชาการยังชี้ชัดในความหมายไม่ได้โดยง่าย เพราะยังตกลงกันไม่ได้ แต่พอจะสรุปได้ว่า “องค์การที่มีประสิทธิผล” หมายถึง การกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ในทางตรงกันข้ามองค์การที่มีประสิทธิผลต่ำจึงเป็นองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การจึงเป็นเรื่องของการหาคำตอบว่าองค์การที่ศึกษานั้นได้ดำเนินงานไปให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้สำเร็จแค่ไหน

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2533 : 314) เห็นว่าประสิทธิผลขององค์การจะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า องค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมบรรลุ ผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่สิ่งสำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผลคือ ความมี ประสิทธิภาพ



(Efficiency) ซึ่งหมายถึงการมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลสูงสุด โดยได้ผลผลิตที่มีมูลค่าสูงกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป

Edward Gross และ Amital Etzioni (1985 ; อ้างในประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. 2544 : 20) ได้อธิบายเป้าหมายขององค์กรไว้ว่า “หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์กรปรารถนาให้บังเกิดขึ้น (A desired state of affairs which the organization attempts to realize) Gross and Etzioni ได้เสริมว่า เป้าหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคตเพื่อให้บรรลุผลและทำหน้าที่เป็นตัวสนับสนุนความชอบธรรมขององค์กรทั้งสมาชิกขององค์กร และบุคคลภายนอกสามารถใช้เป้าหมายขององค์กรเป็นมาตรฐานความสำเร็จขององค์กร”

จิวีลย์ วงศ์คำจันทร์ (2552 : ออนไลน์) ได้กล่าวถึงคำ 2 คำที่มักจะเกี่ยวข้งกัน คือ คำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล”(Effective) ซึ่งมักจะนำมาใช้ปะปนกันบ่อยครั้ง โดยสรุปว่า ประสิทธิภาพหมายถึงผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรม หรือการดำเนินงานที่สามารถพิจารณากระบวนการดำเนินงานว่าก่อให้เกิดสิ่งเหล่านี้หรือไม่

1. ความประหยัดไม่ว่าจะเป็นการประหยัดต้นทุน หรือประหยัดทรัพยากร
2. ความรวดเร็ว ทันเวลาตามกำหนด
3. ความมีคุณภาพ ซึ่งพิจารณาทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า หรือวัตถุดิบ ต้องมีการคัดสรรอย่างดีผ่านกระบวนการทำงาน/กระบวนการผลิต จนกระทั่งได้ผลผลิตที่ดี

ยงยุทธ ปรีชากุล (2543 : 8) กล่าวว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียน หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารและครู ที่ทำงานร่วมกันจนบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาและสามารถทำให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง สามารถพัฒนานักเรียนให้มีทัศนคติทางบวก สามารถปรับเปลี่ยนและพัฒนาโรงเรียนให้เข้ากับสภาพแวดล้อม รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาภายในโรงเรียนได้อย่างดี โดยพิจารณาจากความสามารถ 4 ประการ ได้แก่ความสามารถในการผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง ความสามารถในการพัฒนานักเรียนให้มีทัศนคติทางบวก ความสามารถในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาโรงเรียน ความสามารถในการแก้ปัญหาภายในโรงเรียน

วิเชียร พันธุ์เครือบุตร (2545 : 12) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลว่า ประสิทธิผลหมายถึง ความสามารถในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง พัฒนาให้มีการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม มีผลสำเร็จในการทำงานบรรลุตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ศรีเพชร จันท์ส่องศรี (2548 : 7) ระบุถึงความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลหรือองค์กรในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ได้แก่ ความสามารถในการผลิต ความสามารถในการพัฒนา ความสามารถในการปรับตัวและ ความสามารถในการ แก้ปัญหา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

101

สนใจ ลักษณะ (2543 : 5) นิยามประสิทธิผลไว้ว่าประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ หรือความพยายามใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้น การกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใดขึ้นกับว่าผลที่ได้รับนั้น ตรง ครบถ้วน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และใช้พลังงานน้อย เพียงใด

สรุปได้ว่า ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงาน พัฒนางานจนบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้

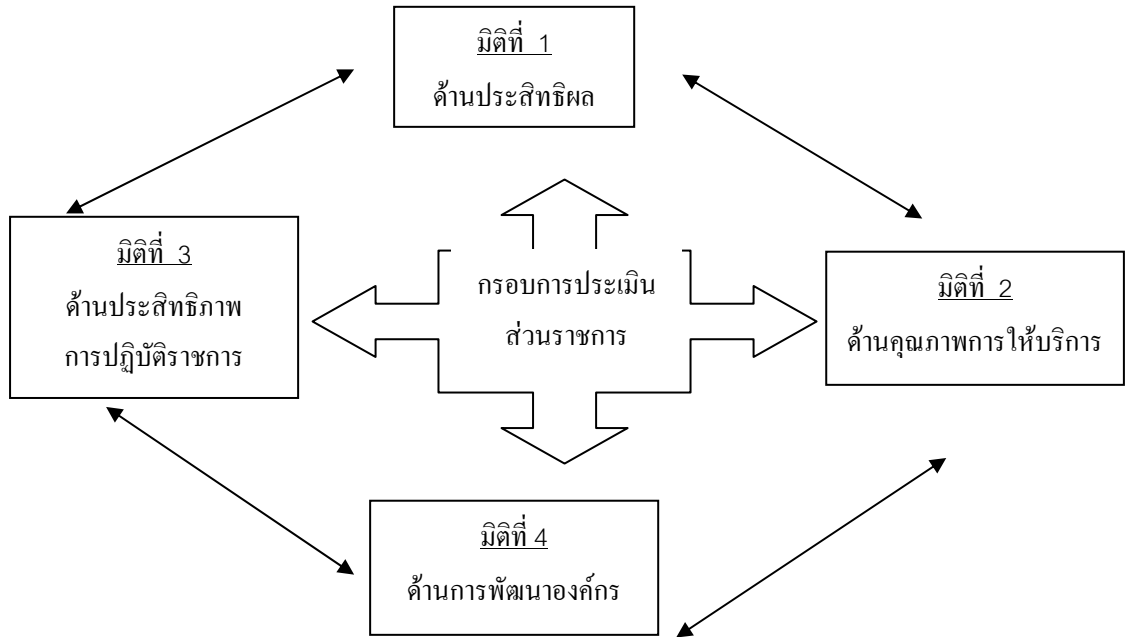
การประเมินประสิทธิผลองค์การ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดย มาตรา 45 กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งเชื่อมโยงกับการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเป็นระบบ เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาให้แรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป โดยแนวทางการบริหารหรือจัดสรรสิ่งจูงใจที่จะได้รับ ประกอบด้วย สิ่งจูงใจที่เป็นทั้งตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ และมุ่งสู่เป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ให้มีความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจทั้งระดับองค์กรและระดับบุคคล และมีการนำมาตรการเชิงลบมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ เพื่อผลักดันให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลงานและบริหารราชการแบบมืออาชีพ ประกาศให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ผลการประเมินตามข้อตกลง และสิ่งจูงใจที่ส่วนราชการได้รับเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้

กรอบการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้กรอบการประเมินผลทั้ง 4 มิติ ดังภาพประกอบ 6



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 6 กระบวนการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2547 : 7

การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการตามแนวทางการประเมินผลของ ก.พ.ร. เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สามารถสรุปได้ดังนี้

มิตที่ 1 มิตด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ จะวัดผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ในด้านความสำเร็จตามเป้าหมาย ผลผลิตของส่วนราชการ และความสำเร็จของการแก้ไขหรือยกเลิก ภาระเบียด โดยการประเมินผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายผลผลิตที่กำหนดไว้ตามเอกสารงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เป็นการผลักดันให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐบาลกำหนดให้ความสำเร็จของเรื่องที่ดำเนินการ และอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจของส่วนราชการและภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามนโยบาย ของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ เช่น ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย การให้บริการกับประชาชนสะดวกรวดเร็วขึ้น การเพิ่ม ประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น หรือเพิ่มผลผลิตในการทำงานสูงขึ้น เป็นต้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

103

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ จะวัดผลในด้านคุณภาพการให้บริการด้วยการประเมินผลตามความสำเร็จในการจัดทำแผนการปรับปรุงแก้ไข บริการ และความสำเร็จในการนำแผนไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากความสำเร็จของงานในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 จัดให้มีระบบในการรับฟังความคิดเห็นจากลูกค้า และการตอบข้อร้องเรียน เช่น ประชาชนร้อยละ 80 โดยเฉลี่ยมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการ ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนลดลงได้มากกว่าร้อยละ 50 โดยเฉลี่ยภายในปี พ.ศ. 2550

ขั้นตอนที่ 2 จัดทำแบบสอบถามและดำเนินการสอบถามไปยังหน่วยงานอื่นที่มาติดต่อหรือหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเน้นสอบถามในเชิงรุก

ขั้นตอนที่ 3 สามารถจัดทำแผนปรับปรุงแก้ไขบริการได้แล้วเสร็จและผ่านการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการ โดยนำผลจากขั้นตอนที่ 2 มาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผน

ขั้นตอนที่ 4 สามารถปฏิบัติตามแผนได้แล้วเสร็จครบถ้วน

ขั้นตอนที่ 5 มีการติดตามประเมินผลในการปฏิบัติตามแผนและจัดทำรายงานประเมินผลความสำเร็จ

นอกจากนี้วัดผลระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในด้านความพึงพอใจในผู้รับบริการ จากส่วนราชการซึ่งครอบคลุมประเด็น ความพึงพอใจด้านกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ ความพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และความพึงพอใจด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าจะเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ จะวัดผลในด้านการลดค่าใช้จ่ายของงบประมาณที่สามารถประหยัดได้ โดยหน่วยงานที่สามารถใช้งบประมาณต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรและยังได้ผลการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนด แสดงถึงการมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ การลดค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าจะเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการลดระยะเวลาการให้บริการ

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร จะวัดผลในด้านหน่วยงานสามารถปรับลดบุคลากร หรือจัดสรรบุคลากรเดิมให้สามารถเพิ่มปริมาณงานได้มากขึ้น หรือเพิ่มรายได้ได้มากขึ้น รวมถึงปรับปรุงคุณภาพของงานให้ดีขึ้น แสดงว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการบริหาร รวมทั้งการพัฒนากระบวนการบริหารความรู้ในองค์กร โดยพิจารณาความสำเร็จ 2 ส่วน คือ

1. ความสำเร็จในการถ่ายทอดองค์ความรู้และทักษะใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการ



2. ความสำเร็จในการจัดตั้งทีมงาน เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในการพัฒนาระบบบริหารความรู้ภายในองค์กร

สรุปแนวทางที่จำเป็นเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพของส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีลักษณะดังนี้

1. ส่วนราชการที่สามารถแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณที่ได้รับเพื่อมาดำเนินการ ให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ผู้รับบริการ

2. ความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาให้บริการ

3. การให้ความสำคัญกับลูกค้าในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

4. ความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตราค่าจ้าง หรือการจัดสรรอัตราค่าจ้างให้คุ้มค่า รวมทั้งการบริหารอัตราค่าจ้างและค่าใช้จ่ายบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการพัฒนากระบวนการความรู้ในองค์กร

ความยากในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรเป็นผลจากปัญหาหลายประการ ปัญหาเกี่ยวกับการวัดหรือการประเมินประสิทธิผลที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้ (กรณี มหานนท์, 2539: 55)

1. ปัญหาความถูกต้องของสมมุติฐานซึ่งเป็นนามธรรมเกี่ยวกับตัวแปรหลายตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สมมุติฐานเป็นเพียงความเชื่อว่าตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน

2. ปัญหาความมั่นคงของเกณฑ์ เมื่อเวลาผ่านไปเกณฑ์การประเมินผลจะมีความไม่มั่นคง หรือไม่เหมาะสม หรือไม่สามารใช้วัดได้ในเวลาต่อมา

3. ปัญหาด้านเวลา เนื่องมาจากปัญหาข้อ 2 ข้างต้น แต่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิผลในระยะสั้นกับระยะยาว เพื่อองค์กรจะสามารถรักษาสภาพความมั่นคงและความเติบโตไว้ให้ได้ในระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการแก้ปัญหาด้านนี้ต้องอาศัยทฤษฎีระบบ ผ่านเวลา ความมีประสิทธิภาพขององค์กรในระยะยาวจะต้องมีเครื่องบ่งชี้โดยแยกออกตามระยะเวลา คือ

3.1 ดัชนีบ่งชี้ระยะสั้น (Short-run Indicator) วัดได้จากการจัดการผลิตประสิทธิผลและความพอใจ กล่าวคือ

3.1.1 การผลิต หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการผลิตผลผลิต ในปริมาณและคุณภาพตามที่สภาพแวดล้อมต้องการ ในองค์กรที่ให้บริการ บริการที่จัดให้ผู้รับบริการ คือการผลิตขององค์กร เป็นต้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

105

3.1.2 ประสิทธิภาพ หมายถึงอัตราส่วนของผลผลิตต่อตัวป้อนหรือผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุนจากสินทรัพย์ โดยพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ค่าสูญเปล่าจากการใช้ทรัพยากรที่ต่ำกว่าขีดความสามารถ เช่น ค่าใช้จ่ายด้านทรัพยากรสารสนเทศต่อนักศึกษา 1 คน นอกจากนี้ประสิทธิภาพขององค์กรยังหมายถึง ความมากน้อยในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ทั้งนี้จะต้องมีการวัดที่แน่ชัด เช่นการเทียบเคียงกับหน่วยงานที่ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ประสิทธิภาพขององค์กรยังพิจารณาได้จาก การกำหนดระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน การควบคุมทรัพยากรขององค์กร การจัดการข้อขัดแย้งในองค์กร ตลอดจนความสามารถในการปรับตัวตามความจำเป็นอันเกิดจากสภาพแวดล้อม

3.1.3 ความพอใจ หมายถึง การที่องค์กรสามารถสนองตอบความต้องการของพนักงานได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งสมพงษ์ เกษมสิน (2530: 341-343) เห็นว่าการสนองตอบความต้องการของพนักงานนั้นควรพิจารณาจากความผูกพันต่อองค์กร รวมทั้งขวัญและกำลังใจในการทำงานกล่าวคือ

3.1.3.1 ความผูกพันต่อองค์กร หมายถึง ลักษณะของความสัมพันธ์ของบุคลากรที่มีต่อองค์กร ซึ่งจะแสดงออกในรูปของความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะยังคงเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป ความเต็มใจที่จะใช้พลังอย่างเต็มความสามารถในการทำงานให้กับองค์กร ขอมสละความสุขส่วนตัวของตัวเองเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร การมีความเชื่ออย่างแน่วนอนและมีการยอมรับค่านิยมและเป้าหมายขององค์กร

3.1.3.2 ขวัญและกำลังใจในการทำงาน หมายถึง สภาวะแห่งจิตใจของสมาชิกในองค์กรที่แสดงออกด้วยความสนใจหรือความกระตือรือร้นในการทำงาน ขวัญเป็นเสมือนแกนกลางของบุคคลในการอุทิศกายและใจในการทำงานให้กับองค์กร ซึ่งหากองค์กรใดมีขวัญต่ำจะทำให้การบริหารงานไม่บรรลุผล โดยสามารถสังเกตขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากรในองค์กรจาก ระดับความสม่ำเสมอของผลงาน การขาดงานหรือความเฉื่อยชาในการทำงาน การลาออกหรือการขอยกย้ายงาน คำร้องทุกข์หรือบดขยี้กัน

3.2 ดัชนีบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate Indicator) วัดได้จากการใช้ความสามารถในการปรับตัว การพัฒนาการ กล่าวคือ

3.2.1 การปรับตัว หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์กร เกณฑ์นี้จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความไม่มีประสิทธิผลในการบรรลุผลผลิต ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจ ซึ่งเป็นสัญญาณในการปรับนโยบายให้เหมาะสม หรือการได้รับสัญญาณการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อม เป็นต้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

106

3.2.2 การพัฒนา หมายถึง กระบวนการซึ่งพยายามที่จะเพิ่มพูนประสิทธิผลขององค์การด้วยการผสมผสานความปรารถนาของบุคคลที่จะเจริญก้าวหน้าและพัฒนาเข้ากับเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยความรู้และเทคนิคจากพฤติกรรมศาสตร์

3.3 ดัชนีบ่งชี้ในระยะยาว (Long-run indicator) วัดได้จากการอยู่รอดขององค์การ กล่าวคือ การอยู่รอดขององค์การมีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ คือ การอยู่รอดในที่สุดขององค์การขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับองค์การ ให้เข้ากับข้อเรียกร้องของสภาพแวดล้อม และในการตอบสนองข้อเรียกร้อง ฝ่ายบริหารจะต้องมุ่งความสนใจไปที่วงจรของตัวป้อนกระบวนการผลผลิตทั้งหมดเกณฑ์นี้สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องความเป็นระบบขององค์การ

4. ปัญหาด้านเกณฑ์หลายประเภทที่อาจขัดแย้งกัน เช่น ความสามารถในการผลิตอาจขัดแย้งกันกับความพึงพอใจของพนักงาน กล่าวคือการเพิ่มผลผลิตด้วยการบีบบังคับให้คนงานเพิ่มแรงงานให้สูงขึ้น อาจมีผลทำให้ความพึงพอใจในงานลดน้อยลง ในทางกลับกันย่อมเป็นไปได้ทำนองเดียวกัน

5. ปัญหาความถูกต้องแม่นยำของการวัด โดยเฉพาะเชิงปริมาณ มีความถูกต้องแม่นยำมากเพราะมีความสลับซับซ้อนของขบวนการและความกว้างขวางของตัวแปรที่ใช้วัดการประเมินประสิทธิผลจึงต้องพยายามระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้วัดได้ และผิดพลาดน้อยที่สุด

6. ปัญหาการนำไปใช้วัดองค์การ การใช้เกณฑ์ใดในการประเมินจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การที่ถูกต้องประเมิน

7. ปัญหาความเหมาะสมทางทฤษฎีแบบจำลองที่เหมาะสมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่จะต้องทำความเข้าใจถึงกระบวนการ โครงสร้างหรือพฤติกรรมขององค์การ โดยจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านองค์การภายใต้กรอบของความเป็นระบบ

8. ปัญหาระดับของการวิเคราะห์ การประเมินประสิทธิผลขององค์การมักทำกันในระดับมหัพภาค (Macro level) โดยพิจารณาถึงตัวแปรที่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์การว่ามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผล แต่การกระทำดังกล่าวอาจจะละเอียดที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของบุคคลกับความสำเร็จขององค์การ การประเมินผลวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การเป็นสิ่งที่จะต้องผสมผสานทั้งระดับมหัพภาคและจุลภาคให้สัมพันธ์กัน

จากปัญหาทั้ง 8 ประการดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น Lawless (1972 ; อ้างใน ภรณ์ มหานนท์. 2539 : 23) แสดงให้เห็นความยากในการวิเคราะห์ประเมินประสิทธิผลขององค์การและการศึกษาพบว่าองค์การที่มีประสิทธิผลนั้นมีตัวแปรเป็นจำนวนมากตัวแปรที่นักวิชาการค้นพบในทางทฤษฎีบางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ทั้งองค์การทางธุรกิจและส่วนราชการ แต่บางตัวแปรสามารถใช้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

107

วิเคราะห์ได้กับองค์การใดเพียงประเภทเดียวเท่านั้น จะวัดองค์การประเภทอื่นมิได้เลย ดังเช่น
แนวทางการศึกษาของนักวิชาการ ดังนี้

James L.Price (1968 ; อ้างในภรณ์ มหานนท์. 2539 : 23) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ
พฤติกรรมขององค์การที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ ในประเด็นความสามารถบรรลุถึง
เป้าหมายที่ใช้ครอบคลุมองค์การเกือบทุกประเภท ตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์และเกิด
ประสิทธิผลต่อองค์การ คือ ผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลและการแบ่งส่วนงาน
เหล่านี้เรียกว่าตัวแปรการติดต่อสื่อสาร และขนาดขององค์การที่ทำให้ประสิทธิผลแต่ละองค์การ
ต่างกัน ซึ่งตัวแปรแทรกซ้อนได้กลายมาเป็นตัวแปรตาม เนื่องจากก่อให้เกิดประสิทธิผลขึ้น ตัวแปร
ที่สำคัญนี้ ได้แก่

1. ความสามารถในการผลิต (Productivity) หมายถึง อัตราส่วนของผลิตต่อปัจจัย ซึ่ง
คล้ายกับที่ Gibson ได้กล่าวในเรื่องประสิทธิภาพขององค์การ
2. ขวัญ (Morale) หมายถึง ความมากน้อยของการที่แรงจูงใจของสมาชิกของแต่ละคน
ได้รับการตอบสนอง
3. การยินยอมปฏิบัติตาม (Conformity) หมายถึง ความมากน้อยขององค์การสามารถ
ยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ
4. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) หมายถึง ความมากน้อยขององค์การที่
องค์การสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
5. ความเป็นสถาบัน (Institutionalization) หมายถึง ความมากน้อยของการที่การ
ตัดสินใจเป็นที่ยอมรับในสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นเครื่องมือคัดค้านองค์การในระยะยาวว่าองค์การจะ
คงอยู่ต่อไปตราบดีที่สภาพแวดล้อมยังยอมรับผลผลิตและการกระทำขององค์การในการผลิต
ผลผลิตนั้นๆ

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลขององค์การได้รับความสนใจและศึกษาค้นคว้า
ต่อ ๆ มาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์การในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การและการบรรลุ
เป้าหมายให้ได้

Yuchtman และ Seashore (1967 ; อ้างในภรณ์ มหานนท์. 2539 : 24) ได้พยายามใช้
แนวความคิดเรื่องระบบเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ โดยมีความคิด
พื้นฐานว่าการประเมินรูปของระบบเปิด Katz และ Kahn เคยใช้แนววิเคราะห์ดังกล่าวมาแล้ว โดย
ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมในรูปของกระบวนการเปลี่ยนแปลงตัวป้อน
ให้ออกมาเป็นผลผลิต (Input - output) เป้าหมายของการประเมินผลดังกล่าวก็อยู่ที่ทรัพยากรที่หา
ยากและมีคุณค่า จึงประเมินความสามารถขององค์การในฐานะที่เป็นระบบการได้มาซึ่งทรัพยากร



Yuchtman และ Seashore มิได้ให้ความสำคัญของเป้าหมายขององค์กร ก็เพราะเป้าหมายขององค์กรสร้างขึ้นมา เพื่อปรับสภาพขององค์กรให้อยู่ในสถานะที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้นนั่นเอง ดังนั้นเป้าหมาย (Goals) จึงมิใช่เกณฑ์ที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์กร

Bertram M. Gross (1965 ; อ้างในภรณ์ มหานนท์. 2539 : 24) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นการสมดุลที่สุดระหว่างการปรับตัว (Adaptation) และการรักษาสภาพ (Maintenance) การตัดสินใจว่าองค์กรมีประสิทธิผลหรือไม่จึงประกอบไปด้วย

1. การได้มาซึ่งทรัพยากร
2. การใช้ตัวป้อน (Input) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต
3. การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้าโดยใช้ทฤษฎีระบบ เช่น การกำหนด การรักษาปริมาณ
4. การปฏิบัติงานด้านเทคนิคและด้านการบริหารอย่างมีเหตุผลด้วยหนทางที่ดีที่สุด
5. การลงทุนในองค์กร ได้แก่ การขยาย การสับเปลี่ยน การอนุรักษ์ การพัฒนาทรัพย์สิน
6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม
7. การตอบสนองความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

Georgopoulos และ A.S. Tannenbaum (1971 ; อ้างใน ภรณ์ มหานนท์. 2539 : 25) ในปี ค.ศ. 1957 ได้ศึกษาประสิทธิผลขององค์กรด้วยสมมุติฐานที่ว่า องค์กรทุกองค์การมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยการใช้เครื่องมือที่ทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิตเพื่อผลิตผลงานของกลุ่ม ดังนั้นการให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์กรจึงต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร และหนทางหรือเครื่องมือซึ่งองค์กรใช้ในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์กรและบรรลุเป้าหมายได้

สำหรับเป้าหมายสำคัญขององค์กรทั่วไปนั้นมีดังนี้ (ภรณ์ มหานนท์. 2529 : 64)

1. ผลผลิตสูงในแง่ที่สามารถบรรลุถึงจุดหมายที่องค์กรได้ตั้งไว้ไม่ว่าจะโดยปริมาณหรือคุณภาพ
2. ความสามารถที่จะรับและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน และภายนอกองค์กร โดยไม่สูญเสียความมั่นคง
3. รักษาไว้ซึ่งทรัพยากรทั้งมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ คือการให้ความสำคัญแก่บุคคลตามบทบาทที่ต้องปฏิบัติภายในองค์กร เช่น ผู้จัดการ คนงาน องค์กรความรู้ของคนงาน ที่ปรึกษา ฯลฯ ซึ่งมีอิทธิพลที่ทำให้องค์กรมีประสิทธิผล



Georgopoulos และ Tannenbaum (ภรณ์ี มหานนท์. 2539 : 25) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง ขอบเขตความมากน้อย (Extent) ของการที่องค์การในฐานะเป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดยทรัพยากรและวิธี/วิถีทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและวิธี/วิถีทางต้องเสียหาย และโดยไม่ต้องสร้างความตึงเครียดแก่สมาชิก ดังนั้นตัวแปรที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การจึงประกอบด้วย

1. ความสามารถในการผลิตขององค์การ (Productivity)
2. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ขององค์การในรูปของความเร็วในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ และความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นนอกองค์การ
3. การปราศจากความตึงเครียด (Strain) หรือการขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มย่อยในองค์การหรือระหว่างหน่วยงานในองค์การ

Richard M.Steers (1977 ; อ้างใน ภรณ์ี มหานนท์. 2539 : 44 - 45) ได้เสนอแนวการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การด้วยวิธีที่ครอบคลุมหลายด้าน (Multidimensional approach) ซึ่งเหมาะกับการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การวัดประสิทธิผลสามารถทำได้ดีที่สุดด้วยการพิจารณาแนวความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกันคือ

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด (Goal optimization) ซึ่งการศึกษาในเรื่องเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในบรรดานักวิชาการ เช่น Etzioni (1960) Yuchtman และ Seashore (1967) และ Hall (1972) “ประสิทธิผล” ในที่นี้หมายถึงความสามารถขององค์การในการได้มาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด และมีคุณค่าให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย ฉะนั้นแทนที่จะวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายได้สูงที่สุด อาจวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายเท่าที่เป็นไปได้ จากการคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่อง คน เงิน เทคโนโลยี
2. แนวความคิดด้านระบบ (System perspective) เป็นแนวความคิดที่สัมพันธ์กันกับแนวความคิดแรก การวิเคราะห์ในแง่ของระบบพิจารณาเป้าหมายในฐานะที่ไม่ใช่อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่ (Static) แต่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ความเป็นวงจร (Cyclic) ของเป้าหมายขององค์การดังกล่าวให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ
3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม แนวความคิดการบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุดเน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

110

แนวความคิดทั้ง 3 ด้าน ที่มีความสัมพันธ์กันดังกล่าวทำให้ความคิดเรื่องเป้าหมายสูงสุด เป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่ง Steers (1977 อ้างในภรณ์ี มหานนท์, 2539: 45-46) ได้สรุปและเสนอตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กรอยู่ 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์การประกอบด้วย

1.1 โครงสร้าง หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ใน องค์การ การวิเคราะห์โครงสร้างจึงรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่างๆ คือ

1.1.1 การกระจายอำนาจ หมายถึง ความมากน้อยของการที่อำนาจและสิทธิอำนาจได้กระจายลงไปตามชั้นของสายการบังคับบัญชาในองค์การ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ยิ่งองค์การมีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่คนในระดับล่างขององค์การจะมีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานและกิจกรรมในอนาคตขององค์การก็ยิ่งมากขึ้น

1.1.2 ความชำนาญเฉพาะอย่าง หมายถึง การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะอย่างหรือเฉพาะหน้าที่ จะนำไปสู่ประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะวิธีการนี้จะเปิดโอกาสให้พนักงานแต่ละคนได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง ซึ่งจะทำให้ผลงานของแต่ละคนมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่นำไปสู่เป้าหมายได้สูงมากขึ้น

1.1.3 ความเป็นทางการ หมายถึง ความมากน้อยของการที่กิจกรรมในการทำงานถูกกำหนดอย่างเจาะจงหรือถูกควบคุมด้วยกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ ยิ่งองค์การมีกฎเกณฑ์ ซึ่งใช้เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของพนักงานมากเท่าใด องค์การนั้นย่อมมีความเป็นทางการมากขึ้นเท่านั้น

1.1.4 ช่วงการบังคับบัญชา หมายถึง จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาต่อผู้บังคับบัญชา หากอัตราส่วนระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีความเหมาะสมจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.1.5 ขนาดขององค์การ หมายถึง จำนวนสมาชิกในองค์การ ขนาดขององค์การที่เพิ่มขึ้นมีความสัมพันธ์ในทางบวกต่อประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นขององค์การ แต่มีความสัมพันธ์ในทางลบต่อความผูกพันของบุคลากรต่อองค์การ

1.1.6 ขนาดของหน่วยงาน ขนาดของหน่วยงานมีผลแตกต่างกันต่อทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากรมากกว่าต่อผลิตผลของหน่วยงาน สำหรับบุคลากรนั้น การเพิ่มขนาดของกลุ่มงานมีความสัมพันธ์กับการลดน้อยลงของความพอใจในงาน การเอาใจใส่ต่องานลดลง และความสามารถในการรักษาบุคลากรไว้ได้ก็ลดลงพร้อม ๆ กับมีการโต้แย้งทางแรงงานเพิ่มขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

111

1.2 เทคโนโลยีในองค์กร หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการซึ่งองค์กรใช้ในการแปรสภาพตัวป้อนออกเป็นผลผลิต เทคโนโลยีมีหลายรูปแบบและมีความแตกต่างกันในกระบวนการทางเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ความแตกต่างในวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ และความแตกต่างในความรู้ทางวิชาการที่ใช้ในกิจกรรมเพื่อเป้าหมายขององค์กร

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อมของงาน Steers แบ่งสภาพแวดล้อมเป็น 2 ระดับ คือ

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่น สภาพะด้านการตลาด เศรษฐกิจ การเมือง มุ่งเฉพาะเจาะจง สภาพแวดล้อมของงานมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร ซึ่งยังแยกมิติด้อยออกไปในเรื่องความสัมพันธ์ว่า สลับซับซ้อน ไม่สลับซับซ้อน มั่นคง เคลื่อนไหว ความแตกต่างในความแน่นอนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งเคลื่อนไหว (Dynamic) จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นมีการเคลื่อนไหวอีกด้วย

2.2 สภาพแวดล้อมในองค์กร หมายถึง บรรยากาศขององค์กรซึ่งเกี่ยวกับความถูกต้องแม่นยำของการรับรู้สภาพแวดล้อมของผู้บริหาร ถ้าผู้บริหารรับรู้ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคงและความไม่แน่นอนที่ปรากฏอยู่ในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง องค์กรจะมีแนวโน้มที่จะสามารถสนองตอบ และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในแนวทางตรงข้ามองค์กรสนองต่อสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นจริง ผลในทางลบต่อความสำเร็จขององค์กรก็จะมีมาก

2.3 ความมีเหตุผลขององค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องการรับรู้สภาพความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม องค์กรที่มีประสิทธิผลมากที่สุดถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอก บทบาทของนักวิชาการก็คือ การทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมแล้วปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้ากันได้กับสภาวะดังกล่าว

3. ลักษณะของบุคคลในองค์กร ได้แก่

3.1 ความปรารถนาของบุคคลที่จะรักษาไว้ซึ่งการเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไปหรือเรียกว่า ความผูกพัน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ 1) ความผูกพันเป็นทางการต่อองค์กร ซึ่งแสดงออกโดยการ ไปปรากฏตัวทำงานตามเวลาที่กำหนด และ 2) ความผูกพันทางจิตใจและความรู้สึก ซึ่งหมายถึงพนักงานมีความผูกพันหรือสนใจอย่างจริงจังต่อเป้าหมาย ค่านิยมและวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยมีทัศนคติที่ดีในการทำงานเพื่อองค์กรจะได้บรรลุเป้าหมายได้สะดวกขึ้น

3.2 ความปรารถนาของบุคคลในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร คือ ผลการปฏิบัติงานในองค์กร ด้วยสมมุติฐานที่ว่า การปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเป็นสิ่งที่ต้องการเพื่อให้ประสิทธิผลขององค์กร และปัจจัยของการปฏิบัติงานที่ดีของแต่ละบุคคลจะประกอบไปด้วย ประการแรกได้แก่ ความสามารถ ลักษณะเฉพาะตัว และความสนใจของบุคคล ทั้ง



3 อย่างนี้เป็นเครื่องกำหนดสมรรถนะ ของบุคคลในการทำงานเพื่อองค์กร ประการที่สองได้แก่ ความชัดเจนของบทบาทและการยอมรับ ซึ่งก็คือ ความมากน้อยของความเข้าใจ และการยอมรับของบุคคลเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย

Richard M.Steers (1977 ; อ้างใน ภรณ์ มหานนท์. 2539 : 44-45) ได้กำหนดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการทำงานของพนักงานซึ่งจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กร คือ 1) ปัจจัยด้านองค์การ เช่น ค่าจ้าง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง 2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น ความน่าเชื่อถือขององค์กร รูปแบบของภาวะผู้นำ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน 3) ปัจจัยด้านเนื้อหาของงาน เช่น ความซ้ำซากจำเจของงาน ความมีอิสระ ความชัดเจนของบทบาทหน้าที่ของตน และ 4) ปัจจัยส่วนตัว ได้แก่ อายุ อายุการทำงาน บุคลิกภาพ ความใส่ใจในวิชาชีพ ความต้องการประสพผลสำเร็จ

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ เป็นเรื่องที่จะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือนโยบายในการบริหารและการปฏิบัติการบริหารในด้านต่างๆ ดังนี้

4.1 การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารมีความสามารถที่จะกำหนดลักษณะของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุถึงได้อย่างจำเพาะเจาะจงและชัดเจน

4.2 การจัดหาและ การใช้ทรัพยากร เมื่อได้มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอนแล้ว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ฝ่ายบริหารต้องจัดหาและใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพที่สุด โดยคำนึงถึงการประสานระบบและประสานงาน บทบาทของนโยบาย และระบบควบคุมขององค์กร

4.3 การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน พฤติกรรมในการปฏิบัติงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสภาพแวดล้อม การใช้ทรัพยากรบุคคลจึงควรเป็นอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบการสรรหาและการบรรจุบุคคล การฝึกอบรมและการพัฒนา การจัดงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้รางวัล

4.4 กระบวนการติดต่อสื่อสาร รูปแบบและกระบวนการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานกิจกรรมของบุคลากรในองค์กรให้เป็นไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกันทั่วทั้งองค์กร

4.5 ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ หมายถึง ลักษณะของผู้นำองค์กรที่มีประสิทธิภาพความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสมถูกกาลเทศะและเป็นที่ยอมรับได้

4.6 การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบที่จะต้อง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

สร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและริเริ่มสิ่งใหม่กับความต้องการที่จะรักษาความมั่นคงและการต่อเนื่องของการปฏิบัติงานซึ่งมีความสำคัญพอ ๆ กัน

ตาราง 2 การจำแนกปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดประสิทธิผลขององค์การ

ลักษณะของ องค์การ	ลักษณะของ สภาพแวดล้อม	ลักษณะของ พนักงาน	นโยบายการบริหาร และการปฏิบัติ
โครงสร้าง	ภายนอก	ความผูกพันต่อ องค์การ	- การวางเป้าหมายที่ แน่นอน
-การกระจาย อำนาจ	- ความสลับซับซ้อน	- ความสนใจ	- การจัดหาและการใช้ ทรัพยากร
-ความชำนาญ พิเศษ	- ความมั่นคง	- การรักษาไว้	- การสร้างสภาพ แวดล้อมในการปฏิบัติ งาน
-ความเป็นทางการ	- ความไม่แน่นอน	- ความผูกมัดใจ	- กระบวนการติดต่อ สื่อสาร
-การบังคับบัญชา	ภายใน	การปฏิบัติงาน	- ภาวะผู้นำและการ ตัดสินใจ
-ขนาดของ องค์การ	- แนวโน้มของ ความสำเร็จ	- การจงใจ, เป้าหมาย, ความต้องการ	- การปรับตัวของ องค์การและการริเริ่ม สิ่งใหม่
-ขนาดของ หน่วยงาน	- ความเอาใจใส่ต่อ พนักงาน	- ความสามารถ	
เทคโนโลยี	- แนวโน้มการให้รางวัล	- ความชัดเจนของ บทบาท	
-การปฏิบัติการ	- การลงโทษ		
-วัสดุอุปกรณ์	- ความมั่นคง: ความเสี่ยง		
-ความรู้	- ความเปิดเผย: การ ป้องกัน		

ที่มา : กรณี มหานนท์. 2539 : 50

James L. Gibson (กาญจนา บุญยัง. 2547 : 17) กล่าวว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรควรพิจารณา 3 ส่วนประกอบกันตามลำดับของประสิทธิผล กล่าวคือ



1. ประสิทธิภาพระดับบุคคล คือความตระหนักในผลการทำงานของพนักงานแต่ละบุคคลในองค์กร ซึ่งอาจพิจารณาได้จากการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน การได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การได้รับรางวัลหรือประกาศเกียรติคุณจากองค์กร โดยปัจจัยที่ทำให้พนักงานมีประสิทธิภาพได้แก่ ความสามารถของบุคคล ทักษะ ความรู้ ทัศนคติ แรงจูงใจ และความเครียด

2. ประสิทธิภาพระดับกลุ่ม ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์กรเนื่องจากกลุ่มคือการรวมตัวกันอย่างง่าย ๆ ของพนักงานในองค์กร โดยกลุ่มที่มีประสิทธิภาพนั้นจะมีรูปแบบความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่น เข้มแข็ง และได้รับการสนับสนุนจากพนักงานในองค์กรมากกว่ากลุ่มทั่ว ๆ ไปในองค์กร ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพระดับกลุ่มคือ การประสานงาน ภาวะผู้นำ โครงสร้างของกลุ่ม สถานภาพของกลุ่ม บทบาทและปทัสถาน

3. ประสิทธิภาพระดับองค์กร ประกอบด้วยประสิทธิภาพระดับบุคคล และประสิทธิภาพระดับกลุ่ม กล่าวคือ ประสิทธิภาพของกลุ่มจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพระดับบุคคล ในขณะที่ประสิทธิภาพขององค์กรจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพระดับบุคคลและกลุ่ม โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับสภาพขององค์กร เช่น ลักษณะงานขององค์กร เทคโนโลยีที่นำมาใช้ในองค์กร เป็นต้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กร ได้แก่ สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี กลยุทธ์ ทางเลือก โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กร

ลักษณะขององค์กรที่มีประสิทธิภาพ

องค์กรที่มีประสิทธิภาพ (Effective organization) เป็นองค์กรที่ถือได้ว่ามีความมั่นคงมีประสิทธิภาพ และมีความเจริญงอกงาม นั้นหมายความว่าองค์กรที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง องค์กรที่สามารถผสมผสานความต้องการของบุคคลหรือความต้องการของสมาชิกในองค์กรกับความต้องการหรือเป้าหมายขององค์กร โดยสามารถให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นักวิชาการจำนวนมากได้พยายามศึกษาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ขององค์กรว่ามีลักษณะอย่างไร มีองค์ประกอบใดขององค์กรที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กรต่างกันไป ซึ่งเครื่องมือหรือตัวแปรบางตัวให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผน แต่บางตัวแปรให้ความสำคัญในเรื่องของผลผลิต จะขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของลักษณะองค์กรว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น องค์กรเอกชนมีลักษณะของการค้ากำไร องค์กรที่เป็นส่วนราชการซึ่งไม่สามารถประเมินผลผลิตเป็นตัวเลขเหมือนเอกชนได้ ก็จะทำให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับตัว การผสมผสาน หรือการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

115

ลักษณะการปฏิบัติงานอย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์กร มนุษย์ วงศ์นารี (2534 : 94 – 96) ได้แสดงทัศนะไว้ว่า เหนือในการวินิจฉัยขององค์การประสิทธิผล คือ ความร่วมมือช่วยเหลือกันทำงานโดยมุ่งสู่จุดมุ่งหมาย และความรู้สึกเป็นอิสระในการเสนอข้อคิดเห็นจากความรู้สึกในการแก้ปัญหา นั้นจะเป็นการปฏิบัติที่มุ่งต่อผลอย่างแท้จริง และบรรยากาศการทำงานเป็นแบบให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ เกื้อกูลไปอย่างอิสระโดยเต็มใจ และไม่ถูกบังคับ

โดยสรุปลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิผล ต้องมีลักษณะดังนี้

1. มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การสามารถผสมผสานความต้องการสมาชิกได้
2. การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ยืดหยุ่น
3. การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม
4. ผลผลิตที่สูงขององค์การ

2.10 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

การจัดการเป็นศิลปะในการใช้ทรัพยากรขององค์การให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และโครงการทุกแห่งที่ตั้งขึ้นมิได้เจริญหรือบรรลุเป้าหมายได้เองจำเป็นต้องมีการจัดการที่ดี ผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการและมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย ปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้การจัดการบรรลุเป้าหมาย คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ความรู้และการจัดการ เครื่องจักร และตลาด

การบริหารจัดการมีหลายแนวคิดที่สำคัญได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุมผู้บริหารที่ดีจะต้องมีความสามารถทุกด้านมีความรักดีต่อองค์กรและจะต้องมีทักษะที่จำเป็นในการบริหารงาน ได้แก่ ทักษะด้านความคิด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ทักษะด้านเทคนิค จึงจะสามารถจัดการงานในองค์การให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามทุกคนอาจฝึกฝนให้มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้จัดการหรือผู้บริหารได้หากมีความตั้งใจอย่างแท้จริง เมื่อมนุษย์ได้มีการรวมตัวกันเป็นองค์การแล้วนั้น ก็ไม่ว่าจะไม่มีมนุษย์เพิ่มขึ้น เนื่องจากตามความเป็นจริงมนุษย์ยังมีการเกิด ทำให้มนุษย์มีเพิ่มมากขึ้นความต้องการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วยรวมทั้งช่วยกันป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้ช่วยกระตุ้นให้มนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มมากขึ้น เมื่อมีการอยู่รวมกันย่อมต้องหาหัวหน้าเพื่อให้เป็นผู้ปกครองดูแลช่วยเหลือ เพื่อกำกับความประพฤติของสมาชิกให้อยู่รวมกันอย่างปกติสุข การปกครองจึงต้องอาศัยวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือ

สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกิจกรรมมนุษย์ คือ การจัดการ มนุษย์มีการรวมกลุ่มกันเพื่อความสำเร็จในเป้าหมายมนุษย์ไม่สามารถก้าวไปสู่ความสำเร็จได้ด้วยตัวคนเดียว การจัดการตั้งแต่



ขั้นตอนแรกไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย (สัมพันธ ฎัฒนศาสตร์, 2540 : 1) จึงเป็นสิ่งสำคัญในการรวมกลุ่มของบุคคลและสังคมไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่หวังผลกำไร และองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร ด้วยสิ่งนี้ทำให้มนุษย์มีความเจริญก้าวหน้าเหนือสัตว์โลกทั้งปวง แม้แต่ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ถ้าความสามารถในการจัดการไม่เท่าเทียมกันจะทำให้ความสำเร็จของชีวิตแตกต่างกัน

ความหมายของการจัดการ

นักวิชาการก็ได้นิยามความหมายของการจัดการไว้ ดังนี้

สุพีร์ ลิมไทย (2541 : 81) กล่าวว่า การจัดการ (Management) คือ กระบวนการในการประสานบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

การจัดการ เป็นกระบวนการออกแบบและรักษาซึ่งสภาพแวดล้อมซึ่งบุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Koontz & O'Denell, 1982 : 532)

สมาน รังสิโยภยกุล และสุธี สุทธิสมบูรณ์ (2537 : 1) กล่าวว่า การจัดการหมายถึงการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

สมคิด บางโม (2538 : 29) กล่าวว่า การจัดการคือศิลปะในการใช้ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ในองค์กรและนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และ วีระพงษ์ เถлимจิระรัตน์ (2543 : 12) กล่าวว่า การจัดการคือกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์กรซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหาร มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย

การจัดการนั้นจะเน้นในเรื่องการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งโดยทั่วไปมักจะอาศัยทรัพยากรหลักประเภทวัสดุอุปกรณ์ คน เงิน และข่าวสารข้อมูล โดยใช้กระบวนการจัดการเป็นเครื่องมือช่วยผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการและมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย

กระบวนการจัดการ (Process of management)

การจัดการเป็นกระบวนการ (Management as a process) มีความสัมพันธ์กับการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์กรและแปรเปลี่ยนจุดมุ่งหมายนั้นสู่การปฏิบัติจริง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรไปสู่เป้าหมายที่กำหนด โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ (Systematic) ซึ่งลูเทอร์ และเออร์วิค (Luther and Urwich, 1973 : 13) ได้นำหลักการของ Fayol มาปรับปรุงประยุกต์ และได้เสนอเป็นหลักการว่า การบริหารจัดการจะประกอบด้วย 7 ด้าน ที่รู้จักกันในชื่อของ “POSDCoRB” มีรายละเอียดดังนี้ (สมคิด บางโม, 2538 : 72)

1. การวางแผน (P = Planning) หมายถึง การจัดวางหรือกำหนดว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับพร้อมวางแผนอะไร และทำอย่างไรให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อาจจัดทำเป็นแผน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

117

ระยะสั้น หรือแผนระยะยาวก็ได้ รูปแบบของแผนควรประกอบด้วยหัวข้อ วัตถุประสงค์ นโยบายแนวปฏิบัติและมาตรฐานของงาน โดยคำนึงว่าจะทำอะไร (What) จะทำอย่างไร (How) จะใช้เงินเท่าไร (How much) จะมอบหมายให้ใครทำ (Who) จะทำที่ไหน (Where) และจะทำเมื่อใด (When)

2. การจัดองค์การ (O = Organizing) หมายถึง การจัดหน่วยงานกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน การจัดแบ่งส่วนงาน พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงาน ตลอดจนกำหนดสายงานควบคุมและบังคับบัญชาในลักษณะหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (Auxiliary) พร้อมทั้งกำหนดช่วงการบังคับบัญชาไว้ด้วย การจัดองค์การเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะถ้ามีการจัดองค์การที่ดีจะช่วยให้เกิดความราบรื่นในองค์กรนั้น ในการจัดองค์การอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์การ สายการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร

3. การจัดบุคลากร (S = Staffing) หมายถึง การดำเนินงานด้านบุคคล ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผล การทำงาน และการให้พ้นจากงาน

4. การอำนวยการ (D = Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ

5. การประสานงาน (Co = Coordinating) หมายถึง การประสานกิจการระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยยึดถือหน้าที่วัตถุประสงค์และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้าอยู่เสมอ

6. การรายงานผล (R = Reporting) หมายถึง การเสนอผลการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ขององค์กรให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานทราบว่าการปฏิบัติงานรุดหน้าหรือไม่ มีอุปสรรคและข้อขัดข้องประการใดผลการปฏิบัติสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงาน

7. การจัดงบประมาณ (B = Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณบัญชีการใช้จ่ายเงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

จากศึกษาแนวคิดของ ลูเทอร์ และเออร์วิค (Luther and Urwich) เกี่ยวกับกระบวนการจัดการ 7 ด้าน หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “POSDCORB” นั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการที่ครอบคลุมการดำเนินการบริหารจัดการในองค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภออุทัย โดยการอาศัย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

118

กระบวนการจัดการนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้ โดยการวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงานผล และการจัดงบประมาณ จำแนกรายละเอียด ดังนี้

การวางแผน (Planning)

การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จโดยใช้ทรัพยากรการจัดการอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแผนในการดำเนินงานอย่างรัดกุมและรอบคอบคือ ต้องมี “การวางแผน” กระบวนการแรกของการจัดการ ก็คือ การวางแผน (Planning) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการกำหนด (การเลือก) ภารกิจ (Missions) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ตลอดจนกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

1.1 ความหมายของการวางแผน

การวางแผน เป็นภารกิจแรกของการบริหารงาน ถ้าหน่วยงานได้มีการวางแผนที่ดี ตั้งแต่ต้น ย่อมส่งผลให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนักการศึกษาได้กล่าวไว้คือ

สุพีร์ ลิมไทย (2541 : 83) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรและตัดสินใจว่าจะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างไร

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 79) ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า (Predetermine a course of action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามความต้องการ

คุนซ์ (สมคิด บางโม. 2538 : 82 ; อ้างอิงจาก Koontz. 1982. **Principle of Management : An Analysis of Management Function.**) ให้ความหมายว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำไม่ เมื่อไร และใครทำ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543 : 3-4) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำโดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือ จะทำอะไร (What) จะกระทำเมื่อใด (When) จะทำที่ไหน (Where) และทำอย่างไร (How)

1.2 ความสำคัญของการวางแผน (Significance of planning)

สมคิด บางโม (2538 : 50) กล่าวว่า องค์กรของธุรกิจจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ หากมีการวางแผนไว้เป็นอย่างดี การวางแผนจะอำนวยความสะดวกแก่การ ประกอบธุรกิจดังนี้



1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดในอนาคตองค์การ จึงจำเป็นต้องเตรียมตัวให้สามารถปรับตัวและเผชิญกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น
 2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์การ
 3. ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ เพื่อเป็นหลักประกันให้ธุรกิจดำเนินการไปด้วยความมั่นคงและมีการเจริญเติบโตด้วยดี
 4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ช่วยให้การดำเนินงานประสานสัมพันธ์กัน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจนขึ้น และยังอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์การให้มีความเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่
 5. ทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน เพราะการวางแผนช่วยให้มีการเลือกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่
 6. ช่วยให้การตรวจสอบและการควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารงานที่ดี

1.3 ลักษณะของการวางแผน (The nature of planning)

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2550 : 74-76) กล่าวว่า การวางแผนประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ด้าน คือ

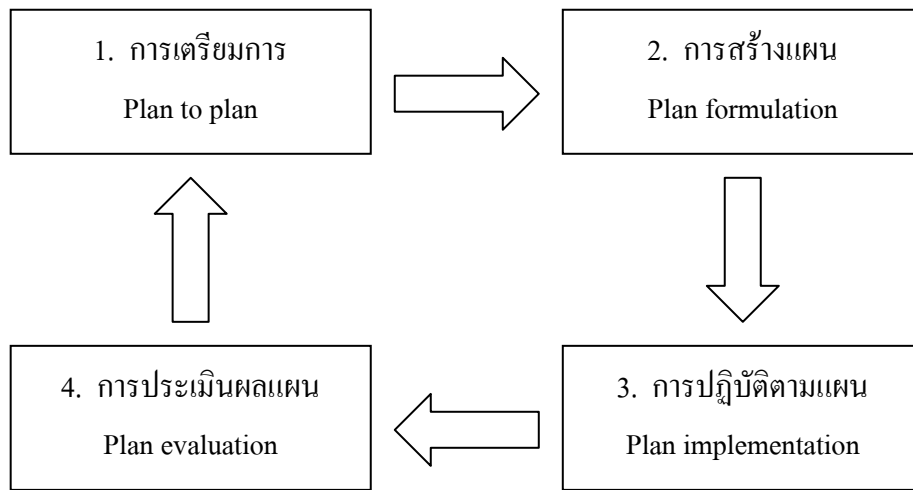
1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ (The contribution to purpose and objectives) ทุกแผนจะช่วยกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ความคิดนี้ได้เกิดจากลักษณะของธุรกิจซึ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม โดยอาศัยความร่วมมือกัน
2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของการบริหารงาน (Primary of planning) การวางแผนช่วยในการจัดการทุกหน้าที่ ทั้งยังเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่นๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง
3. ความหลากหลายของการวางแผน (The pervasiveness of planning) การวางแผนเป็นงานของผู้จัดการทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการ ในระดับที่แตกต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญยิ่ง



4. ประสิทธิภาพของแผนงาน (The efficiency of plans) การวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงให้แผนงานที่วางมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์กร

1.4 กระบวนการวางแผน (Planning process)

เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ (2538 : 37-38) กล่าวว่า กระบวนการในการวางแผนสามารถแสดงดังภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 กระบวนการวางแผน

ที่มา : เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ. 2538 : 37-38.

การสร้างแผนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลแผนจากภาพข้างต้นอธิบายได้ดังนี้

1. การเตรียมการ (Plan to plan) หมายถึง การเตรียมการก่อนการวางแผน ซึ่งมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

- 1.1 นโยบายและเป้าหมายขององค์กรต้องการอะไร
- 1.2 วิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันงานในหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนความพร้อมในการทำงาน
- 1.3 วัตถุประสงค์ ความต้องการสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายขององค์กรหรือไม่
- 1.4 สภาพแวดล้อมปัจจุบันและโอกาสเอื้ออำนวยให้มากน้อยเพียงใด



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

121

1.5 ผลสำเร็จที่ต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.6 ข้อมูลต่างๆ ที่ต้องการ บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนมีใครบ้าง

2. การสร้างแผน หมายถึง การกำหนดแผนที่ต้องการขึ้นมาให้ชัดเจนมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

2.1 มาตรฐานหรือคุณภาพงานที่ต้องปฏิบัติ

2.2 มีทางเลือกกิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามต้องการ

2.3 อุปสรรคหรือข้อจำกัดที่จะเกิดขึ้นและวิธีการแก้ไขอุปสรรคหรือข้อจำกัด

2.4 ตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกหรือกิจกรรมที่คิดว่าดีที่สุด เหมาะสมกับสถานการณ์

2.5 กำหนดขั้นตอนของการปฏิบัติงาน

2.6 ทรัพยากรที่ต้องการเพื่อสนับสนุนการทำงานมีอะไรบ้าง

2.7 เขียนเป็นแผนงานให้ชัดเจนโดยมีการกำหนดช่วงระยะเวลาเริ่มต้นสิ้นสุด และ

ผู้รับผิดชอบแต่ละกิจกรรม

3. การปฏิบัติตามแผน หมายถึงการนำแผนที่สร้างขึ้นไปสู่การปฏิบัติมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

3.1 กำหนดคนที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติและการควบคุมงานในแต่ละส่วน

3.2 การประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามแผน ก่อนที่จะมีกิจกรรมมอบหมายงานให้รับผิดชอบไปปฏิบัติ

3.3 จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

3.4 กำหนดรูปแบบความร่วมมือและการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับแผน

3.5 การนิเทศงาน (Supervision) ช่วยเหลือแนะนำในการปฏิบัติงาน

3.6 การควบคุมกำกับและติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนซึ่งอาจจะใช้เทคนิคพีพีบีเอส เพิร์ท (PPBS PERT/CPM) หรือ แกนต์ ชาร์ท (GANTT CHART) ช่วยในการควบคุมก็ได้

4. การประเมินผลแผน หมายถึง การประเมินผล การปฏิบัติงานว่าได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ การประเมินผลแผนนี้เป็นการประเมินเพื่อได้ข้อมูลกลับไปยังขั้นที่ 1 ของกระบวนการวางแผนนั่นเอง สำหรับกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติมีดังนี้

4.1 ผลการปฏิบัติงานได้ตามที่ต้องการมากน้อยเพียงใด

4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่พบ

4.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผน

4.4 สมควรที่จะมีกิจกรรมทบทวนแผนปรับแผนหรือไม่



1.5 ประเภทของการวางแผน (Types of planning)

ศิริอร ชันธหัตถ์ (2539 : 59-62) ได้กล่าวถึงการแบ่งแผนออกเป็นประเภทต่างๆ นั้นจะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่นำมาใช้โดยทั่วไปแล้ว การจัดแบ่งประเภทสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ประเภทของแผนตามระยะเวลา

1.1 แผนระยะสั้น (Short-range planning) มีระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 1-3 ปี มักจะเป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนระยะยาว

1.2 แผนระยะปานกลาง (Medium - range planning) เป็นแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการในช่วง 3-5 ปี

1.3 แผนระยะยาว (Long - range planning) เป็นแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เพราะต้องใช้กระบวนการวางแผนและการทำงานสลับซับซ้อน ตลอดจนต้องใช้การศึกษาวิจัยเป็นเวลานานกว่า 5 ปีขึ้นไป

2. ประเภทของแผนตามลักษณะเฉพาะ

2.1 แผนเฉพาะ (Specific planning) เป็นแผนที่กำหนดความต้องการ หรือ วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานที่เฉพาะเจาะจง

2.2 แผนกำหนดทิศทาง (Directional planning) เป็นแผนที่กำหนดเพียงทิศทางความต้องการในการปฏิบัติงานไว้อย่างกว้าง ๆ แผนประเภทกำหนดทิศทาง (Directional planning) นี้ อาจจะเทียบเคียงได้กับแผนประเภทกลยุทธ์ (Strategic planning)

3. ประเภทของแผนตามระดับการจัดการ

3.1 แผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด (Overall planning) ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ จัดสรรทรัพยากรและกำหนดขอบเขตอย่างกว้างๆ ของกิจกรรม เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

3.2 แผนบริหาร (Administrative planning) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางไว้สำหรับแผนปฏิบัติการ (Operative planning)

3.3 แผนการปฏิบัติการ (Operative planning) เป็นแผนที่ไว้ใช้ดำเนินการในภาคปฏิบัติ

4. ประเภทของแผนตามลักษณะการปฏิบัติหรือสถานการณ์ใช้ เพราะสถานการณ์ที่แตกต่างกันการเลือกใช้แผนย่อมแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

4.1 แผนใช้ครั้งเดียว (Single-use planning) เป็นแผนที่ใช้เพื่อปรับและเสริมการวางแผนใช้ประจำ เนื่องจากแผนที่ใช้ประจำไม่อาจตอบสนองความเหมาะสมในสถานการณ์ต่างๆ ได้ แผนชนิดนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเฉพาะสถานการณ์ช่วยความเสี่ยงและเป็นการใช้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์



4.2 แผนใช้ประจำหรือแผนหลัก (Standing planning) เป็นแผนที่มีลักษณะบ่งบอกถึงแนวความคิด หลักการและแนวทางปฏิบัติในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ รวมถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎ วิธีการและมาตรฐาน แผนชนิดนี้จะมีจุดอ่อนเมื่อสถานการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไปจึงต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะกับสถานการณ์

สรุปได้ว่า การวางแผน (Planning) เป็นการเตรียมการโดยการหาข้อมูล แล้วสร้างแผนโดยกำหนดวัตถุประสงค์ ขั้นตอนการปฏิบัติ ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบ แล้วนำแผนนั้นไปปฏิบัติตามขั้นตอนแล้วประเมินผลแผนที่ปฏิบัติ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนครั้งต่อไป

การจัดองค์การ (Organizing)

องค์การมีความสำคัญต่อบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลมีความสำคัญต่อองค์การ องค์การเปรียบเสมือนบ้านที่สองของบุคคล จึงต้องให้ความสำคัญต่อการจัดองค์การเช่นเดียวกับการจัดหาที่อยู่อาศัย การจัดองค์การเป็นการดำเนินงาน ขั้นที่ 2 ของกระบวนการจัดการโดยต่อจากการวางแผนการจัดองค์การเป็นการกำหนดรูปร่างโครงสร้างองค์การ จัดแผนงานโดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรและสายการบังคับบัญชา รวมถึงการเชื่อมโยงติดต่อสัมพันธ์ภายในขององค์การ ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดการบุคลากรให้เหมาะสมกับโครงสร้างเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและสามารถกำหนดมาตรฐานของบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพโดยทั่วไปก็คือการจัดให้คน (Individuals) และงาน (Jobs) เข้ากันได้เป็นอย่างดีเหมาะสมนั่นเอง

2.1 ความหมายของการจัดองค์การ

ชวลิต ประภวานนท์ (2539 : 139) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง กระบวนการที่กำหนด กฎ ระเบียบ แบบแผน ในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งรวมถึงวิธีการการทำงานร่วมกัน

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 220) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารที่จะให้มีหนทางสำหรับการปฏิบัติงานให้สำเร็จผลตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้

ศิริอร ชันชหัตถ์ (2539 : 79) ได้สรุปว่า การจัดองค์การ หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์การ โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การประกอบการตามภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ณรงค์ นันทวรรณ และเอื้องฟ้า นันทวรรณ (2536 : 89 ; อ้างอิงจาก Barnard. 1986. **The Function of the Executive.** p. 398) กล่าวว่า การจัดองค์การ คือ ระบบของการประสานงานหรือแรงงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปอย่างมีความรู้สึกลำบาก

จากความหมายข้างต้น การจัดองค์การจะประกอบด้วย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

124

1. การกำหนดส่วนงานและการแบ่งงาน
2. การกำหนดความสัมพันธ์ภายในองค์กร
3. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

2.2 ความสำคัญของการจัดองค์การ (Significance of organizing)

ชาวลิต ประภวานนท์ (2539 : 140) กล่าวว่า องค์การโดยทั่วไป จะมีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ยังคงมีการจัดองค์การ เพราะจะทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติงาน (Work flow) จึงทำให้พนักงานทำงานไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือขัดแย้งกันในหน้าที่ ทั้งยังให้ทราบขอบเขตของงานการติดต่อประสานงานกันจะได้สะดวกขึ้น จะเห็นได้ว่า การจัดองค์การมีความจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ดังนี้

1. ประโยชน์ต่อองค์การ

1.1 การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีและเหมาะสม จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ และเจริญก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อย ๆ

1.2 ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อนไม่มีแผนงานมากเกินไปเป็นการประหยัดต้นทุนไปด้วย

1.3 องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามความจำเป็น

2. ประโยชน์ต่อผู้บริหาร

2.1 การบริหารงานง่าย สะดวก รู้ว่าใครรับผิดชอบอะไร มีหน้าที่อะไร

2.2 แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนได้ง่าย

2.3 ทำให้งานไม่ค้างค้ำง ณ. จุดใด สามารถติดตามแก้ไขได้ง่าย

2.4 การมอบอำนาจทำได้ง่ายจัดปัญหาการเกี่ยวกันทำงานหรือปิดความรับผิดชอบ

3. ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน

3.1 ทำให้รู้อำนาจหน้าที่และขอบข่ายการทำงานของตนว่ามีเพียงใด

3.2 การแบ่งงานให้พนักงานอย่างเหมาะสม ช่วยให้พนักงานมีความพอใจ ไม่เกิดความรู้สึกว่างานมากไปหรือน้อยไป

3.3 เมื่อพนักงานรู้อำนาจหน้าที่ และขอบเขตงานของตนเองย่อมก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน

3.4 พนักงานเข้าใจความสัมพันธ์ของตนต่อฝ่ายอื่น ๆ ทำให้สามารถติดต่อกันได้ดียิ่งขึ้น

4. กระบวนการจัดองค์การ (Process of organizing)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

125

การจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพนั้น เดล (สมคิด บางโม, 2538 : 101-102 ; อ้างอิงจาก Dale, 1978. **Management : Theory and Practice.** p. 132) ได้เสนอแนะการจัดองค์การเบื้องต้นไว้ 3 ประการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดรายละเอียดของงานเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย องค์การต่าง ๆ สร้างขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง งานต่าง ๆ ขององค์การย่อมมีมากน้อยต่างกันตามประเภท

ขั้นตอนที่ 2 การแบ่งงานให้แต่ละคนในองค์การรับผิดชอบตามความเหมาะสมและตามความสามารถ การแบ่งงานเบื้องต้นควรจะเป็นการรวมกลุ่มของงานที่มีลักษณะคล้ายกันหรือสัมพันธ์กันเป็นแผนงาน แล้วจึงแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้แต่ละคนแต่ละแผนก การแบ่งงานควรให้ทุกคน ได้ทำงานตามความรู้ความสามารถได้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไป และได้รับผลตอบแทนจากงานที่ได้ปฏิบัติให้กับองค์การด้วยความชอบธรรม

ขั้นตอนที่ 3 การประสานงาน เมื่อได้แบ่งงานให้แต่ละฝ่ายแต่ละแผนกแล้วขั้นต่อไปคือจัดให้มีการประสานงานระหว่างแผนกต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หากการประสานงานไม่ดีหรือไม่มีการประสานงาน การทำงานอาจช้าช้อนหรือขัดกัน ทำให้การทำงานล่าช้าและเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

5. การจัดโครงสร้างขององค์การ (Organization structure)

การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับประเภทธุรกิจ สภาพแวดล้อมตลอดจนขนาดขององค์การย่อมจะทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุเป้าหมายขององค์การ

ศิริอร ชันชหัตต์ (2539 : 85) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) หมายถึงภาพรวมของหน่วยงานย่อยความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยในองค์การสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การตามสายงานหลัก (Line organization) เป็นโครงสร้างที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชาจากบนลงล่างเป็นขั้น ๆ และชัดเจน ลักษณะโครงสร้างเข้าระดับแต่ปัญหาสำหรับโครงสร้างลักษณะนี้ ก็คือ ขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะการดำเนินงานไม่ครอบคลุมขอบข่ายของงานได้ทั้งหมดและให้อำนาจควบคุมโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงเท่านั้น

2. โครงสร้างองค์การแบบสายงานที่ปรึกษา (Staff organization) ให้เป็นสายงานช่วยเสนอแนะหรือให้ข้อมูลคำปรึกษา ดังนั้นหน่วยงานที่ปรึกษามักเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงานแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หน่วยงานนี้จะช่วยให้การดำเนินงานต่างๆ ในองค์การมีประสิทธิภาพความผิดพลาดลดลงแต่ในบางกรณีอาจเกิดความขัดแย้งกัน เนื่องจากมีความเห็นต่างกันระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา



3. โครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน (Functional organization) เป็นโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้น โดยแบ่งตามประเภทหรือหน้าที่การงาน ก่อให้เกิดการได้คนมีความสามารถทำงานในประเภทนั้นๆ และมีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่ชนิดเดียวกัน จึงง่ายต่อการประสานงาน เนื่องจากแต่ละคนมีความสนใจในงานและใช้ภาษาเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานรวดเร็ว สม่่าเสมอพร้อมทั้งเกิดความประหยัดเพราะสามารถสร้างผลิตผลได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย การใช้เครื่องจักรและแรงงานก็ใช้ได้ผลคุ้มค่า แต่โครงสร้างลักษณะนี้จะเกิดผลเสีย คือ การประสานงานขององค์การจะยุ่งยาก เพราะมีหัวหน้า หลายคน การวางแผนงานยุ่งยากขึ้นและแต่ละฝ่ายก็จะเน้นความสำคัญของเป้าหมายของตนมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมขององค์การ

4. โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix organization) การผสมผสานโครงสร้างแบบต่างๆ เข้าด้วยกัน ในลักษณะเฉพาะกิจหรือในช่วงเวลาหนึ่งจนกว่าจะเสร็จ ทำให้้องค์การสามารถนำพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาช่วยทำงาน ผลงานที่ได้ก็จะมีประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่ายที่จะใช้จ้างผู้เชี่ยวชาญ ไม่ต้องรับบุคลากรเพิ่มและพนักงานได้ทำงานเต็มที่ แต่บางครั้งบุคลากรอาจเกิดความสับสน กำหนดความสำคัญของงานไม่ถูกว่าจะทำงานประจำหรือ งานโครงการก่อน อาจมีปัญหาในเรื่องการปรับตัวในการทำงานร่วมกันเพราะเปลี่ยนผู้บังคับบัญชาถ้าไม่สามารถติดต่อสัมพันธ์กันได้การทำงานจะล้มเหลวเกิดความขัดแย้งและองค์การจะไม่ประสบความสำเร็จ

5. โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการบริหาร (Committees organization) เป็นการตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลมาจากหลายๆ ฝ่ายจะทำให้ทุกคนเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่ ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่ก็ยังมีข้อเสียของการใช้โครงสร้างแบบนี้ คือ เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยใช่เหตุ เนื่องจากใช้เวลาส่วนใหญ่ประชุมถกเถียงกันกว่าจะได้ข้อยุติก็อาจไม่ทันต่อการวินิจฉัยสั่งการ หรือยอมประนีประนอมกัน เพื่อให้ได้ข้อยุติที่รวดเร็วทำให้ผลการตั้งคณะกรรมการไร้ผล

6. โครงสร้างองค์การงานอนุกร (Auxiliary organization) คือหน่วยงานช่วยซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการจัดการ เช่น งานเลขานุการ งานตรวจสอบ เป็นต้น

สรุปได้ว่าการจัดองค์การ (Organization) เป็นการจัดโครงสร้างขององค์การกำหนดสายการบังคับบัญชา กำหนดขอบเขตของงานแต่ละงาน การจัดกลุ่มงานเป็นฝ่าย แผนก กอง รวมทั้งมีการจัดทำเอกสารเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจ และอาจมีการกำหนดคณะที่ปรึกษาเมื่อมีงานที่จำเป็นต้องใช้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

127

การจัดบุคลากร (Staffing)

ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการมาก องค์การจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับจัดการทรัพยากรมนุษย์ หากองค์การไม่มีทรัพยากรมนุษย์หรือมีแต่ไม่มีคุณภาพ การจัดการให้บรรลุเป้าหมายขององค์การย่อมดำเนินไปได้โดยยากยิ่ง การจะได้คนดีมีคุณภาพเข้ามาทำงานย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับการจัดบุคลากรที่ดี โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 414-424)

การจัดบุคคลให้เหมาะสมกับงานและการหาบุคคลเข้าทำงาน เป็นกระบวนการดึงดูดและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆในองค์การ โดยสรรหาและคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับงาน

1. การสรรหาบุคคล (Recruiting) เป็นกระบวนการของการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งงานในองค์การ โดยหาได้จากภายในและภายนอกองค์การ

2. การคัดเลือกบุคคล (Selection) เป็นกระบวนการของการสรรหาผู้สมัครโดยเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุดกับตำแหน่งและความต้องการขององค์การ โดยจะมีวิธีการคัดเลือกดังนี้

2.1 การรับสมัคร (Applications) อย่างแรกของการสมัครงานโดยทั่วไป คือการให้ข้อมูลกับบุคคลทั่วไปที่สนใจเกี่ยวกับลักษณะของงาน วิธีคัดเลือก และกรอกใบสมัคร

2.2 การสัมภาษณ์ (Interviews) วิธีคัดเลือกที่ใช้อย่างกว้างขวาง คือ การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์จะมีประสิทธิภาพมากถ้าผู้สัมภาษณ์สร้างไมตรี (ความเป็นกันเอง) กับผู้สมัคร และทำให้พวกเขาคลายความกังวลและพิจารณาข้อมูลที่ได้มาเกี่ยวกับผู้สมัครและตำแหน่งที่ต้องการ

2.3 ตรวจสอบกับบุคคลที่อ้างอิง (Reference) เป็นวิธีที่นิยมใช้เพราะการรับสมัครงานที่มีผู้สมัครมากอาจมีบางคนให้ข้อมูลเท็จดังนั้นองค์การจึงต้องตรวจสอบก่อนรับเข้าทำงาน ในองค์การ

2.4 การทดสอบ (Testing) โดยการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้สมัคร โดยมีการทดสอบแบบต่างๆ ดังนี้

2.4.1 การทดสอบความสามารถ (Ability tests)

2.4.2 การทดสอบบุคลิกภาพ (Personality tests)

2.4.3 การทดสอบปฏิบัติ (Performance tests)

สรุปได้ว่า การจัดบุคลากร (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานมีการฝึกอบรมการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น การบำรุงรักษาให้คงอยู่ พร้อมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลแต่ละคน



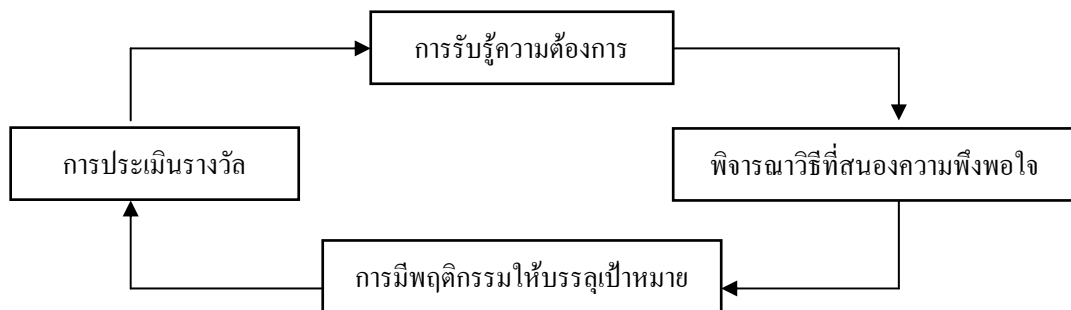
การอำนวยการ (Directing)

การอำนวยการเป็นการใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานผู้ร่วมงาน ให้กระตือรือร้นในการทำงาน อุทิศตนร่วมแรงร่วมใจกับสมาชิกในองค์กร ปฏิบัติงานร่วมกัน ด้วยความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ

การอำนวยการเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นการสั่งการแต่อย่างเดียว การอำนวยการ จะต้องทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน มิใช่ใช้อำนาจสั่งหรือบังคับให้ทำดังนั้นการอำนวยการจึงประกอบด้วยกิจกรรมหลายประการดังนี้

1. การจูงใจ (Motivation)

การจูงใจเป็นสิ่งเร้าซึ่งทำให้บุคคลเกิดความคิดริเริ่ม ควบคุม รักษาพฤติกรรมและการกระทำ โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 436) กระบวนการจูงใจ (The motivation process) เป็นการเริ่มต้นด้วยความต้องการ (Need) เกิดขึ้นพนักงานจะรู้สึกถึงความต้องการงานที่ทำหาย ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น การยอมรับจากกลุ่มงานความต้องการเหล่านี้นำไปสู่กระบวนการ ตัดสินใจ ของพนักงานให้สามารถตอบสนองความพึงพอใจด้วยการกระทำ ซึ่งอาจกระตุ้นโดยการให้รางวัล ดังภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 พื้นฐานของการจูงใจ (Basic model of motivation)

ที่มา : Bovee and others. 1993 : 436.

การจูงใจตามแนวความคิดของ Taylor

เฟอร์เดอริก เทย์เลอร์ (บิดาการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์) เชื่อว่าบุคคลได้รับความจูงใจ ด้วยเงิน และใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนแบบจูงใจ ซึ่งจ่ายให้พนักงานเพิ่มขึ้นเพื่อให้เขาทำงานมากขึ้น (สมคิด บางโม. 2538 : 187) บุคคลต่อมาคือ Lillian M.Gilbreth ได้ศึกษาถึงการใช้สิ่งจูงใจในการทำงานในรูปแบบของการเลื่อนตำแหน่งค่าจ้างที่สูงขึ้น จำนวนชั่วโมงที่น้อยลง แนวคิดนี้เป็นการศึกษา



ความแตกต่างระหว่างบุคคลและมุ่งที่ระบบการให้รางวัลด้วยเงิน โดยลี้มสำรวจส่วนประกอบอื่น เช่น การจูงใจบุคคล (Bovee and others. 1993 : 439)

การจูงใจตามแนวความคิดของ McGregor

โดว์เกลส แม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor) เสนอทฤษฎี X และทฤษฎี Y คือทฤษฎี X เป็นการมองโลกในแง่ร้าย ไม่ยืดหยุ่น การควบคุมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุม ผู้ได้บังคับบัญชาในทางตรงกันข้ามทฤษฎี Y เป็นการมองโลกในแง่ดียืดหยุ่นได้และเป็นกลไกที่มุ่งที่ การควบคุมตนเองร่วมกับความต้องการส่วนตัวและความต้องการขององค์กร (สมคิด บางโม. 2538 : 189)

การจูงใจตามแนวความคิดของ Maslow

แนวความคิดของ อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) เรียกว่าทฤษฎีลำดับความต้องการ โดยเชื่อว่าการสนองตอบความต้องการจะจูงใจความต้องการของมนุษย์ 5 ขั้นตอน

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอด
2. ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security or safety needs) เป็นความต้องการที่จะเป็นอิสระจากอันตรายและความกลัวต่อการสูญเสียงาน ทรัพย์สิน อาหารหรือที่อยู่อาศัย
3. ความต้องการการยอมรับหรือความผูกพัน (Affiliation or acceptance needs) เป็นความต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น เนื่องจากบุคคลต้องอยู่ในสังคม
4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs) เมื่อบุคคลได้รับการยอมรับแล้วจะต้องการการยกย่องจากตัวเองและบุคคลอื่น
5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Needs for self - actualization) ความปรารถนาสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะมีศักยภาพและบรรลุความสำเร็จในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด

การจูงใจตามแนวความคิดของ Alderfer

เคลย์ตัน แอนเดอร์เฟอร์ (สมคิด บางโม. 2538 : 189) ได้เสนอทฤษฎีจูงใจ ERG โดยดัดแปลงมาจากความต้องการ 5 ประเภทของ Maslow ให้เหลือ 3 ประเภท ดังนี้

1. ความต้องการในการอยู่รอด (Existence needs) (E) เป็นความต้องการต่ำสุด และมีลักษณะเป็นรูปธรรม (Concrete) ประกอบด้วย ความต้องการทางร่างกายและความต้องการความปลอดภัยของ Maslow
2. ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness needs) (R) เป็นรูปธรรมน้อยลงและประกอบด้วยความต้องการความปลอดภัยและความต้องการการยกย่องของ Maslow



3. ความต้องการความเจริญก้าวหน้า (Growth needs) เป็นความต้องการในระดับสูงของ Alderfer และเป็นรูปธรรมที่ต่ำสุด ประกอบด้วยความต้องการยกย่อง และความต้องการความสำเร็จของ Maslow

การจูงใจตามแนวคิดของ McClelland

ความต้องการที่แสวงหาของ เดวิด แม็กเคลแลนด์ (David McClelland) เป็นทฤษฎีซึ่งเสนอแนะว่า ความต้องการที่แสวงหาการเรียนรู้โดยอาศัยชีวิตและการที่บุคคลมุ่งที่ความต้องการเฉพาะอย่างมากกว่าความต้องการอื่นๆ McClelland ได้กำหนดความต้องการ 3 ประการ คือ 1) ความต้องการความสำเร็จ (Needs for achievement) 2) ความต้องการความผูกพันหรือความสัมพันธ์ (Needs for affiliation) 3) ความต้องการอำนาจ (Needs for power)

2. การสั่งการ (Commanding)

เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ (2538 : 63-67) การสั่งการเป็นส่วนหนึ่งของการอำนวยการ การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งแบบของการสั่งการสามารถทำได้ 4 แบบ ดังนี้

1. การสั่งแบบบังคับให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่เน้นความสำคัญของงานหรือความสำคัญของตัวเองมากกว่าความพึงพอใจการสั่งการแบบนี้เหมาะสำหรับงานที่ต้องการเห็นผลรวดเร็วในระยะเวลาจำกัด ต้องการผลงานมากกว่าการยอมรับคำสั่ง

2. การสั่งแบบขอร้องให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าตนเอง โดยพยายามให้ผู้อื่นปฏิบัติด้วยความเต็มใจและมีความรู้สึกว่าได้ถูกบังคับจะใช้กับงานไม่เร่งด่วน

3. การสั่งแบบแนะนำให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นเท่ากับความสำคัญของตนเอง โดยพยายามจะให้ผู้อื่นเกิดความคิดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานด้วยตัวเอง และไปในทางที่ผู้สั่งต้องการด้วยมักใช้กับงานที่ไม่เร่งด่วนและผู้สั่งต้องการให้ผู้อื่นมีเวลาคิดและทบทวน

4. การสั่งแบบขออาสาสมัครในการปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ผู้สั่งให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าความสำคัญของตนเอง โดยต้องการให้ผู้อื่นเกิดการยอมรับงานที่ต้องทำและอาสาสมัครทำงานด้วยความเต็มใจ แม้บางครั้งจะนอกเหนือหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ทำ การสั่งการแบบนี้เหมาะสมที่จะใช้เทคนิคการจูงใจเข้าช่วย

สมคิด บางโม (2538 : 168) กล่าวว่า ลักษณะของการสั่งการที่ดี การสั่งการที่ดีต้องเป็นคำสั่งที่สามารถปฏิบัติได้ การสั่งงานที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นกระบวนการสองทาง คือ ผู้รับควรมีโอกาสถามเพื่อซักซ้อมความเข้าใจกับผู้สั่งงานได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

131

2. คำสั่งต้องเหมาะสมชัดเจน เข้าใจง่ายไม่เยิ่นเย้อ สามารถปฏิบัติได้
3. คำสั่งต้องแน่นอนควรเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อป้องกันความผิดพลาด
4. คำสั่งต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไม่ใช่เรื่องส่วนตัว

กระบวนการของการออกคำสั่ง ควรดำเนินเป็นขั้นตอน ดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 :

168)

1. การกำหนดงานที่จะสั่งให้ปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงประเภทของงานและปริมาณงานที่จะสั่งให้เหมาะสมกับคนที่จะรับคำสั่ง

2. การเลือกคนที่จะรับคำสั่ง ควรเป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมกับงานและคำนึงถึงความรู้สึกของคนในหน่วยงานนั้นด้วย

3. การสั่งการ ควรตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้ด้วย

4. การให้การสนับสนุน เช่น ให้ความสำคัญแก่ผู้รับคำสั่ง แนะนำบุคคลที่จะต้องติดต่อด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้รับคำสั่งมั่นใจว่าผู้สั่งพร้อมที่จะให้การสนับสนุนตลอดเวลา

5. การตรวจสอบความก้าวหน้าเป็นการควบคุมให้การปฏิบัติงาน ต่อเนื่องกันไป อาจสอบถามด้วยวาจาหรือให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

6. การวัดความสำเร็จ เป็นการกระตุ้นการทำงานแบบหนึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานมองเห็นความสำคัญของงาน ผู้รับคำสั่งจะรู้ว่าเมื่อรับคำสั่งไปแล้วได้ปฏิบัติถูกต้องสมบูรณ์เพียงใดและอาจจะถือเป็นการให้รางวัลแก่ผลงานของผู้นั้นด้วย

การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามหนึ่งจะต้องมีความถูกต้องชัดเจน ตั้งแล้วต้องมีความรับผิดชอบและติดตามผลงาน

3. การติดต่อสื่อสาร (Communication)

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยในการอำนวยความสะดวกดำเนินไปได้ด้วยดี และมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารมีลักษณะดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 197)

3.1 ผู้ส่ง (Sender) เป็นผู้เริ่มติดต่อ อาจเป็นบุคคลเดียวหรือเป็นกลุ่ม

3.2 ข่าวสาร (Message) เป็นสิ่งที่ผู้ส่งต้องการให้ผู้รับเข้าใจ

3.3 ช่องทางการสื่อสาร (Channel) เป็นวิธีการที่จะนำข่าวสารไปสู่ผู้รับ

3.4 ผู้รับ (Receiver) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการสื่อสาร

สมคิด บางโม (2538 : 196) กล่าวว่า ประเภทของการติดต่อสื่อสารในองค์การการติดต่อสื่อสารในองค์การมี 2 ประเภท คือ แบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

132

การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal communication) เป็นลักษณะของการติดต่อสื่อสารที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งหน้าที่ภายในองค์กร โดยเกิดตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงาน สามารถแบ่งเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารในองค์กรได้ดังนี้

1. การติดต่อสื่อสารจากบนลงล่าง (Downward communication) เป็นการติดต่อสื่อสารไปตามสายการบังคับบัญชาลดหลั่นตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

2. การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน (Upward communication) เป็นลักษณะการติดต่อสื่อสารจากผู้ใต้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูง ซึ่งการติดต่อแบบนี้สำคัญมาก เพราะ

2.1 การให้ข้อมูลที่มีคุณค่าต่อการตัดสินใจของบุคคลในระดับสูง

2.2 การให้โอกาสพนักงานถามคำถามและให้ข้อเสนอแนะทางการดำเนินงาน

2.3 การให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการทำงานจะช่วยให้พนักงานลดข้อขัดแย้ง ผู้บังคับบัญชาแก้ปัญหาได้ถูกและพนักงานรู้สึกผูกพันในหน้าที่

2.4 ช่วยให้ผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับสิ่งที่กล่าวมาน้อยเพียงใด

3. การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน (Horizontal communication) เป็นการให้ข้อมูลระหว่างเพื่อนร่วมงานภายในหน่วยงานเดียวกันหรือข้ามหน่วยงาน ซึ่งอยู่ในระดับอำนาจหน้าที่เดียวกัน ความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารตามแนวนอนเกิดขึ้น

การติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ในองค์กร เป็นการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น โดยไม่พิจารณาถึงตำแหน่งของพวกเขา ทำให้เกิดสายใยของการติดต่อสื่อสารส่วนตัว มักมีลักษณะดังนี้

1. ใช้วาจา (ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร)

2. อีสารจากข้อจำกัดขององค์กรและตำแหน่ง

3. ส่งข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว

4. ความน่าเชื่อถือของข่าวสารอาจมีความถูกต้องน้อยกว่า

ประโยชน์ของการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารที่ดีจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประการ ดังนี้

1. ช่วยให้การตัดสินใจสั่งการได้รวดเร็ว แม่นยำ ถูกต้อง

2. ช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี

3. ช่วยให้การควบคุมงานได้ผลดียิ่งขึ้นก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร

4. ช่วยให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะและองค์กร

5. สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลและข่าวสารไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

133

อุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคในการติดต่อสื่อสารที่ก่อให้เกิดการสื่อความหมายผิดๆ มีหลายประการ คือ

1. การบิดเบือนความหมาย โดยใช้คำที่สื่อได้หลายความหมาย
2. ข่าวสารไม่มีคุณภาพชัดเจน โดยใช้คำฟุ่มเฟือยขาดการปะติดปะต่อเป็นต้น
3. ความผิดพลาดของการส่งข่าวสารและความจำไม่ดี
4. ข้อมูลมีมากเกินไป
5. การฟังที่ไม่มีคุณภาพ การฟังคำสนทนา การฟังต้องการสมาธิเต็มที่และควบคุมอารมณ์
6. ความไม่ไว้วางใจการขู่เชิญความกลัวจะค่อย ๆ ทำลายการติดต่อสื่อสารเพราะข่าวสารจะถูกประเมินด้วยความไม่เชื่อถือ

ถูกประเมินด้วยความไม่เชื่อถือ

สรุปได้ว่า การอำนวยการ (Directing) เป็นการวินิจฉัยสั่งการและกำกับดูแลงานโดยใช้เครื่องมือต่างๆ คือ การติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อกระตุ้นให้บุคคลทำงานให้แก่องค์กร ด้วยการใช้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่

การประสานงาน (Coordinating)

1. ความหมายของการประสานงาน

สมคิด บางโม (2538 : 178) กล่าวว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบ การทำงาน การติดต่อกันเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกันหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

ศิริอร ชันชหัตต์ (2539 : 178) กล่าวว่า การประสานงานเป็นการจัดให้คนในองค์กรทำงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึง หน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลัก

การประสานงาน คือ การให้ผู้ที่ต้องร่วมกันทำงานไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มร่วมมือกันปฏิบัติหรือทำงานตามเป้าหมายที่องค์กรมุ่งหวัง โดยแต่ละฝ่ายจะรู้หน้าที่ของตนโดยไม่ก้าวล้ำซ้ำซ้อนกัน

จากความหมายดังกล่าว การประสานงาน จึงเป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กร งาน และทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน นอกจากนี้การประสานงานอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานก็ได้การประสานงานจะช่วยให้แต่ละฝ่ายรู้ว่าตนและเพื่อนร่วมงานทำงานอยู่ ณ จุดใด ซึ่งจะช่วยจัดความซ้ำซ้อนของงาน และสามารถเร่งรัดงานให้สำเร็จ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

134

คู่ลงไปพร้อมๆ กันก็ได้ ดังนั้น หัวใจของการประสานงานคือ ความร่วมมือซึ่งจะทำให้งานดำเนินไปอย่างประสานสอดคล้องกัน เพื่อนำพาให้องค์การประสบความสำเร็จ

2. หลักการประสานงาน การประสานงานมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1 จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างคนในองค์กรหรือคนในองค์กรกับคนนอกองค์กรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวบุคคล เครื่องมือสื่อสาร วันเวลา และสถานที่ตลอดจนหมายเลขโทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร เช่น บางองค์กรจัดให้มีจดหมายข่าวประจำวันหรือประจำเดือน บางองค์กรจัดให้มีระบบโทรศัพท์ภายใน และกำหนดให้พนักงานติดต่อกันทางโทรศัพท์ได้แม้กระทั่งบุคลากรชั้นผู้น้อยกับผู้ใหญ่โดยถือหลักการว่าการติดต่อสื่อสารจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและการประสานงานได้ (Communication leads to understanding and coordination)

2.2 จัดให้มีระบบของความร่วมมือที่ดี คือ “ความร่วมมือและประสานงาน” โดยกระตุ้นให้สมาชิกในองค์กรมีความเต็มใจที่จะร่วมมือ (Willing to cooperation) ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้งานขององค์กรดำเนินไปได้ด้วยดีและบรรลุเป้าหมายขององค์กร

2.3 จัดให้มีระบบการประสานงานที่ดี การประสานงานในองค์กรควรจัดให้เป็นระบบทั้งการประสานงานจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง จากเบื้องล่างสู่เบื้องบนและในระดับเดียวกัน เช่น จัดให้มีการประชุม การเลี้ยงน้ำชา หรือการเลี้ยงสังสรรค์เป็นครั้งคราว เพื่อประสานความเข้าใจอันดีระหว่างสมาชิกในองค์กร

2.4 จัดให้มีการประสานงานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรให้สอดคล้อง เพราะตามปกติทุกองค์กรจะมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ เป็นการยากที่สมาชิกในองค์กรจะเข้าใจได้ อันเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงาน จำเป็นต้องจัดให้มีการประสานงานระหว่างนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรให้สอดคล้องต้องกันและง่ายต่อการปฏิบัติ

2.5 จัดให้มีการประสานงานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจร การประสานงานที่ดีจะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนที่ดี กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กำหนดขั้นตอน

สรุปได้ว่า การประสานงาน (Coordinating) เป็นการจัดให้มีการประสานสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีมีการจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานถ้าจำเป็นพร้อมทั้งมีการแจ้งข่าวสาร ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน



การรายงานผล (Reporting)

กูลิก และเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 198) สรุปว่าการรายงานผล หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบ ความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

1. แนวทางในการจัดทำรายงานที่ดี ควรมีลักษณะ ดังนี้

1.1 ระบุวัตถุประสงค์ในรายงานให้ชัดเจน

1.2 ระบุขอบเขตการปฏิบัติงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดหรือความเสียหาย

1.3 แสดงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

1.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.5 ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไรรายงาน

ควรมีลักษณะสั้น กระชับ และได้ใจความ

2. สิ่งที่เราคาดว่าจะได้รับหลังการเขียนรายงาน

2.1 มีการดำเนินการตามที่เสนอ

2.2 วิธีดำเนินการที่เสนอนั้นเหมาะสมสามารถปฏิบัติได้

2.3 มีการดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสม ตามลำดับความเร่งด่วนของงาน

2.4 ผลที่จะได้จากการดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

3. ประเภทของรายงาน

3.1 รายงานแสดงผลงาน คือ รายงานผลที่เกิดจากการปฏิบัติในหน้าที่ของตนต่อผู้บังคับบัญชาให้ทราบถึงผลงานหน้าที่ที่เกิดขึ้น และรายงานถึงการดำเนินงานว่าเรียบร้อยหรือมีอุปสรรคอย่างไร

3.2 รายงานเชิงสถิติ คือ รายงานซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ทางการประมวลสถิติของงานหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้รวบรวมหรือแจกแจงผลงานหรือจำนวนเหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นจำนวนตัวเลขลำดับหมวดหมู่แสดงความเกี่ยวข้องกัน สะดวกแก่การค้น เช่น รายงานสถิติ รายงานการเงิน จำนวนวันมาปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน เป็นต้น

3.3 รายงานเหตุการณ์ คือ รายงานที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสอดส่องตรวจตราควบคุมสถานการณ์รายงานสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามที่หน่วยงานกำหนดไว้ให้รายงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบเหตุการณ์นั้น ๆ

3.4 รายงานประชาสัมพันธ์ คือ รายงานที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแถลงผลงานหรือวิธีปฏิบัติงานของตนให้ประชาชนทราบ เพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานกับประชาชน

การรายงานทั้ง 4 ประเภท ดังกล่าวมาทั้งหมด อาจจะใช้วิธีรายงานได้ 2 วิธี คือ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

136

1. การรายงานด้วยวาจา
2. การรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

สรุปได้ว่า การรายงานผล (Reporting) เป็นการเสนอผลการปฏิบัติงานและเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อมูลในการปฏิบัติงานมีอุปสรรค ข้อขัดข้องประการใด โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงาน รวมทั้งมีการนำผลการรายงานมาเป็นข้อมูลเพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

การจัดงบประมาณ (Budgeting)

การจัดงบประมาณ (Budgeting) คือ แผนซึ่งแสดงวัตถุประสงค์เป้าหมายและโครงการต่าง ๆ ขององค์กรในลักษณะที่เป็นตัวเลขภายในขอบเขตระยะเวลาที่กำหนดในอนาคต

การจัดทำงบประมาณ คือการจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในภายใน แผนงบประมาณนี้อาจเป็นแผนระยะยาวซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 3 หรือ 5 หรือ 10 ปีข้างหน้า หรืออาจจะเป็นแผนระยะสั้น ซึ่งจะเป็แผนการดำเนินงานสำหรับระยะเวลา 1 ปี หรือ 6 เดือนข้างหน้า

การควบคุมโดยงบประมาณ หมายถึง การติดตามเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับแผนงบประมาณที่วางไว้ เพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่แตกต่างจากแผนมากนักน้อยเพียงไร ด้วยเหตุใด เพื่อจะได้หาทางแก้ไขให้ดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้

1. ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การงบประมาณเป็นเครื่องมือช่วยการจัดทำควรมีขั้นตอนดังนี้

- 1.1 ประเมินสภาวะแวดล้อมขององค์กร
- 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 1.3 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
- 1.4 การกำหนดนโยบายปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้
- 1.5 การกำหนดข้อสมมติฐานในการวางแผน
- 1.6 การประเมินและจัดทำแผนสำหรับโครงการต่าง ๆ
- 1.7 การจัดทำแผนงบประมาณระยะยาว
- 1.8 การจัดทำแผนงบประมาณระยะสั้น
- 1.9 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนงบประมาณ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

137

2. ปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยให้การจัดทำงบประมาณได้ผล ในการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหารมีปัจจัยบางประการที่สมควรจะได้รับการเอาใจใส่ ส่งเสริมและแก้ไข เพื่อให้การงบประมาณได้ผล ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

2.1 ต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร

2.2 ต้องสอดคล้องกับการจัดสายงาน

2.3 งบประมาณและระบบบัญชีต้องสอดคล้องกัน

2.4 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการงบประมาณต้องมีความเข้าใจในหลักการ และประโยชน์ของการงบประมาณ

2.5 การปรับงบประมาณให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3. งบประมาณของรัฐบาล การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจะแตกต่างไปจากธุรกิจทั่วไป กล่าวคือ รัฐบาลพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายก่อน โดยวิธี Top-down หรือวิธี Bottom-up หรือใช้ร่วมกันทั้ง 2 วิธี หลังจากนั้นจะพิจารณาประมาณการรายได้งบประมาณของรัฐบาล อาจออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง คือ

3.1 งบประมาณแบบสมดุล (Balance budget) ซึ่งรายได้จะเท่ากับรายจ่าย

3.2 งบประมาณแบบเกินดุล (Surplus budget) ซึ่งรายได้จะสูงกว่ารายจ่าย

3.3 งบประมาณแบบขาดดุล (Deficit budget) ซึ่งรายได้จะต่ำกว่ารายจ่าย

4. การใช้งบประมาณให้เกิดผล มีหลักการสำคัญหลายประการที่ต้องยึดถือ ได้แก่

4.1 ผู้ปฏิบัติต้องร่วมกันจัดทำและกำหนดในสิ่งที่ต้องเป็นไปได้ ไม่ใช่กำหนดตามใจของผู้มีอำนาจฝ่ายเดียว

4.2 ต้องมีการติดตามวิเคราะห์ผลแตกต่างระหว่าง “ความเป็นจริง” (Actual) กับงบประมาณ (Budget) ว่าเกิดจากสาเหตุใดสมควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร และต้องมีการสั่งงานให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบ และถือปฏิบัติด้วย

สรุปได้ว่าการจัดงบประมาณ (Budgeting) เป็นการประมาณการใช้จ่ายขององค์กรไว้ล่วงหน้าแล้วแสดง รายรับ-รายจ่าย ขององค์กรที่เกิดขึ้นจริงจากนั้นนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อดูความเหมาะสม พร้อมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำครั้งต่อไป

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เป็นกระบวนการการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายขององค์กร โดยทั่วไปอาศัยทรัพยากรหลักประเภทวัสดุอุปกรณ์ คน เงิน และข่าวสาร ข้อมูล โดยใช้กระบวนการจัดการเป็นเครื่องมือช่วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



2.11 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความหมายของคำว่าพึงพอใจ ในการศึกษาโดยทั่วไปนิยมทำการศึกษาใน 2 มิติ คือ มิติความพึงพอใจของ ผู้ปฏิบัติงาน และมิติความพึงพอใจในการรับบริการ ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้หลายทัศนะ ดังนี้

วิมลสิทธิ์ หรยางกูร (2543 : 174) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นการให้ค่าความรู้สึกของคนเราที่สัมพันธ์กับระบบมโนทัศน์ที่เกี่ยวกับความหมายของสภาพแวดล้อมจะแตกต่างกัน เช่น ความรู้สึกเลว พอใจ-ไม่พอใจ สนใจ ไม่สนใจ เป็นต้น

ฉัตรยาพร เสมอใจ (2545 : 11) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการให้บริการเกิดจากกระบวนการในการวางแผนและการบริหารแนวความคิด การตั้งราคา การจัดจำหน่าย และการส่งเสริมการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์บริการ เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและตอบสนองความพึงพอใจของผู้ใช้บริการได้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2541 : 45) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึงระดับความพึงพอใจของลูกค้าที่มีผลจากการเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์จากคุณสมบัติผลิตภัณฑ์ หรือการทำงานของผลิตภัณฑ์ กับการคาดหวังของลูกค้า

วอลลาสติน (Wallastein. 1971 : 25-26) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือเป็นความรู้สึกขั้นสุดท้าย (End state in felling) ที่ได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

โวลแมน (Wolman. 1973 : 384) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึก (Feeling) มีความสุขเมื่อคนเราได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย (Goals) ความต้องการ (Wants) หรือแรงจูงใจ (Motivation) ของตนได้รับการตอบสนอง

ทิฟฟิน และแม็กคอร์มิก (Tiffin & McCormick. 1975 : 349) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นแรงจูงใจของมนุษย์ที่ตั้งอยู่บนความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic needs) มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับผลสัมฤทธิ์และสิ่งจูงใจ (Incentive) และพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ต้องการ

จากความหมายข้างต้นนั้นสรุปได้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกของคนที่มีต่อเรื่องใดๆ ต่างกันหรือเหมือนกันก็ได้ เช่น ความรู้สึกดี ไม่ดี พอใจ-ไม่พอใจ ชอบ-ไม่ชอบ เป็นต้น ซึ่งความพึงพอใจจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ต้องการหรือบรรลุจุดหมายในระดับหนึ่ง

สาโรช ไสยสมบัติ (2534 : 15) กล่าวถึง ความสำคัญของความพึงพอใจว่า ความพึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ช่วยให้งานประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานเกี่ยวกับการให้บริการ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการแรกที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของงานบริการก็คือ จำนวนผู้



มาใช้บริการ ดังนั้น ผู้บริหารที่ชาญฉลาดจึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาให้ลึกซึ้งถึงปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจ ทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้มาใช้บริการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดจากความสำคัญดังกล่าวสรุปได้ว่า หากบุคคลมีความพึงพอใจย่อมส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงาน ตลอดจนทำให้เกิดความศรัทธาในหน่วยงานต่อไป

ความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกในทางบวกของผู้รับบริการต่อการให้บริการ ซึ่งปัจจัยที่มี ผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สำคัญๆ มีดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535 : 38-40)

1. สถานที่บริการ การเข้าถึงการบริการได้สะดวกเมื่อประชาชนมีความ ต้องการข้อม ก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อการบริการ ทำเล ที่ตั้ง และการกระจายสถานที่ บริการให้ทั่วถึง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ

2. การส่งเสริมแนะนำการบริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการเกิดขึ้น ได้จากการได้ ยินข้อมูลข่าวสารหรือบุคคลอื่นกล่าวขานถึงคุณภาพของการบริการไปใน ทางบวก ซึ่งหากตรงกับ ความเชื่อถือที่มีก็จะมีความรู้สึกกับบริการดังกล่าวอันเป็น แรงจูงใจผลักดันให้มีความต้องการ บริการตามมาได้

3. ผู้ให้บริการ ผู้บริหารการบริการ และผู้ปฏิบัติบริการล้วนเป็นบุคคลที่ มีบทบาท สำคัญต่อการปฏิบัติ งานบริการให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจทั้งสิ้น ผู้บริหาร การบริการที่วาง นโยบายการบริการโดยคำนึงถึงความสำคัญของประชาชนเป็นหลักย่อม สามารถตอบสนองความ ต้องการของลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจได้ง่ายเช่นเดียวกับ ผู้ปฏิบัติงานหรือพนักงานบริการที่ ตระหนักถึงประชาชนเป็นสำคัญ แสดงพฤติกรรมการ บริการและสนองบริการที่ลูกค้าต้องการด้วยความสนใจเอาใจใส่อย่างเต็มที่ด้วยจิตสำนึก ของการบริการ

4. สภาพแวดล้อมของการบริการ สภาพแวดล้อมและบรรยากาศของ การบริการมี อิทธิพลต่อความพึงพอใจของลูกค้า ลูกค้ามักชื่นชมสภาพแวดล้อมของการ บริการเกี่ยวข้องกับ การออกแบบอาคารสถานที่ การตกแต่งภายในด้วยเฟอร์นิเจอร์และการ ให้สีสันทน การจัดแบ่งพื้นที่เป็น สัดส่วนตลอดจนการออกแบบวัสดุ เครื่องใช้งานบริการ จดหมาย ซองจดหมาย เป็นต้น

5. กระบวนการบริการ วิธีการนำเสนอบริการในกระบวนการบริการ เป็นส่วนสำคัญใน การสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ประสิทธิภาพของการจัดการ ระบบการบริการ ส่งผลให้ การปฏิบัติงานบริการแก่ลูกค้ามีความคล่องตัวและสนองต่อ ความต้องการของประชาชนได้อย่าง ถูกต้อง มีคุณภาพ เช่น การนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เข้ามาจัดระบบข้อมูลของการสำรองห้องพัก โรงแรม หรือสายการบิน การใช้เครื่องฝาก ถอนเงินอัตโนมัติ การใช้ระบบโทรศัพท์อัตโนมัติใน



การรับโอนสายในการติดต่อองค์การต่าง ๆ การประชุมทางโทรศัพท์ การติดต่อทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

จากปัจจัยดังกล่าว สรุปได้ว่า ความพึงพอใจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ตามปัจจัยแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งผันแปรไปตามปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ ความคาดหวังของบุคคลในแต่ละสถานการณ์ ช่วงเวลาหนึ่งบุคคลอาจจะไม่พอใจต่อสิ่งหนึ่ง เพราะไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ แต่ในช่วงหนึ่งหากสิ่งที่คาดหวังไว้ได้รับการตอบสนอง อย่างถูกต้อง บุคคลก็สามารถเปลี่ยนความรู้สึกเดิมต่อสิ่งนั้นได้อย่างทันทีทันใด นอกจากนี้ ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่สามารถแสดงออกในระดับมากน้อยได้ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของการประเมินสิ่งที่ได้รับจริงกับสิ่งที่คาดหวังไว้ ส่วนใหญ่ประชาชนจะใช้เวลา เป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบความคาดหวังจากบริการต่างๆ

3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

เวบบอร์ (เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ. 2544 : 299-302 ; อ้างอิงจาก Weber. 1994. *Sociological Writings.*) ได้กล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้ดังนี้

ทฤษฎีการกระทำทางสังคม

เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ (2544 : 299) ได้ศึกษาเรื่องการกระทำของมนุษย์ (Human action) โดยจำกัดความการกระทำว่า เป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งที่เป็นแบบเปิดเผยและลึกลับ ซึ่งบุคคลผู้กำหนดให้มีความหมายเป็นส่วนตัว การกระทำทางสังคมมี 4 ขั้นตอน คือ การกระทำที่มีเหตุผล (Ration) การกระทำที่เกี่ยวกับค่านิยม (Value) การกระทำตามประเพณี (Tradition) และการกระทำที่แฝงไว้ด้วยความเสนาห์ (Affective) การกระทำทางสังคมประกอบไปด้วยกลุ่มปัจจัยหลายประการไม่ได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง ซึ่งเหตุผลในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดของบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่เรียกว่า ความเชื่อหรือความไม่เชื่อ โดยกล่าวว่า การกระทำของมนุษย์ในเรื่องใดก็ตามขึ้นอยู่กับเป้าหมาย ความเชื่อที่สืบทอดกันมา ค่านิยม มาตรฐาน นิสัย และขนบธรรมเนียมประเพณี ความคาดหวัง ความผูกพัน แรงเสริม โอกาส ความสามารถ และการสนับสนุน

ทฤษฎีแรงจูงใจ

มาสโลว์ (Maslow. 1954 : 90) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจ (Motivation) ของการกระทำของมนุษย์ไว้หลายประการและได้อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานซึ่งเกิดจากความพึงพอใจ ความต้องการเหล่านั้นถูกจัดลำดับชั้นของความต้องการจากน้อยไปหา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

141

มาก เมื่อความต้องการใดเกิดขึ้นแล้วไม่ได้รับการบำบัดเพียงพอ ความต้องการเหล่านั้นก็ยังคงอยู่ และจะเป็นแรงขับที่มีพลังผลักดันให้บุคคลมีพฤติกรรมโน้มไปทางที่จะบำบัดความต้องการเหล่านั้นอยู่เสมอ ซึ่งความต้องการพื้นฐานที่ทำให้คนเราแสดงพฤติกรรมต่างๆ มีอยู่ 5 ประการด้วยกัน และแยกออกเป็นระดับต่างๆ ได้ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological need)
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety need)
3. ความต้องการทางสังคม (Social need) เป็นความต้องการ ความรัก และการยอมรับเข้าเป็นส่วนหนึ่งในสังคม
4. ความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self esteem need) เป็นความต้องการการยกย่องนับถือจากคนอื่นหรือมีเกียรติในสังคม
5. ความต้องการประสบความสำเร็จ (Self - actualization need) ต้องการแสดงความสามารถของตนเองให้ประจักษ์แก่ผู้อื่น

วรูม (Vroom, 1984 : 105) ได้กล่าวถึงทฤษฎีของ เฮร์ซเบอร์ก (Herzberg) ไว้ว่า ทฤษฎีสองปัจจัยซึ่งเป็นทฤษฎีที่อธิบายการจูงใจ ในการปฏิบัติงาน โดยการสัมภาษณ์วิศวกร และนักบัญชีจำนวน 203 คน จาก 9 บริษัท ในเมือง พิตซ์เบิร์ก (Pittsburgh) โดยศึกษาถึงเจตคติเกี่ยวกับงาน เพื่อนำมาหาทางเพิ่ม ผลผลิตลดการขาดงาน และสร้างความสัมพันธ์อันดีในการปฏิบัติงาน

ผลจากการศึกษา เฮร์ซเบอร์ก พบว่ามี 2 ปัจจัยใหญ่ ๆ ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทำงานของมนุษย์ในองค์กร คือ

1. ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene or maintenance factor) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจได้ แต่จะเป็นปัจจัยที่จะนำมาไปสู่ความไม่พึงพอใจ ถ้าหากไม่มีสิ่งเหล่านี้ ดังนั้น เฮร์ซเบอร์ก จึงเรียกว่าเป็นแต่เพียงปัจจัยที่ทำให้ความพึงพอใจคงสภาพเดิมเท่านั้น ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

- 1.1 นโยบาย และการบริหาร (Company policy and administration)
- 1.2 การควบคุมดูแล (Supervision)
- 1.3 ความสัมพันธ์กับหัวหน้างาน (Relationship with supervision)
- 1.4 สภาพการทำงาน (Working condition)
- 1.5 เงินเดือน (Salary)
- 1.6 ความสัมพันธ์กับผู้บริหารชั้นสูง (Relationship with peers)
- 1.7 ชีวิตส่วนตัว (Personal life)
- 1.8 ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา (Relationship with subordinate)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

142

1.9 สถานภาพ (Status)

1.10 ความมั่นคง (Security)

2. ปัจจัยจูงใจ (Motivator factor) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานที่ปฏิบัติ ปัจจัยจูงใจนี้จะถูกใช้เพื่อการสร้างแรงจูงใจให้มีมากขึ้น ซึ่งถ้ามีปัจจัยจูงใจมากเท่าใดความพึงพอใจและแรงจูงใจในการทำงานก็จะมากขึ้นเท่านั้น ปัจจัยจูงใจเหล่านี้ได้แก่

2.1 ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)

2.2 การยอมรับนับถือ (Recognition)

2.3 ลักษณะของงาน (Work itself)

2.4 ความรับผิดชอบ (Responsibility)

2.5 ความก้าวหน้า (Advancement)

2.6 การเติบโตในหน้าที่การงาน (Growth)

ทฤษฎีการยอมรับ

โรเจอร์ และ ชูเมเกอร์ (Roger and Shoemaker. 1971 : 81-86) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการยอมรับวิทยาการใหม่ของบุคคลจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการรับรู้ (Awareness stage) คือการที่บุคคลได้รับวิทยาการใหม่หรือความคิดใหม่เป็นครั้งแรก แต่ยังคงขาดความรู้อย่างแจ่มแจ้งในวิทยาการใหม่นั้น เป็นการรับรู้วิทยาการใหม่แต่ยังไม่แสวงหาข่าวสารเพิ่มเติม

2. ขั้นความสนใจ (Interest stage) เป็นระยะที่บุคคลเริ่มสนใจในความรู้ใหม่ และพยายามเสาะแสวงหาความรู้เพิ่มเติม

3. ขั้นการประเมิน (Evaluation stage) เป็นระยะที่บุคคลคิดทบทวนไตร่ตรองถึงผลดีผลเสียของความรู้ใหม่อยู่ในใจก่อนที่จะทดลองทำหรือไม่ทำต่อไป

4. ขั้นการทดลอง (Trial stage) เป็นระยะที่บุคคลนำความรู้ใหม่ไปปฏิบัติในขนาดเล็กๆ เป็นการทดลองเพื่อดูผลก่อนการตัดสินใจยอมรับต่อไป

5. ขั้นยอมรับ (Adoption stage) เป็นขั้นตอนที่บุคคลตกลงใจนำวิทยาการใหม่ไปปฏิบัติต่อไปอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการยอมรับผลการทดลองว่าใช้ได้ผล

นอกจากนั้น โรเจอร์ ยังได้ให้แนวคิดต่อไปอีกว่าจะมีปัจจัยอื่นๆ อีก 4 ประการที่มีผลต่ออัตราการยอมรับคือ

1. แบบของการตัดสินใจยอมรับวิทยาการใหม่

2. ช่องทางของการสื่อความรู้ ที่ใช้เป็นตัวแพร่กระจายวิทยาการใหม่ ซึ่งมีหน้าที่ต่าง ๆ กันในกระบวนการตัดสินใจของผู้ยอมรับวิทยาการใหม่



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

143

3. ลักษณะธรรมชาติของระบบสังคม

4. ความเพียรพยายามของผู้นำการเปลี่ยนแปลง ในการแพร่กระจายวิทยาการใหม่ที่มีผลต่ออัตราการยอมรับ

ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ

จินดา มณีเนตร (2540 : 17 – 18) กล่าวว่า คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนมีขวัญดีผลการทำงานก็จะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็จะต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่างๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างเจตคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาไรต์เอาเปรียบให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนงานมีขวัญดีจะเกิดมีความสำนึกในการรับผิดชอบอันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าขวัญของคนเราเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะคนที่มีขวัญดีนั้น ย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

ทฤษฎีการสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม

จินดา มณีเนตร (2540 : 17 – 18) กล่าวว่า ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าไปสู่การมีส่วนร่วมคือการสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยมให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์รวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดีผูกพันต่อท้องถิ่น

ทฤษฎีการสร้างผู้นำ

จินดา มณีเนตร (2540 : 17 – 18) กล่าวว่า การสร้างผู้นำจะช่วยให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยของการรวมกลุ่มคน จูงใจคนไปยังเป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้ว ผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive leader) ผู้นำพลวัต (Dynamic leader) คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ และผู้นำทางไม่ดีคือ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ที่เรียกว่าผู้นำนิเสธ (Negative leader)

ผลของการใช้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญงานมีคุณภาพ มีความคิดสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง

ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ย่าง เพราะใช้กฎหมายระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการใช้การบริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่าง



ตั้งใจ ไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบาย และความจำเป็นร่วมกันของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ชาลินิค และคณะ (1958 : 98) ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) ซึ่งเป็นการศึกษาและการออกแบบ องค์การที่มีรูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) ก่อให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ซึ่งผู้บริหารนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมขององค์การ (Organization environment)
2. การประมวลผลสารสนเทศและการตัดสินใจเลือก (Information processing and choices)
3. การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Adaptation and change)
4. เป้าหมายขององค์การ (Goals)
5. ชนิดของงานที่จะทำให้เป้าหมายสำเร็จ (Work)
6. การออกแบบองค์การ (Organization design)
7. ขนาดและความสลับซับซ้อนขององค์การ (Size and complexity)
8. วัฒนธรรมองค์การ (Organization culture)
9. อำนาจและหน้าที่ (Power and authority)

ในการจะปฏิบัติงานให้ได้ผลดีหรือไม่นั้น ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งภายนอกและภายใน (External and internal need) ซึ่งหากได้รับการตอบสนองแล้วย่อมหมายถึง การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่าง

ความต้องการภายนอก ได้แก่

1. รายได้หรือค่าตอบแทน
2. ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน
3. สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี
4. ตำแหน่งหน้าที่

ความต้องการภายใน ได้แก่

1. ความต้องการได้รับการยอมรับจากหมู่คณะ
2. ความต้องการแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับการจงรักภักดี ความเป็นเพื่อนและความรัก
3. ความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

145

ชาลีอง พุฒพรหม (2545 : 25) ได้กล่าวว่า ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญมีอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) โดยให้ความสำคัญไปที่ อำนาจหน้าที่และการใช้เวลาที่เหมาะสม และยังได้กล่าวถึงแนวคิดของ โทมัส เจ. ปีเตอร์ (Thomas J. Peters) ซึ่งเสนอปัจจัย 7 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในองค์กร คือ

1. กลยุทธ์ (Strategy) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์ การพิจารณาจุดอ่อนและจุดแข็งภายในองค์กร โอกาส และอุปสรรคภายนอก
2. โครงสร้าง (Structures) โครงสร้างและขนาดองค์กรที่เหมาะสมจะช่วยให้การปฏิบัติงาน
3. ระบบ (System) ขององค์กรที่จะบรรลุเป้าหมาย
4. แบบ (Styles) รูปแบบของการบริหารของผู้บริหารเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร
5. บุคลากร (Staff) ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กร
6. ความสามารถ (Skill)
7. ค่านิยม (Shared values) ค่านิยมร่วมของคนในองค์กร

สรุปได้ว่าปัจจัยที่มีผลกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรจะประกอบด้วยปัจจัยที่มีผลโดยตรงกับ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการซึ่งได้แก่ การกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจนกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีเครื่องมือในการควบคุมที่ดี และปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน บรรยากาศในการทำงาน ความรู้สึกผูกพันกับหน่วยงานของคนในองค์กร และความสะดวกมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนบริหารจัดการองค์กร เราจำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ โดยมีทฤษฎีการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง เช่น

ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร (Administrative Management Theory) เป็นทฤษฎีที่ปรับปรุงจากทฤษฎีการบริหารจัดการที่มีหลักเกณฑ์โดยเฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) วิศวกรชาวฝรั่งเศสซึ่งทฤษฎีดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ (สัมพันธ ภูไพบูลย์. 2540 : 31)

1. หน้าที่การบริหารจัดการ แบ่งออกเป็น

1.1 การวางแผน (Planning) คือ การกำหนดวิธีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและกำหนดว่าจะทำงานนั้นๆ อย่างไร ซึ่งการวางแผนจะแบ่งเป็นสองประเภท คือ การวางแผนระยะสั้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

146

และการวางแผนระยะยาว โดยจะต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย (Purpose) พันธกิจ (Mission) หรือเป้าประสงค์ (Goals) ขององค์กรด้วย

1.2 การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการนำแผนที่กำหนดไว้มากำหนดนโยบายขององค์กรเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับแต่ละตำแหน่งหรือบุคลากรที่จะต้องทำงานภายในองค์กร

1.3 การประสานงาน (Coordinating) เป็นการกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีที่จะใช้กำกับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน

1.4 การบังคับบัญชา (Supervising) คือ การที่ผู้บริหารจูงใจ สื่อสาร และสั่งการบุคคลในองค์กร เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

1.5 การควบคุม (Controlling) คือ หน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องนำข้อมูลที่ได้รับมาใช้เป็นมาตรวัดผลการดำเนินการ และนำผลการดำเนินการนั้นมาปรับปรุงแก้ไข รวมถึงพัฒนาวิธีทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐาน

2. คุณลักษณะของผู้บริหาร โดยบริหารจะต้องประกอบไปด้วยความสามารถ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้ เทคนิคในการทำงาน และประสบการณ์ต่างๆ

3. หลักการการบริหารจัดการ ซึ่งพายุโธลวงหลักทั่วไปในการบริหารจัดการไว้ 14 ข้อ คือ

3.1 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

3.2 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

3.3 หลักการของการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน

3.4 หลักของการชี้แจงไว้ซึ่งสายงาน

3.5 หลักของการแบ่งงานกันทำ

3.6 หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย

3.7 หลักของการถือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม

3.8 หลักของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน

3.9 หลักของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง

3.10 หลักของความมีระเบียบเรียบร้อย

3.11 หลักของความเสมอภาค

3.12 หลักของความมีเสถียรภาพของตำแหน่งงาน

3.13 หลักของความคิตรีเริ่ม

3.14 หลักของความสามัคคี



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

147

คูทิกและเออร์วิค (สัฒพัน์ ฎัไฟนูลย์. 2540 : 43 ; อ้างอิงจาก Gulick and Urwick. 1956.

The Management's Span of Control. p.39-47) ได้นำหลักการจัดการของฟาโยล์ (Fayol) มาปรับปรุงประยุกต์กับการบริหารราชการ โดยเน้นความสำคัญของโครงสร้าง การแบ่งงานกันทำและมีหลักจิตวิทยามนุษย์ คือ POSDCORB ซึ่งหมายถึง กระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไรบ้างและทำที่ไหนด เมื่อไรการวางแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย
2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานจัดให้มีแผนภูมิแบบรูปพีระมิด มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นลงมา การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน ตำแหน่งต่างๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
3. การจัดวางตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดีการประเมินผลการทำงานและการให้พ้นจากงาน
4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมปฏิบัติงาน
5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่างๆ ของหน่วยงาน ให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน
6. การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานว่าก้าวหน้าไปเพียงใด
7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ บัญชี การใช้จ่ายเงิน การควบคุมและการตรวจสอบด้านการเงิน

จากทฤษฎีการบริหารจัดการ สรุปได้ว่า เป็นกระบวนการของภารกิจซึ่งจะประกอบไปด้วย 7 กระบวนการ คือ 1) ด้านการวางแผน 2) ด้านการจัดองค์การ 3) ด้านบุคลากร 4) ด้านการอำนวยการ 5) ด้านการประสานงาน 6) ด้านการรายงานผล และ 7) ด้านงบประมาณ ที่จะนำมาใช้ทำงานให้ลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความพึงพอใจ เกิดขึ้นจากความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เป็นสำคัญ ตามแนวคิดตามพฤติกรรมศาสตร์ มีนักวิชาการหลายคนได้ให้แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ไว้มากมายความพึงพอใจ ได้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ดังนี้



ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (The Needs Hierarchy Theory) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความจูงใจจากความต้องการของมนุษย์ โดยที่มองเห็นว่ามนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความต้องการที่จะสนองความต้องการให้กับตนเอง ซึ่งความต้องการนี้จะไม่มีที่สิ้นสุด และความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปหาสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนอง จะมีความต้องการอื่นในระดับสูงต่อไป (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. 2545ก : 311) ซึ่งมาสโลว์ได้นำความต้องการมาจัดเรียงลำดับขั้น จากขั้นต่ำไปขั้นสูง ดังนี้

1. ความต้องการของร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น ความอบอุ่น ที่อยู่อาศัย และการนอน การพักผ่อน มาสโลว์ได้กำหนดตำแหน่งซึ่งความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองไปยังระดับที่มีความจำเป็นเพื่อให้ชีวิตอยู่รอดและความต้องการอื่นที่จะกระตุ้นบุคคลต่อไป

2. ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security, or safety needs) ความต้องการเหล่านี้เป็นความต้องการที่จะเป็นอิสระจากอันตรายทางร่างกาย และความกลัวต่อการสูญเสียงาน ทรัพย์สิน อาคาร หรือที่อยู่อาศัย

3. ความต้องการการยอมรับหรือความผูกพัน (Affiliation, or acceptance needs) เนื่องจากบุคคลอยู่ในสังคมจะต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น

4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs) ตามทฤษฎีของมาสโลว์เมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการการยอมรับแล้ว จะต้องการการยกย่องจากตัวเองและจากบุคคลอื่น ความต้องการนี้เป็นความพึงพอใจ ในอำนาจ (Power) ความภาคภูมิใจ (Prestige) สถานะ (Status) และความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence)

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Need for self-actualization) มาสโลว์ค่านึงว่าความต้องการในระดับสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะมีศักยภาพและบรรลุความสำเร็จในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด

ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy theory) (พีระพงษ์ เจียรตระกูล. 2543 : 11 ; อ้างอิงจาก Vroom. 1964. **Working and Motivation**) ได้นำแนวคิดทฤษฎีนี้มาจากหลายบุคคล ซึ่งนำโดย วูม ได้อธิบายความพึงพอใจในแง่ที่ว่าบุคคลจะเกิดความพึงพอใจได้ก็ต่อเมื่อเขาประเมินแล้วว่างานนั้นๆ จะนำผลตอบแทนมาให้ซึ่งบุคคลได้มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้วว่าคุณค่าของสิ่งที่ได้รับ (รายได้การส่งเสริมให้ก้าวหน้า สภาพการทำงานที่ดีขึ้น) บุคคลจึงเลือกเอางานที่นำผลลัพธ์เหล่านั้นมาให้ และในขั้นสุดท้ายเมื่อมีการประเมินเปรียบเทียบผลลัพธ์ต่างๆ บุคคลจะรู้สึกถึงความพึงพอใจที่เกิดขึ้น ดังนั้นทฤษฎีความคาดหวังจึงอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐาน 4 ข้อ คือ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

149

1. พฤติกรรมจะถูกกำหนดโดยแรงกดดันภายในบุคคลและสภาพแวดล้อม คนจะมีความต้องการ และความคาดหวังไม่เหมือนกันจะมีอิทธิพลต่อการตอบสนอง ต่อสภาพแวดล้อมของงานที่ไม่เหมือนกันจะทำให้คนมีพฤติกรรมแตกต่างกัน

2. บุคคลจะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของพวกเขาภายในองค์กร ซึ่งในการที่จะตัดสินใจเหล่านั้นอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมในฐานะที่เป็นสมาชิก การมาทำงาน การอยู่ภายในสถานที่ทำงาน หรือพฤติกรรมของการใช้กำลังพยายามจะทำงานหนักมากขึ้นแค่ไหน

3. บุคคลจะมีความต้องการ และเป้าหมายไม่เหมือนกัน บุคคลต่างๆ จะมีความพอใจ ผลลัพธ์ไม่เหมือนกัน การทำความเข้าใจ ความต้องการของพวกเขาจะนำไปสู่ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจูงใจ และให้ผลตอบแทนพวกเขาอย่างไรถึงจะดีที่สุด

4. บุคคลจะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นทางเลือกโดยอยู่บนพื้นฐานของความคาดหมายของพวกเขาว่า พฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการมากขึ้นแค่ไหน คนมีแนวโน้มจะมีพฤติกรรมในแนวทางที่พวกเขาเชื่อว่าจะได้รับผลตอบแทน และหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่พวกเขาเองเห็นว่าจะก่อให้เกิดผลที่ติดลบที่ไม่ต้องการ

ทฤษฎีของเฮร์ซเบิร์ก (Herzberg, 1959 : 79) แบ่งประเภทของความพึงพอใจออกเป็น 2 ลักษณะตามปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจได้แก่

1. ความพึงพอใจที่เกิดจากปัจจัยเบื้องต้น ได้แก่ ความพึงพอใจที่เกิดจากความมีสำนึกในการทำงาน ผลสัมฤทธิ์ ความเจริญเติบโตของงาน ความก้าวหน้า รายได้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา เทคนิคการนิเทศงาน ความรับผิดชอบในการทำงาน นโยบายในการทำงาน นโยบายและการบริหารงานของหน่วยงาน สภาพะของงาน ตัวของงานที่ทำ สภาพและปัจจัยส่วนตัวของผู้ทำงาน ตลอดจนความมั่นคงในการทำงาน ความพึงพอใจเบื้องต้นนี้สามารถสังเกตได้จากผลงานที่ทำ

2. ความพึงพอใจที่เกิดจากปัจจัยระดับสูง ส่วนใหญ่จะเป็นความพึงพอใจที่เกิดจากความรู้สึก เช่น ความรู้สึกอันเกิดจากสามัญสำนึกที่มีต่องานและผลสัมฤทธิ์ของงาน ความรู้สึกที่มีต่อความเจริญเติบโตของงาน ต่อความรับผิดชอบในการทำงาน ต่อกลุ่มผู้ร่วมงาน ต่อการเพิ่มหรือลดความมั่นคงในการทำงาน ความรู้สึกที่มีต่อความยุติธรรม ความรู้สึกภูมิใจต่อความเสมอภาคหรือรู้สึกละอายต่อความไม่เสมอภาค รวมทั้งความรู้สึกที่มีต่อรายได้ที่ได้รับ

จากทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพึงพอใจดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบว่า ความพอใจของบุคคลจะเกิดขึ้นภายในตัวของแต่ละบุคคลซึ่งมีความคาดหวังในสิ่งต่างๆ ซึ่งถูกกำหนดด้วยประสบการณ์ของคนๆ นั้น และเมื่อได้รับการตอบสนองความคาดหวังจึงก่อให้เกิดความพึงพอใจ และถ้าได้รับการตอบสนองมากเกินไปเกินความคาดหวังก็จะเกิดความพึงพอใจสูงสุด แต่ความพึงพอใจ



ของแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกันไม่เท่ากัน ทั้งนี้อาจมาจากประสบการณ์ สถานการณ์ หรือแม้กระทั่งเป้าหมายของความคาดหวังนั้นๆ

4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.1 ผลงานวิจัยในประเทศ

โกมินทร์ ชินบุตร (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการพัฒนาข้าราชการกับประสิทธิผลขององค์กร : ศึกษาเฉพาะข้าราชการฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สำนักงานเขต ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล อันได้แก่ อายุ สถานภาพสมรส และตำแหน่งที่แตกต่างกันมีความแตกต่างกันในค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นในเรื่องแนวทางการพัฒนาข้าราชการที่แตกต่างกัน บรรยากาศขององค์กรในด้าน ระบบการให้รางวัลตอบแทน มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับการพัฒนาข้าราชการ ในด้านการสอนงาน แนวทางการพัฒนาข้าราชการ ในด้านการฝึกอบรม และการย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับประสิทธิผลขององค์กรในด้านความสามารถในการผลิต และด้านความสามารถในการปรับตัวภายนอกองค์กร บรรยากาศขององค์กรทางด้านนโยบายการพัฒนาข้าราชการ มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับประสิทธิผลขององค์กรในด้านความสามารถในการปรับตัวภายนอกองค์กร ส่วนบรรยากาศขององค์กรทางด้านระบบการให้รางวัลตอบแทน มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับประสิทธิผลขององค์กรในด้านความสามารถในการปรับตัวภายในองค์กร และบรรยากาศขององค์กรทางด้านภาวะผู้นำและรูปแบบการบริหารงานมีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับประสิทธิผลขององค์กรในด้านความสามารถในการปรับตัวนอกองค์กร

ประพันธ์ พุทธานุ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์และประสิทธิผลขององค์กร : ศึกษากรณีศึกษาเฉพาะกรณีนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพภาคที่ 1 ในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า นายทหารสัญญาบัตรในกองทัพภาคที่ 1 มีความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ ในระดับดี มีประสบการณ์ในการทำงาน ในระดับมาก มีความผูกพันต่อองค์กร ในระดับมาก และมีประสิทธิผลขององค์กร ในระดับมาก โดยปัจจัยส่วนบุคคลทุกประเด็น ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ไม่มีผลทำให้ความผูกพันต่อองค์กรของนายทหารสัญญาบัตรในกองทัพภาคที่ 1 แตกต่างกัน ในขณะที่ลักษณะงานที่ปฏิบัติประสบการณ์ในการทำงาน มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรและความผูกพันต่อองค์กรมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์กร

นวพร แสงหนุ่ม (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่มีดังต่อไปนี้ คือ ด้านโครงสร้างระบบงาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

151

บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และความสามารถทางการบริหาร ทางด้านระดับของประสิทธิผลของการดำเนินงาน พบว่าประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในระดับสูง ปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในด้านบรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล พบปัญหาด้านขวัญและกำลังใจของประชากรและความโปร่งใสในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความสามารถในการบริหาร พบปัญหาด้านเป้าหมายในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน การจัดหาและการใช้งบประมาณยังไม่สามารถจัดเก็บงบประมาณได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และอำนาจการตัดสินใจยังขาดหลักเกณฑ์และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ดีพอ

บุญเลิศ แซ่โง้ว (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ผลการการศึกษาพบว่าประสิทธิผลการปฏิบัติงานของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลดังกล่าว คือ คุณภาพของบุคลากร ความพอเพียงของงบประมาณด้านการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร ความเหมาะสมของโครงสร้างการบริหารและวิธีการบริหาร ประสิทธิภาพการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในหน่วยงาน ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย ในการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร

วนิดา ชุมชุม (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล บึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา ผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา อย่างมีนัยสำคัญต่ำกว่า 0.05 ก็คือ คุณภาพของบุคลากร และความเพียงพอของงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา มีความพึงพอใจในเรื่องปริมาณบุคลากรระดับน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งยังมีความต้องการในด้านปริมาณบุคลากร สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง มีความเพียงพอในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าทั้งสององค์การยังมีความต้องการในเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งมีทัศนคติที่ดีต่อผู้บังคับบัญชา องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา มีความร่วมมือจากประชาชนมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี จากผลการศึกษาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ทั้งสององค์การบริหารส่วนตำบล



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

152

บึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบล เกาะขอ จังหวัดสงขลา ให้มีการปรับปรุงเกือบทุกๆ ด้าน ดังกล่าวมาข้างต้นให้มีความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการเร่งดำเนินการในส่วนการบริหารงานที่เป็นภารกิจหลัก และภารกิจรองให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

สุกัญญา โอภากุล (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลการให้บริการประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีงานของฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่าลักษณะงานการให้บริการของฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตบางเขน แบ่งออกเป็น 3 งาน ดังนี้ งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ได้แก่ การให้บริการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนราษฎร ได้แก่ การให้บริการการแจ้งเกิด การแจ้งตาย การแจ้งย้ายที่อยู่ การเพิ่มชื่อหรือจำหน่ายชื่อหรือแก้ไขรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน หรือเอกสารทางทะเบียนบ้านอื่นๆ การขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการแจ้งเกี่ยวกับบ้าน เช่น การขอเลขบ้าน การแจ้งรื้อบ้าน เป็นต้น งานทะเบียนทั่วไป ได้แก่ การให้บริการด้านการจดทะเบียนครอบครัว เช่น การจดทะเบียนรับรองบุตร การบันทึกฐานะครอบครัว การรับบุตรบุญธรรม และการจดทะเบียนทั่วไป เช่น ทะเบียนพินัยกรรม ทะเบียนมรดกนิธิ และทะเบียนศาลเจ้า เป็นต้น ความมีประสิทธิผลของการให้บริการประชาชนของฝ่ายทะเบียน พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ประเมินประสิทธิผลการให้บริการอยู่ในระดับมาก การทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคุณสมบัติของประชาชนกับการประเมินการให้บริการของฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตบางเขน พบว่า คุณสมบัติของประชาชนที่แตกต่างกันในด้าน เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ช่วงเวลาการมาติดต่อขอรับบริการ วันที่มาติดต่อขอรับบริการ และด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะประเมินการให้บริการไม่แตกต่างกัน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะงานที่มาติดต่อขอรับบริการที่แตกต่างกันจะประเมินการให้บริการแตกต่างกัน

จรรยา แก้วมณี (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าความพึงพอใจของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในแต่ละด้านพบว่าพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่มีความพึงพอใจเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ความมั่นคงในอาชีพ นโยบายในหน่วยงาน ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา สภาพทั่วไปในการทำงาน ความก้าวหน้าในอาชีพ รายได้และสวัสดิการ สถานภาพ โดยทั่วไปด้านภูมิหลังของพนักงานส่วนตำบล อายุ อายุราชการ รายได้อื่น ไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ส่วนเพศ รายได้และสวัสดิการ นโยบายของหน่วยงาน และระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ควร



เพิ่มรายได้และสวัสดิการ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่มีความพึงพอใจการปฏิบัติงาน

พนิดา แดงศรี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยส่วนบุคคล จิตลักษณะและความผูกพันต่อองค์กรที่มีต่อประสิทธิผล ผลการศึกษาพบว่าพนักงานธนาคารที่มีอายุมากมีประสิทธิผลที่มงานสูงกว่าพนักงานธนาคารที่มีอายุน้อย พนักงานธนาคารที่มีประสบการณ์ทำงานมากมีประสิทธิผลที่มงานไม่แตกต่างจากพนักงานธนาคารที่มีประสบการณ์น้อย พนักงานที่มีจิตลักษณะ 5 ด้านสูง ได้แก่ เจตคติต่องานธนาคาร แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ สุขภาพจิต ลักษณะมุ่งอนาคต-ควบคุมตนเอง ความเชื่ออำนาจในตน และความผูกพันต่อองค์กรสูง มีประสิทธิผลที่มงานสูงกว่าพนักงานที่มีจิตลักษณะ 5 ด้านต่ำ และความผูกพันต่อองค์กรต่ำ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ปัจจัยส่วนบุคคล ด้านอายุมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลที่มงาน แต่ประสบการณ์การทำงานไม่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลที่มงาน จิตลักษณะ 5 ด้าน ได้แก่ เจตคติต่องานธนาคาร แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ สุขภาพจิต ลักษณะมุ่งอนาคต-ควบคุมตนเอง ความเชื่ออำนาจในตน และความผูกพันต่อองค์กรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลที่มงาน ปัจจัย 5 ด้านของประสิทธิผลที่มงาน คือ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เป้าหมายร่วมกันของทีม กำหนดบทบาทที่ชัดเจน การติดต่อสื่อสารที่ดี การมีส่วนร่วมในการทำงาน และความไว้วางใจกัน มีความสัมพันธ์กันเชิงบวก จิตลักษณะและความผูกพันต่อองค์กร สามารถร่วมกันทำนาย ประสิทธิผลที่มงานได้ร้อยละ 21.7

วันเพ็ญ เนียมหอม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของพนักงานธนาคารออมสิน ภาค 4 ที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ ผลการศึกษาพบว่าพนักงานส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 36 – 45 ปี สถานภาพสมรส การศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า รายได้ระหว่าง 15,001 – 30,000 บาท ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ระหว่าง 11 – 15 ปี และมีตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นพนักงานระดับปฏิบัติการ ระดับการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ แบ่งการบริหารจัดการออกเป็น 4 ด้านประกอบด้วย ด้านการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก และด้านการควบคุม พบว่า พนักงานมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมในด้านการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก และด้านการควบคุม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของพนักงานที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ พบว่า พนักงานที่มีเพศ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับพนักงานที่มีรายได้ และตำแหน่งต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผู้มาใช้บริการส่วนใหญ่เป็นเพศ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

154

หญิง อายุระหว่าง 31 – 40 ปี มีสถานภาพสมรส ระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี รายได้ไม่เกิน 15,000 บาท และระยะเวลาที่ใช้บริการดับทางธนาคารออมสินระหว่าง 1 – 10 ปี ผู้มาใช้บริการส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของพนักงานอยู่ในระดับมาก โดยมีความพึงพอใจในการให้บริการในประเด็นต่างๆ อยู่ในระดับมากทุกประเด็น เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการต่อการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของธนาคารออมสินภาค 4 พบว่า อายุ สถานภาพการสมรส ที่แตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับเพศ ระดับการศึกษา รายได้ และระยะเวลาที่ใช้บริการกับทางธนาคารที่แตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับปัญหาของพนักงานที่พบจากการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการคือ ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจนโยบายการจัดการ รองลงมาคือการบริหารจัดการส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารเพียงคนเดียว สำหรับข้อเสนอแนะพบว่า พนักงานได้เสนอว่า ควรมีการจัดการแบบมีส่วนร่วมไม่ใช่เป็นการรับฟังกันและกัน ควรมีการไตร่ตรองโดยไม่มีอคติ เพื่อปรับปรุงแนวทางการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า พนักงานที่มีรายได้ และตำแหน่งงานต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สำหรับเพศ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนผู้มาใช้บริการธนาคารออมสินภาค 4 ที่มี อายุ และสถานภาพการสมรส ต่างกันมีระดับความพึงพอใจต่อการให้บริการจัดการแบบมีส่วนร่วม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับเพศ ระดับการศึกษา รายได้ และระยะเวลาที่ใช้บริการกับทางธนาคารที่แตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สนทนา เรือนปัญญา โณ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์กรของพยาบาลวิชาชีพ โรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าพยาบาลวิชาชีพมีความพึงพอใจในงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีความผูกพันต่อองค์กรอยู่ในระดับมาก พยาบาลวิชาชีพที่อยู่ในแผนกปฏิบัติงานต่างกัน มีความพึงพอใจในงานโดยรวมไม่แตกต่างกัน พยาบาลวิชาชีพที่มีอายุการทำงานต่างกัน มีความพึงพอใจโดยรวมไม่แตกต่างกัน พยาบาลวิชาชีพที่มีสถานภาพสมรสต่างกัน มีความพึงพอใจในงานโดยรวมไม่แตกต่างกัน พยาบาลวิชาชีพที่อยู่ในแผนกปฏิบัติงานต่างกันมีความผูกพันต่อองค์กรไม่แตกต่างกัน พยาบาลวิชาชีพที่มีอายุการทำงานต่างกัน มีความผูกพันต่อองค์กรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 พยาบาลวิชาชีพที่มีสถานภาพสมรสต่างกัน มีความผูกพันต่อองค์กรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

155

สัตตบงกช มานีมาน (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและความผูกพันของพนักงานที่มีต่อโรงงานยาสูบ ผลการศึกษาพบว่า พนักงานโรงงานยาสูบส่วนกลาง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรในภาพรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง พนักงานโรงงานยาสูบส่วนกลาง มีความผูกพันต่อองค์กรในภาพรวมอยู่ในระดับมากและมีความผูกพันต่อองค์กรในด้านการปกป้องชื่อเสียงภาพลักษณ์ขององค์กร ด้านความห่วงใยในอนาคตขององค์กร ด้านความต้องการดำรงความเป็นสมาชิกขององค์กร ด้านการใช้ความพยายามอย่างเต็มที่เพื่อความสำเร็จขององค์กรและด้านความรู้สึกภาคภูมิใจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการยอมรับนโยบายการบริหารอยู่ในระดับปานกลาง พนักงานที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและระดับเงินเดือนต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรในภาพรวมในภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า พนักงานที่มีเพศต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรด้านการบังคับบัญชา ด้านความมีอิสระในการทำงาน ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติอยู่ และด้านการพิจารณาความดีความชอบแตกต่างกัน พนักงานที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นด้านเงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ แตกต่างกัน ส่วนพนักงานที่มีสถานภาพสมรสต่างกันมีความคิดเห็นด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติแตกต่างกัน พนักงานที่มีเพศต่างกันมีความผูกพันต่อองค์กรในภาพรวมแตกต่างกันเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า พนักงานโรงงานยาสูบมีความผูกพันต่อองค์กรทุกด้านไม่แตกต่างกัน พนักงานที่มีอายุต่างกันมีความผูกพันต่อองค์กรด้านการปกป้องชื่อเสียงภาพลักษณ์ขององค์กรและด้านความต้องการดำรงความเป็นสมาชิกขององค์กรแตกต่างกัน พนักงานที่มีสถานภาพสมรสต่างกัน มีความผูกพันต่อองค์กรด้านความภูมิใจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร ด้านความห่วงใยในอนาคตขององค์กร ด้านการป้องกันชื่อเสียงภาพลักษณ์ขององค์กร และด้านความต้องการดำรงความเป็นสมาชิกขององค์กรแตกต่างกัน พนักงานที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความผูกพันต่อองค์กรด้านความต้องการดำรงความเป็นสมาชิกขององค์กรแตกต่างกัน ส่วนพนักงานที่มีระดับการศึกษาและระดับเงินเดือนแตกต่างกันมีความผูกพันต่อองค์กรในภาพรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน

สุรารักษ์ สักดิ์ธรรมเจริญ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันองค์กรของพนักงานในกลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ผลการศึกษาพบว่าพนักงานมีความผูกพันต่อองค์กรโดยรวมในระดับมาก สำหรับปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระดับความผูกพันในองค์กร ได้แก่ อายุ รายได้ต่อเดือน ตำแหน่งงานและอายุในการทำงาน ส่วนเพศ สถานภาพสมรส และระดับการศึกษาไม่มีอิทธิพลต่อระดับความผูกพันองค์กร สำหรับปัจจัยในด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อระดับความผูกพันองค์กร ได้แก่ ความมี



อิสระในการทำงาน ความหลากหลายของงาน ความมีเอกลักษณ์ของงาน ผลป้อนกลับของงาน และงานที่มีโอกาสปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น สำหรับปัจจัยในด้านประสบการณ์ในงานที่มีอิทธิพลต่อระดับความผูกพันองค์กร ได้แก่ ความรู้สึกว่าคุณมีความสำคัญต่อองค์กร ความรู้สึกว่าคุณการเป็นที่พึ่งพาได้ ความคาดหวังที่จะได้รับการตอบสนองจากองค์กร และทัศนคติต่อเพื่อร่วมงานและองค์กร

อารีรัตน์ วิจิตรพัชรผล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสุขสมบูรณ์ ความผูกพันต่อองค์กรและคุณลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของข้าราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผลการศึกษาพบว่า ความสุขสมบูรณ์ทุกด้านมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของข้าราชการกรม ปก. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ความผูกพันต่อองค์กรด้านอารมณ์/ความรู้สึกและด้านบรรทัดฐานที่ความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของข้าราชการกรม ปก. ส่วนความผูกพันต่อองค์กรด้านความคงอยู่มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำกับพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของข้าราชการกรม ปก. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 คุณลักษณะส่วนบุคคลด้านอายุ และระยะเวลาในการทำงานมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของ ปก. ความสุขสมบูรณ์ทุกด้านที่มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำถึงปานกลางกับความผูกพันต่อองค์กรด้านอารมณ์/ความรู้สึก และด้านบรรทัดฐานของข้าราชการกรม ปก. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ส่วนความผูกพันต่อองค์กรด้านความคงอยู่นั้น มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำกับความสุขสมบูรณ์ด้านสติปัญญาและด้านจิตวิญญาณอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำกับความสุขสมบูรณ์ด้านร่างกาย และด้านอารมณ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 5) ตัวแปรที่ร่วมกันทำนายพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของข้าราชการกรม ปก. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เรียงลำดับได้แก่ ความสุขสมบูรณ์ ด้านอารมณ์/ความรู้สึก ความผูกพันต่อองค์กรด้านบรรทัดฐาน ความสุขสมบูรณ์ด้านสังคม ความสุขสมบูรณ์ด้านสติปัญญา และที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ความสุขสมบูรณ์ด้านร่างกาย โดยสามารถร่วมกันทำนายพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของข้าราชการกรม ปก. ได้ร้อยละ 43 ($R^2 = 0.43$) สมการทำนายพฤติกรรมการเป็นข้าราชการที่ดีของข้าราชการกรม ปก. คือ $Y = 34.184 + 1.161$ ความสุขสมบูรณ์ด้านอารมณ์ + $.854$ ความผูกพันต่อองค์กรด้านบรรทัดฐาน + $.656$ ความสุขสมบูรณ์ด้านสังคม + $.488$ ความสุขสมบูรณ์ด้านสติปัญญา + $.279$ ความสุขสมบูรณ์ด้านร่างกาย

อัมพวัน สุวรรณพรหม (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความผูกพันต่อองค์กรของพนักงาน : กรณีศึกษา บริษัท ซี.พี.ดี. ซีทบอร์ด จำกัด ผลการศึกษาพบว่าความผูกพันต่อองค์กรของ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

157

พนักงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานตามสมมติฐานแล้ว พบว่าพนักงานที่มีอายุ ระดับการศึกษา และอายุงานที่แตกต่างกัน มีความผูกพันต่อองค์กรไม่แตกต่างกัน ในขณะที่พนักงานที่มีระดับเงินเดือนและความพึงพอใจในงานที่แตกต่างกัน มีความผูกพันต่อองค์กรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ($p < 0.01$)

เกรียงศักดิ์ วงศ์สุวรรณ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ย 63.2 และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 15.2 และจำแนกองค์การบริหารส่วนตำบลตามประสิทธิผลการปฏิบัติงาน พบว่าส่วนใหญ่มีประสิทธิผลในระดับปานกลาง โดยคิดเป็นร้อยละ 51.6 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหาร การรวมกลุ่มทางสังคม/กลุ่มกิจกรรมและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ณองก์ แสงแก้ว (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลการปฏิบัติงานในฝ่ายโยธา สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ตามหลักธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยอายุ อาชีพ และระดับการศึกษา เป็นปัจจัยตัวแปรที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ที่ระดับ 0.05 เมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ในฝ่ายโยธา สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ส่วนปัจจัยด้านสถานภาพการสมรส และรายได้ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 เมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของฝ่ายโยธา สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร จากผลการศึกษา ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการพัฒนาพฤติกรรมการทำงาน ของข้าราชการตามหลักธรรมาภิบาลให้มีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากหลักการธรรมาภิบาลที่มีอยู่ ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลในการกิจของรัฐ การปรับปรุงของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ความสะดวกและการได้รับการตอบสนองภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ และการประเมินผลราชการอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาเชิงนโยบายสาธารณะ และการจัดการภาครัฐตามแนวทางใหม่ที่สมบูรณ์

สุทธิวรรณ ศรีสุพรรณ (2550 : บทคัดย่อ) ความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ผลการศึกษาพบว่า ในด้านความคิดเห็นต่อลักษณะงานที่ปฏิบัติ ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นด้วยอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นในระดับมากต่อปัจจัยด้านความมีเอกลักษณ์ของงาน และการมีโอกาสปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ส่วนด้านความมีอิสระในการทำงาน ความหลากหลายของงาน และผลป้อนกลับของงานมีความคิดเห็นในระดับ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

158

ปานกลาง ในด้านความคิดเห็นต่อประสบการณ์ในงาน ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นในระดับปานกลางต่อปัจจัยด้านทัศนคติต่อเพื่อนร่วมงาน และองค์กร ความรู้สึกถึงการมีความสำคัญต่อองค์กร ความคาดหวังที่จะได้รับการตอบสนองจากองค์กร ส่วนด้านความรู้สึกว่าองค์กรเป็นที่พึ่งพาได้ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับไม่เห็นด้วย ในด้านความคิดเห็นต่อความผูกพันกับองค์กร ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็น โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีความคิดเห็นต่อทุกปัจจัย ได้แก่ความเชื่อมั่นและการยอมรับในองค์กร ความปรารถนาที่จะคงความเป็นสมาชิกภาพองค์กร และความเต็มใจทุ่มเทเพื่อองค์กร ในระดับมาก ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละปัจจัยกับความผูกพันต่อองค์กร พบว่าทั้งด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติ และประสบการณ์ในงานของผู้ตอบแบบสอบถามมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์กร

อูร บัวสูง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอตาพระยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 2 ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอำเภอตาพระยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 2 โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก และการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอำเภอตาพระยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 2 จำแนกตามตำแหน่ง โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

จงใจ เงินอำนาจ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประสิทธิภาพการให้บริการของสถานีตำรวจภูธรพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่มารับบริการส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 20 - 29 ปี ระดับการศึกษาปริญญาตรีหรือสูงกว่า อาชีพพนักงานบริษัท/รับจ้างทั่วไป รายได้ต่อเดือน 5,000 - 10,000 บาทสถานภาพโสด และเรื่องที่ต้องการบริการคือแจ้งความเอกสารหาย ประชาชนที่มารับบริการมีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการให้บริการโดยรวมเห็นด้วยอยู่ในระดับมากทุกด้าน คือ ด้านการบริการทั่วไป ด้านการอำนวยความสะดวกทางอาญา ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการควบคุมการจราจร ด้านการประชาสัมพันธ์และแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน และด้านการปรับปรุงสถานที่และสภาพแวดล้อม ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และสถานภาพสมรสต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการให้บริการของสถานีตำรวจภูธรพระนครศรีอยุธยา ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเรื่องที่ขอรับบริการ ต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการให้บริการของสถานีตำรวจภูธรพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

159

วัลดี โกษะ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานบริษัท นิโปร (ประเทศไทย) จำกัด ผลการศึกษาพบว่า พนักงานบริษัท นิโปร (ประเทศไทย) จำกัด ส่วนใหญ่ มีอายุระหว่าง 31 - 40 ปี จบการศึกษาระดับอนุปริญญา / ปวส. เป็นพนักงานรายวัน / รายเดือน อายุการทำงานในบริษัทมากกว่า 10 ปีขึ้นไป รายได้ต่อเดือนอยู่ระหว่าง 10,001 - 15,000 บาท ภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สถานที่พักเป็นบ้านพักของตนเอง พนักงานบริษัท นิโปร (ประเทศไทย) จำกัด มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อวิเคราะห์เป็นรายด้านพบว่า พนักงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน อยู่ในระดับปานกลางในทุกด้าน โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านสถานที่ และสภาพแวดล้อม ด้านความสัมพันธ์ในหน่วยงาน ด้านนโยบาย และการบริหาร ด้านลักษณะงานในการทำงาน และด้านความมั่นคงและความก้าวหน้า พนักงานบริษัท นิโปร (ประเทศไทย) จำกัด ที่มีระดับการศึกษาอายุงานที่ต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน ส่วนพนักงานที่มีอายุตำแหน่งงาน รายได้ ภูมิลำเนา สถานที่พักที่ต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ชุตีรัตน์ ชมพูนุรัตน์ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานบริษัท แอบบีเคเอส (ประเทศไทย) จำกัด ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจในงานมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่องานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีทั้งสิ้น 3 ปัจจัยได้แก่ ลักษณะผู้นำในองค์กร การสื่อสารในองค์กร และสภาพแวดล้อมการทำงาน โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจด้านสภาพแวดล้อมการทำงานและด้านลักษณะผู้นำในองค์กรสามารถทำนายระดับความผูกพันในภาพรวม ความผูกพันอันเนื่องมาจากอารมณ์ความรู้สึกและความผูกพันอันเนื่องมาจากการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติส่วนปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจด้านการสื่อสารภายในและสภาพแวดล้อมการทำงานสามารถทำนายระดับความผูกพันอันเนื่องมาจากหน้าที่ ในส่วนของความผูกพันต่อองค์กร พบว่าระดับความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานในภาพรวมและในทุกระดับประกอบของความผูกพันอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อายุงาน ตำแหน่งงาน และฝ่ายงาน ไม่มีอิทธิพลต่อความผูกพันในภาพรวมและทุกระดับประกอบของความผูกพันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจด้านลักษณะผู้นำในองค์กร ได้แก่ อายุการทำงานและตำแหน่งงาน ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ฝ่ายงาน ส่วนเพศ อายุ และระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจในงานทั้งสิ้น ปัจจัย



4.2 ผลงานวิจัยต่างประเทศ

แองเกอร์ และเพอร์รี่ (Angle & Perry. 1981 : 1 - 14) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความผูกพันต่อองค์กรกับประสิทธิผลขององค์กร โดยเน้นความสำคัญของพนักงานระดับปฏิบัติการสำหรับกลุ่มประชากรที่ศึกษาเป็นพนักงานให้บริการของบริษัทรถประจำทาง จำนวน 24 แห่ง ทางตะวันออกของอเมริกา พบว่าผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะมีความผูกพันต่อองค์กรมากกว่าผู้ชาย

พอร์ตเตอร์ (Porter. 1995 : 1804) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบรรณารักษ์ของวิทยาลัยชุมชน ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลด้วยการใช้แบบสอบถามอันประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจ 20 ข้อ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม 5 ข้อ เกี่ยวกับเรื่องประชากร 5 ข้อ จดหมายตอบกลับจำนวน 172 ฉบับ จาก 39 รัศคิดเป็น 51 % ของแบบสอบถามทั้งหมดที่ส่งไป ผู้ตอบมีตำแหน่งผู้อำนวยการ 46% บรรณารักษ์จากการอ้างอิง 31% บรรณารักษ์อื่นๆ 13% บรรณารักษ์ที่ให้บริการทางเทคนิค 9% ในเรื่องอายุ : 48% อายุ 46-55,33% อายุ 36-45 เพศ: หญิง 76% ชาย 24% ประสบการณ์ : 63% อยู่ตำแหน่งปัจจุบันมา 10 ปี หรือน้อยกว่านั้น 27% อยู่ในตำแหน่งปัจจุบัน 11-20 ปี 38% มีประสบการณ์ 11-20 ปี และ 16% มีประสบการณ์ 10 ปี หรือน้อยกว่านั้น ค่าเฉลี่ยของความพึงพอใจทั่วไป คือ 76.86% ซึ่งคือ 16.86 จุด เกินกว่าจุดกึ่งกลางของสเกล ค่าเฉลี่ยของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม คือ 2.8 จุด เกินจุดกึ่งกลางของสเกล ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และความพึงพอใจโดยทั่วไป คือ 0.4889 ด้วยระดับนัยสำคัญที่ 0.000 การวิจัยนี้เป็นการยืนยันว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กันปานกลาง

สแวร์ริงเก็น (Swearingen. 1995 : 2327) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมและผลิตผล : หุ่นส่วน หรือฝ่ายตรงข้าม (ที่สำนักงานของโรงงานผลิตเฟอร์นิเจอร์) พบว่า องค์กรขนาดเล็กมักจะใช้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม แสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงบวก อย่างไรก็ตาม ควรจะตีความได้ว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่ ควรจะมีการใช้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมซึ่งตรงกันข้ามกับสมมติฐานที่ตั้งไว้การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างการตอบของผู้หญิง และผู้ชายภายในองค์กรเดียวกัน แสดงว่าเป็นผู้หญิงที่อยู่ในระดับ Top executive ขององค์กร โดยจะเห็นว่ามีลักษณะการตอบที่ใกล้เคียงกับที่ผู้ชายตอบ ผู้หญิงในองค์กรที่ผู้ชายอยู่ในตำแหน่ง Top executive จะมีการตอบกลับที่มีสาระต่ำกว่าผู้ชายที่เป็นฝ่ายบริหาร

มัวร์ (Moore. 1997 : Abstract) ศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน พบว่ามีหลายปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความร่วมมือของเพื่อนร่วมงานและความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารต่างๆ สถานภาพ และการยอมรับนับถือ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

161

โอกาสก้าวหน้าในที่ทำงาน ความสามารถของผู้ร่วมงาน ความสอดคล้องระหว่างงานกับความสามารถและความถนัดความเหมาะสมระหว่างปริมาณงานในหน้าที่กับความรับผิดชอบ การอุทิศตนเพื่อหน่วยงาน ความยุติธรรมในหน่วยงาน และสวัสดิการของหน่วยงาน

โบนาเวีย (Bonavia. 1998 : 805) ได้ทำการศึกษาเรื่องพฤติกรรมของผู้บริหาร และการพัฒนาของการมีส่วนร่วมในองค์กร การวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงหน้าที่บางประการของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในองค์กรของประเทศสเปน ในเรื่องวัตถุประสงค์ทั่วไปคือ การใช้การออกแบบอย่างสัมพันธ์ในการศึกษาความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของพนักงาน และความประสงค์ของผู้บริหารในองค์กรเหล่านี้เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดระหว่างกระบวนการและตัวแปรต่างๆ เหล่านี้ วัฒนธรรมองค์กรแลความเชื่อในการบริหาร ขอบเขตทางสังคมหรือระดับของการวิเคราะห์ (บุคคล แผนก และองค์กร) และงาน (ด้วยการกำหนดเป้าหมาย ทำการตัดสินใจ เพื่อแก้ปัญหา และเพื่อวางแผนและรับมือกับการเปลี่ยนแปลง) ลักษณะต่างๆ ของบุคคลและองค์กร (จำนวนปีของประสบการณ์ อายุของบริการ ระดับของสายการบังคับบัญชา ทรัพย์สินประเภทของธุรกิจ จำนวนพนักงาน) เมื่อผู้บริหารมีความเข้าใจเกี่ยวกับอิทธิพลของพวกเขา การใช้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของพนักงาน ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์กร นอกจากความต้องการที่จะตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และผลลัพธ์อื่น ๆ ที่แตกต่างจากการทำงาน เช่น รูปแบบการดำเนินชีวิต และความพึงพอใจในชีวิต จากการสำรวจผู้บริหารจำนวน 249 คน จากตำแหน่ง และองค์กรต่าง ๆ ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบสถานการณ์นี้ ตรงข้ามกับความคาดหวัง ผลการสำรวจแสดงระดับของการมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจ (Perceived participation) ที่สูง ซึ่งได้เข้าใกล้ระดับของการมีส่วนร่วมตามปรารถนา (Desired participation) ในการอธิบายผลลัพธ์เหล่านี้ ตัวแปรสองตัวได้ถูกเสนอว่าเป็นตัวประสานวัฒนธรรมองค์กร และความเชื่อในการบริหาร โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แบบดั้งเดิมกับแบบก้าวหน้า ผลกระทบเหล่านี้มีทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อตัวแปรทั้งหมดในการศึกษาในครั้งนี้ ยกเว้นต่อตัวแปรที่เกี่ยวกับงานและบุคคล และลักษณะขององค์กรที่มีความสำคัญเพียงเล็กน้อย ท้ายที่สุดเป็นไปดังที่คาดไว้ ความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญถูกพบในระหว่างการวิจัย ในทางตรงข้ามรูปแบบการดำเนินชีวิต (ที่บ้าน ในชุมชน) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมองค์กร และความเชื่อในการบริหารอีกทางหนึ่ง ระหว่างความพึงพอใจในชีวิต การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมองค์กร การขยายอิทธิพลของผู้บริหาร ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์กรและรูปแบบการดำเนินชีวิต

ลิว และเนนชิ (Liu & Nien-Chi. 1998 : Abstract) ได้ศึกษาการวางนโยบายด้านการปฏิบัติและระบบในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (บุคคลภายในองค์กร,



เจ้าของกิจการ, การมีส่วนร่วมของลูกจ้าง) จากบริษัท 499 แห่งในมินิโซต้า โดยศึกษาการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้านการเงินและการสนับสนุนให้มีการฝึกอบรม พบว่ามีความแตกต่างกันระหว่างการปฏิบัติและระบบ ในการเปลี่ยนแปลงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของบริษัทในมินิโซต้า

วัตสัน ไวแอต (Warson Wyatt. 2000 : Online) ได้สำรวจปัจจัยหลักที่มีผลต่อความผูกพันของพนักงานในสหรัฐอเมริกา พบว่าสองปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของพนักงานมากที่สุด คือ ความเชื่อมั่นศรัทธาและความไว้วางใจในหัวหน้างาน รองลงมาได้แก่โอกาสในการใช้ทักษะความสามารถแสดงศักยภาพในการทำงานของพนักงาน นอกจากนี้ความมั่นคงในงานและผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำงาน ความสัมพันธ์ในงานและการดำเนินธุรกิจขององค์กรด้วยความซื่อสัตย์ขององค์กรมีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์กร

โทโพลนิตส์กี (ศิริเพ็ญ อรัญศิริ. 2550 : 46 ; อ้างอิงจาก Topolnytsky. 2002. **Commitment in an era of change : The role of perceived culture, culture fit and justice.**) ได้วิจัยเกี่ยวกับความผูกพันในยุคของการเปลี่ยนแปลงบทบาทในการรับรู้วัฒนธรรม จากพนักงานบริษัท Energy สัญชาติแคนาดาเคียน ในประเทศแคนาดา พบว่า การรับรู้ที่ถูกต้องจะมีความความสัมพันธ์ทางบวกกับความต้องการ และความรู้สึกบีบบังคับของพนักงานให้อยู่กับองค์กรและทำงานให้เสร็จ มีสัมพันธ์ทางลบกับความตั้งใจจะลาออกของพนักงาน ในภาพรวมของวัฒนธรรมและความผูกพันต่อองค์กรมากกว่าแยกปัจจัยกัน

มายเออร์ และบรุนไตน์ (Maier & Brunstein. 2001 : 1034 - 1042) ได้วิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายในการทำงานของพนักงานเข้าใหม่ กับความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์กร จากพนักงานงานเข้าใหม่ของบริษัท จำนวน 14 แห่ง ในประเทศเยอรมัน จำนวน 18 คน พบว่า ความสำเร็จในเป้าหมายในการทำงาน และการรับรู้ถึงการสนับสนุนภายในองค์กร จากทั้งผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานในการบรรลุเป้าหมายนั้นๆ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความพึงพอใจในการทำงาน และความผูกพันต่อองค์กรจะลดลงหากเป้าหมายในการทำงานที่ตั้งไว้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กรนั้นๆ

จากผลงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ กล่าวโดยสรุปได้ว่าพนักงานส่วนใหญ่มีความรู้สึกผูกพันต่อองค์กร รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลและประสิทธิภาพ แต่มากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ