มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทที่ 2
เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องภาวะผู้นำกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนในจังหวัดอ่างทอง ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
   - 1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
   - 1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
   - 1.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
   - 1.4 โครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
   - 1.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอ่างทอง
2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
   - 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
   - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
   - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
   - 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ
   - 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
   - 2.6 แนวคิดเกี่ยวผู้นำและภาวะผู้นำ
   - 2.7 แนวคิดเกี่ยวประสิทธิภาพ
   - 2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
   - 2.9 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ
3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
   - 3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
   - 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
   - 3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
   - 3.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
   - 4.1 งานวิจัยในประเทศ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้าร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนร่วม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น (กรมการปกครอง. 2545 : 3)

การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ คำสั่งที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวการณ์ยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ เป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้ เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในขณะนั้นและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2509 ด่วนมาก ที่ มท 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2510 การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาแห่งสภาตำบลนับตั้งแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ์ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2545 จำนวนทั้งสิ้น 6,748 แห่ง (กรมการปกครอง. 2545 : 3)

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 รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และพิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

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
13. การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยต้องไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบพิจารณาดำเนินกิจการนั้น

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

จัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

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

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน ตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตาม วรรค 4 แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน (ศูนย์ปฏิบัติการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : ออนไลน์)

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ อบต.

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

1. ปัญหาเกิดจากเงื่อนไขในการจัดตั้ง อบต. โดยอาศัยเงื่อนไขรายได้เพียงอย่างเดียวก่อให้เกิดปัญหาคือ พื้นที่ อบต. บางส่วนมีสภาพเป็นป่ามากกว่าชุมชน จำนวนหมู่บ้านมากเกินไปหรือน้อยเกินไป จึงทำให้เกิดปัญหาโครงสร้างการทำงานของ อบต. ส่งผลต่อรายจ่ายและรายได้ที่กฎหมายกำหนดไว้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำปี 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 และไม่สนใจการประสานงานการดำเนินกิจการกับ หน่วยงานอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง มักจะผลักดันภาระให้หน่วยงานภาครัฐเพราะ อบต. ไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ตนเอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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

4. ปัญหาอำนาจและอิทธิพล ซึ่งระบบบริหารราชการตั้งแต่สมัยเป็นสภาตำบลของหน่วยงานราชการครอบงำการดำเนินงานด้านการคลังของ อบต. คณะกรรมการและสมาชิกบางคนมีอำนาจและอิทธิพลอยู่เหนือการใช้ดุลยพินิจของสภา อบต. จึงทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้น

5. ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร สมาชิกและประธานสภา อบต. ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองในเรื่อง กฎระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา อบต. การควบคุมการประชุม การบันทึกรายการประชุม บางแห่งมีการแก้ไขบันทึกการประชุมอย่างไม่ถูกต้อง มีการแบ่งแยกบทบาทของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ออกจากกัน คณะกรรมการบริหารดำเนินกิจการแบบใช้อำนาจนิยมเห็นแก่พวกพ้อง ไม่ยึดกฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานในเรื่อง การเงิน การคลัง การบัญชี การจัดซื้อ-จัดจ้าง ตลอดทั้งกฎระเบียบปฏิบัติที่มีมากและซับซ้อน 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

การปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2457-2515

อภิชัย พันธเสน (2539 : 30) ได้วิเคราะห์รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่ปี 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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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

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

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2457-2515 ได้แก่

1. เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยดียิ่งขึ้น

2. ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้รูปแบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นทำให้เกิดความรักชุมชนและท้องถิ่น ตลอดทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง

3. ก่อให้เกิดรูปแบบปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคนของส่วนท้องถิ่นเอง จึงทำให้ส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศชาติได้

ข้อด้อยของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ. 2457-2515 ได้แก่

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

2. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยชนชั้นนำในสังคม ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พัฒนา

3. การจัดรูปแบบการปกครองและพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละยุคเป็นไปตามความต้องการของชนชั้นนำ ไม่ใช่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะอ่อนแอ ขาดความเป็นอิสระ มีบทบาทและอำนาจในการบริหารที่จำกัด และถูกอำนาจรัฐครอบงำ

5. หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่อย่างจำกัดจะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจึงทำให้ถูกครอบงำในการพัฒนา

6. ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงน้อยมากไม่ว่าในด้านโครงสร้างหรือบทบาทในการบริหารงานจึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิดการพัฒนา

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

7. การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตมีรูปแบบการปกครองที่ไม่หลากหลาย

8. การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ จึงทำให้ถูกครอบงำในด้านต่างๆ ได้ง่ายยิ่งขึ้น

9. การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจเท่าที่ควร ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนเหมือนกับเจ้าขุนมูลนาย ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวข้าราชการ 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 จึงทำให้สภาตำบลสามารถยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2537 เกณฑ์กำหนดรายได้ เฉลี่ย 3 ปี ไม่ร่วมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป (ชูชัย ศุภวงศ์. 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 จึงทำให้สภาตำบลสามารถยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั่วประเทศ มีการจัดแบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น สภาตำบลใดไม่สามารถยกฐานะเป็น อบต. ตามเกณฑ์ที่กำหนดได้ให้ยกไปรวมกับสภาตำบลอื่น มีการจัดแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรการบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสภา องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหาร ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่บริหารจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ที่มีกฎหมายรองรับ และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ชัดเจน

นภดล สองเมือง (2541 : 41-42) และอภิชัย พันธเสน (2539 : 32) ได้กล่าวถึงข้อดี และข้อด้อยของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบัน พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ. 2537-2553 ได้แก่

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเกิดจากความต้องการของประชาชนโดยประชาชนเป็นผู้กำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการเอง

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. ปัจจุบันคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นคนในส่วนท้องถิ่นเอง ทำให้เข้าใจปัญหาของส่วนท้องถิ่นดี มีความเป็นอิสระสูง

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะอยู่ในฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในส่วนท้องถิ่นนั้น

4. มีการตรวจสอบการดำเนินงานได้ โดยคณะกรรมการฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทั่วไป ช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร มีสิทธิทักท้วงหากทำงานไม่ตรงกับความต้องการหรือผิดระเบียบการบริหารงานราชการ

5. การพัฒนาและการปกครองของส่วนท้องถิ่นตรงจุดมุ่งหมายที่สุด การดำเนินโครงการทุกอย่างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนเห็นได้ชัดเจน ประชาชนสามารถตรวจสอบแผนพัฒนาระยะสั้น และระยะกลางที่ประกาศไว้ได้

6. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในส่วนท้องถิ่นกับประชาชนดียิ่งขึ้น เพราะว่าคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นลูกหลานของคนในส่วนท้องถิ่นเอง แม้แต่เจ้าหน้าที่และบุคลากรของ อบต. จะมีความผูกพันกับประชาชนเสมือนญาติ ความเกรงกลัวข้าราชการจะหมดไปจากท้องถิ่น เหลือแต่ความเป็นเพื่อนและญาติเข้ามาแทนที่

7. การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองตนเอง ตามรูปแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มีการค้นปัญหาและวิธีการแก้ปัญหา โดยการอาศัยภูมิปัญญาของคนในส่วนท้องถิ่นบริหารและจัดการงบประมาณ ทรัพยากรที่มีอยู่ด้วยตนเอง

8. ประชาชนมีความเข้าใจและสนใจ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ประชาชนถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับ

9. ด้านภาษีอากรหรือรายได้ของส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะต้องเสียภาษี และค่าธรรมเนียมต่างๆ ประชาชนจะต้องมีส่วนรับทราบการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมภาษีอากรว่าสิ่งใดควรเก็บอัตราสูงหรือต่ำ ตามความเหมาะสม

ข้อด้อยของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ. 2537-2553 ได้แก่

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1. เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่รวดเร็วเกินไป ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในส่วนท้องถิ่น ประชาชนยังไม่มีความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. สภาตำบลบางพื้นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อถูกยกฐานะเป็น อบต. แล้ว จึงทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดทำแผนพัฒนา

3. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีความซ้ำซ้อนกันในการปกครองและบริหารงาน มีความขัดแย้งกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภท

4. ควรจะรวมทั้งสองหน่วยงานรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น

ผลดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อภิชัย พันธเสน (2539 : 232-234) ได้สรุปผลดีของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ผลดีทางด้านอุดมการณ์ คือ ทำให้ประชาชนมีอุดมการณ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และเกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ตามแบบประชาธิปไตย มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความพยายามจะยกระดับรายได้ ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

2. ผลดีทางด้านเศรษฐกิจ คือ การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้รายจ่ายการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความระมัดระวังสูง เพราะสมาชิกมีความรู้สึกว่าผลของการพัฒนาเกิดประโยชน์แก่ชุมชนส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดรูปแบบพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่

3. ผลดีทางด้านสังคมและจิตวิทยา คือ มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของท้องถิ่น ทำให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดรูปแบบในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นผ่านองค์กรระหว่างชุมชน หรือเวทีประชาคมของชุมชน มีการประนีประนอมปัญหากันมากขึ้น จึงทำให้ความขัดแย้งลดลง มีการรับรู้ข่าวสารของชุมชน เกิดความตื่นตัวในวิถีชีวิตของชุมชน

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

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นทำให้คนในส่วนท้องถิ่นมีอุดมการณ์ทางการเมือง รู้สภาพของปัญหาเศรษฐกิจของชุมชน ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างข้าราชการกับประชาชนในชุมชน ตลอดทั้งทำให้ประชาชนเข้าใจการปกครองตนเองของส่วนท้องถิ่น และมี

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

การเรียนรู้การวางแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความคิดว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาส่วนท้องถิ่น หรือความเป็นเจ้าของส่วนท้องถิ่น

1.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2546 : 26-27)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

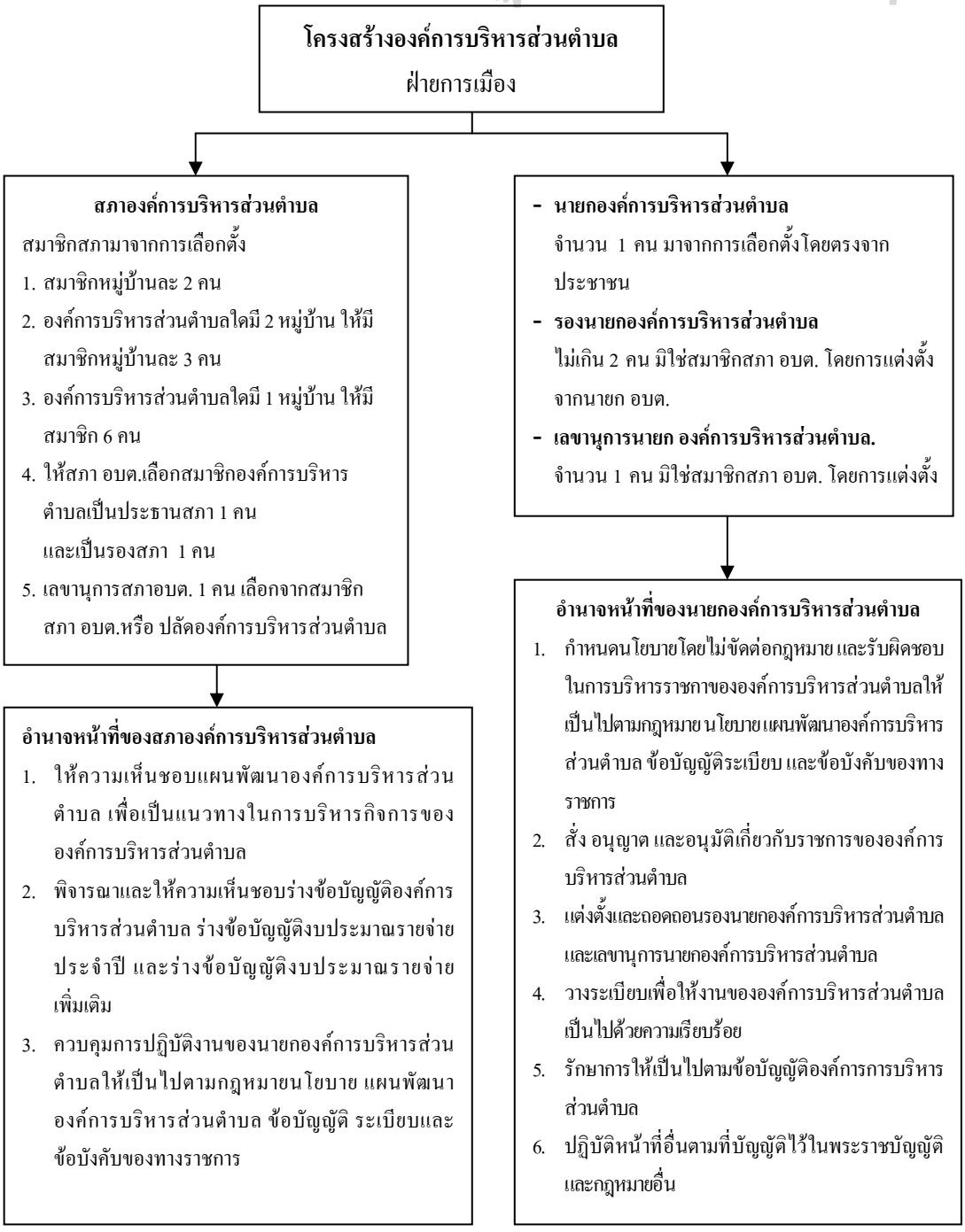
ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คนและในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เกิน 2 คน มิใช่สมาชิกสภา อบต. โดยการแต่งตั้งจากนายก อบต. เลขานุการนายก องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน มิใช่สมาชิกสภา อบต. โดยการแต่งตั้งจากนายก อบต. ดังภาพประกอบ 4

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ที่มา : กรมการปกครอง. 2546 : 28

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1.4 โครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนงาน ปฏิบัติราชการขององค์ การบริหารส่วนตำบล โดยให้มีส่วนราชการภายใน ดังนี้

1. งานบริหารทั่วไป มีหน้าที่เกี่ยวกับบริหารงานทั่วไปซึ่งมีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามแต่จะได้รับคำสั่งโดยไม่จำกัดขอบเขตหน้าที่ เช่น ติดต่อนัดหมาย จัดงานรับรองต่าง ๆ เตรียมเรื่องและเตรียมการสำหรับการประชุม ทำรายงานการประชุมสภาและรายงานอื่นๆ ทำเรื่องติดต่อกับหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ติดตามผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุมหรือผลการปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าส่วนราชการ หรือมีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมและบริหารงานหลายด้านด้วยกันและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะ

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

3. งานกฎหมายและคดี มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณา วินิจฉัยปัญหา กฎหมาย ร่าง และพิจารณาตรวจร่างข้อบังคับ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง จัดทำนิติกรรม รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการทางคดี การสอบสวนตรวจพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับวินัย พนักงานส่วนตำบลและการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการทางกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

4. งานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ งานป้องกันและระงับอัคคีภัย งานวิเคราะห์และพิจารณา ทำความเห็น สรุปรายงาน เสนอแนะ รวมทั้งดำเนินการด้านกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยและสาธารณภัยอื่น ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย งานตรวจสอบควบคุมดูแลในการจัดเตรียมและอำนวยความสะดวกในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้อง

5. งานพัฒนาชุมชน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น สำรวจข้อมูลเบื้องต้นในเขตพัฒนาชุมชนเพื่อจัดทำแผนงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ดำเนินการและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของประชาชนประเภทต่าง ๆ แสวงหาผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้นำและเป็นที่ปรึกษากลุ่มในการพัฒนาชุมชน ดูแลส่งเสริมประชาชนให้มีความสนใจความเข้าใจและความคิดริเริ่มในการพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นของตน ร่วมทำงานพัฒนากับประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ให้คำแนะนำและฝึกอบรมประชาชนในท้องถิ่น

6. งานอื่น ๆ ที่ไม่มีส่วนราชการใดรับผิดชอบ

ส่วนการคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจ่าย การรับ การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกางานเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จ บำนาญ เงินอื่นๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่างๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่ายต่างๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานทำงบทดลองประจำเดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย โดยให้มีส่วนราชการภายใน ดังนี้

1. งานการเงิน มีหน้าที่ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทางการเงินและบัญชี ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน รับเงินเบิกจ่ายเงิน งานจัดทำฎีกาเบิกจ่ายเงิน และงานเก็บรักษาเงิน การรวบรวมรายละเอียด และดำเนินงานเกี่ยวกับการงบประมาณของส่วนราชการ

2. งานบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการบัญชี การงบประมาณและการบัญชีทั่วไปของส่วนราชการ เช่น การตรวจสอบหลักฐานใบสำคัญคู่จ่ายเงิน ลงบัญชี ทำรายงานการบัญชี งานการเงินและงบทดลองงานแสดงฐานทางการเงิน รวมรวมรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการขอจัดตั้งงบประมาณ รายรับ-รายจ่าย ประจำปี

3. งานจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าเช่า งานพัฒนารายได้ งานทะเบียนควบคุมและเร่งรัดรายได้ และรายได้อื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจรับแบบแสดงรายการ คำร้องหรือคำขอของผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียม รับชำระเงิน เขียนใบเสร็จรับเงินและลงบัญชี จัดทำทะเบียนและรายการ เก็บรักษาหลักฐานค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ออกหมายเรียกและหนังสือเชิญพบตรวจสอบและประเมินภาษี การเก็บรักษาและนำส่งเงิน เป็นต้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ส่วนโยธา ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนงานปฏิบัติงาน การก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานของเครื่องจักรกล การควบคุม การบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงานควบคุม เก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมายโดยมีส่วนราชการภายในดังนี้

1. งานออกแบบและควบคุมอาคาร มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทางสถาปัตยกรรม งานประเมินราคา งานควบคุมการก่อสร้างอาคารและงานออกแบบ ฝ่ายบริการข้อมูลและหลักเกณฑ์ งานบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการออกแบบ เขียนแบบ แก้ไขแบบแปลน อาคารสิ่งก่อสร้างต่างๆ เป็นต้น

2. งานก่อสร้าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานก่อสร้างและบูรณะถนน สะพาน งานระบบข้อมูลและแผนที่เส้นทางคมนาคม งานรังวัด งานช่างโยธา

3. งานผังเมือง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการร่าง เขียนแบบแปลน แผนผังสำหรับการวางผังเมือง ดำเนินการสำรวจ รวบรวม ตรวจสอบข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ทางวิศวกรรม เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของพื้นที่และชุมชนในบริเวณเขตสำรวจเพื่อการวางผังเมือง รวมทั้งศึกษาสำรวจโครงการและนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค เพื่อประมวลเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ วิจัย และเพื่อใช้ในการจัดทำวางผังเมืองหรือเพื่อการแก้ไขป้องกันปัญหาต่างๆ ทางด้านการเมือง เป็นต้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

4. งานประสานสาธารณูปโภค มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการก่อสร้างอาคาร ถนน สะพาน ทางเท้า ท่อระบาย ทางระบายน้ำ เขื่อนและสิ่งติดตั้งอื่นๆ ฯลฯ งานวางโครงสร้าง งานซ่อมบำรุงรักษา อาคาร ถนน สะพาน เขื่อนและท่อระบายน้ำ ทางเท้า งานควบคุมดูแลตกแต่งสถานที่ งานประมาณราคา เกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางเท้าและสะพาน งานควบคุมพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. งานการประปา มีหน้าทีรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการประปา เช่น การผลิตน้ำประปา จัดน้ำสะอาดบริการประชาชน บริการผู้ใช้น้ำของการประปา เตรียมน้ำประปาสำรองไว้เพื่อการดับเพลิง ตรวจสอบ ควบคุมรายได้ รายจ่าย พัสดุ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินของที่ทำการประปา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณีอันดีงามของประชาชน การสนับสนุนบุคคลากร วัสดุอุปกรณ์ และทรัพย์สินต่างๆ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา จัดสถานที่เพื่อการศึกษา ส่งเสริม ทำนุบำรุงและรักษาไว้ซึ่งศิลปะประเพณี ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีท้องถิ่น วัฒนธรรมด้านภาษา การดำเนินชีวิต ส่งเสริมสนับสนุนการเล่นกีฬาการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ฯลฯ โดยมีส่วนราชการภายใน ดังนี้

1. งานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทางวิชาการศึกษาซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาหลักสูตรแบบเรียนทุกระดับที่อยู่ในความควบคุมของทางราชการ ปรับปรุงมาตรฐานของสถานศึกษา การแนะแนวการศึกษาและอาชีพการจัดและควบคุมพิพิธภัณฑ์การศึกษา การบริการและส่งเสริมการศึกษาโดยใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติทางการศึกษา การวางแผนการศึกษา การวิจัยทางการศึกษา การส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา เป็นต้น ส่งเสริมทำนุบำรุงและรักษาไว้ซึ่งศิลปะประเพณี ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีท้องถิ่น วัฒนธรรมด้านภาษา การดำเนินชีวิต ส่งเสริมสนับสนุนการเล่นกีฬาการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

2. งานบริหารการศึกษา มีหน้าความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับงานวิชาการ โดยปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมคุณภาพการศึกษา และควบคุมมาตรฐานการศึกษาโดยวิธีการวางแผนการศึกษา การตรวจและนิเทศการประชุมสัมมนาการอบรม การพัฒนาหลักสูตร สื่อการเรียน การใช้เทคนิคและวิธีการใหม่ๆ ทางการศึกษา การจัดเก็บและการวิเคราะห์ข้อมูล สถิติการศึกษา การทดลองและวิจัยทางการศึกษา การส่งเสริมและเผยแพร่ทางการศึกษา การวัดผลทางการศึกษา การประเมินผลการศึกษารวมทั้งประสานงานในการดำเนินงาน ทางการศึกษากับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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 ขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ การกำจัดและแก้ไขน้ำเสีย การจัดอาคารสถานที่ให้มีแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทั่วไป การป้องกันเหตุรำคาญ และควบคุมสถานที่ผลิตและจำหน่ายอาหารตามหลักการสุขาภิบาล

1.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอ่างทอง

จังหวัดอ่างทองมีนโยบายการพัฒนาและการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐาน มี แนวทางการพัฒนา ดังนี้

1.1 พัฒนาคุณภาพถนนตำบลให้ได้มาตรฐานเพียงพอ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1.2 ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะให้ได้มาตรฐานเพียงพอต่อความต้องการ

1.3 พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้มีคุณภาพ เพียงพอกับความต้องการ

1.4 การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

1.5 ก่อสร้าง ขยายเขต ปรับปรุง ซ่อมแซมระบบประปาของกิจการประปาของ อบต.

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมอาชีพ มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

2.1 ดำเนินนโยบายการเงิน/การคลัง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันเศรษฐกิจ

2.2 พัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน

2.3 สนับสนุนการหาแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้กับกลุ่มอาชีพและเกษตรกร

2.4 ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกข้าวพันธุ์ดีและส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ

2.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการแปรรูปสินค้าเกษตรพืชผลทางการเกษตร

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม คุณภาพชีวิตและความเข้มแข็งของชุมชน มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

3.1 สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตขั้นต่ำไม่ตกเกณฑ์ จปฐ.

3.2 ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดูแลสุขภาพของตนเองและครอบครัวสร้างจิตสำนึกแก่นักเรียน/นักศึกษา

3.3 ประชาชนทั่วไปร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง

3.4 ส่งเสริมดูแลความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยจัดสวัสดิการให้ผู้ด้อยโอกาสและดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

3.5 สนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนประกอบกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

3.6 เพิ่มช่องทางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

4.1 รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฝ้าระวังการป้องกันการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ

4.2 บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในตำบล

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนการสาธารณสุข มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

5.1 ส่งเสริมการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยเพื่อประชาชนมีสุขภาพที่ดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

5.2 รณรงค์ให้หมู่บ้าน/ตำบลมีความสะอาดและปลอดจากโรค

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีและพัฒนาประสิทธิภาพการเมืองการบริหาร มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

6.1 ปรับระบบบริหารการจัดการของ อบต.ให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

6.2 ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

6.3 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกิจกรรม อบต.

6.4 ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ

6.5 ปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือ เครื่องใช้ในสถานที่ปฏิบัติงาน

6.6 ปรับปรุงและพัฒนารายได้ อบต.

6.7 พัฒนาบุคลากรเพื่องานด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษาและส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

7.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และมีประสิทธิภาพ

7.2 ส่งเสริมให้มีการจัดงาน วันสำคัญและงานประเพณีท้องถิ่น อนุรักษ์วัฒนธรรมอันดีงาม

7.3 ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรม

7.4 ส่งเสริมสนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟู สืบทอดขนบธรรมเนียม ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ทำนุบำรุงศาสนสถาน และกิจกรรมทางศาสนา

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเองเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

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

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2541 : 2) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากคำจำกัดความหรือความหมายการปกครองท้องถิ่น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่ย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

กิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. 2528 : 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมา เพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วย วิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 14)

นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน. 2525 : 3)

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับว่าจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ตามความเจริญของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาล มิอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินการยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาล มีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริหารหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมาก่อนจนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคณารักษ์. 2528 : 98)

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

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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร ประหยัด หงษ์ทองคำ และศาสตราจารย์ บอนนาร์ด 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. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้ามีปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกในหนึ่งองค์การปกครอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธ์เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีโอกาสในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีรายได้ในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมจะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระบบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีตและสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้นๆ

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่าง เช่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ลิขิต ธีรเวคิน (2525 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

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

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง 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. ประชารัฐ หมายถึง กระบวนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

2. ประชารัฐ หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส รับผิดชอบ หรือ

3. ประชารัฐ หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือการบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สุดจิต นิมิตกุล. 2543 : 13-24) ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภยันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกปัจจุบัน (สุดจิต นิมิตกุล. 2543 : 13-24) อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

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

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

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 ต้องได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ทรัพย์มาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชนการใช้ทรัพย์ก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรม เป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์ ด้วยเหตุนี้ธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้บูชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 5) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้โดยสาระธรรมาภิบาลหรือ Good governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐาน

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

1. ธรรมรัฐอำนาจนิยม หมายถึง การมองธรรมรัฐในทัศนะของฝ่ายมั่นคง เช่น กองทัพ ฝ่ายปกครอง และภาคราชการ โดยสัมพันธ์กับการอธิบายบทบาทของทางราชการ ในการสร้างธรรมรัฐในสังคมไทย ในที่นี้ หมายถึง รัฐเป็นเจ้าของธรรมการสร้างธรรมรัฐในภาครัฐ คือ การใช้กลไกทางการเมือง อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระดับภาครัฐบาล ก็คือ การปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง และทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นในวงราชการและการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานราชการ โดยเฉพาะระบบข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนพึงรู้

2. ธรรมรัฐเสรีนิยม หมายถึง การมองธรรมรัฐในแง่ของนักธุรกิจ นักจัดการสมัยใหม่ เป็นแนวคิดเรื่องการเปิดเสรี โดยเป็นเรื่องของการบริหารให้เกิดผลสำเร็จโดยไม่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบที่จำเป็นต้องมี ได้แก่ การมีส่วนร่วมจากประชาชน (Participation) มีหลักการและความรับผิดชอบ (Accountability) การสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) และมีความโปร่งใส (Transparency) ตลอดจนต้องมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรม (Rule of law)

3. ธรรมรัฐชุมชนนิยม หมายถึง ธรรมรัฐในแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคมที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและเอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยสัมพันธ์กับประชาธิปไตย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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

ธนาคารโลก (2544 : 7) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ 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 ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัด องค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มีระบบบริหารที่มีพิธีรีตอง (Bureaucracy accountability) และระบบพลเมือง (Political accountability) ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

โดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างการตรวจสอบได้ (Accountability)

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

5. หลักกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคมสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

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

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

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ

งานด้านการบริการเป็นงานสำคัญที่เป็นภาพลักษณ์ขององค์กร หรือบางทีคนส่วนใหญ่กล่าวว่า พนักงานทุกคนล้วนเป็นผู้ประชาสัมพันธ์องค์กรทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นพนักงานขาย พนักงานสินเชื่อ พนักงานประจำสำนักงานที่มีหน้าที่สนับสนุนงานหลักขององค์กรก็ตาม ล้วนเป็นกลไกหรือฟันเฟืองไม่ว่าผู้ที่ทำงานจะอยู่ในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจเอกชน ล้วนเป็นหน้าตาที่เชิดชูหรือทำให้องค์กรเสื่อมเสียชื่อเสียงได้ด้วยกันทั้งนั้น และพนักงานที่มีความสำคัญที่สุดในจุดนี้ก็คือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

พนักงานที่ให้บริการนั่นเอง เพราะเป็นส่วนที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้มาติดต่อกับองค์กรมากที่สุดและเป็นด่านแรกที่จะให้ผู้ติดต่อมีความรู้สึกที่ดีต่อองค์กร มีผู้กล่าวถึงแนวคิดในด้านนี้ไว้จำนวนมาก ดังนี้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2543 : 6) ได้กล่าวถึง การให้บริการโดยสรุปไว้ว่า พฤติกรรมและวิธีการบริการของเจ้าหน้าที่บริการมีความสำคัญมากที่สุดในการสร้างความประทับใจในการบริการประชาชน ทั้งนี้ เพราะประชาชนได้รับประสบการณ์โดยตรงจากสัมผัสกับเจ้าหน้าที่ที่บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งยังมิได้พัฒนาเทคโนโลยีบริการ ซึ่งลดโอกาสสัมผัสติดต่อโดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่บริการประชาชน เรื่องที่จะทำให้ประชาชนเกิดการประทับใจที่ดี หรืออาจเกลียดชังประทับจิตถ้าได้รับบริการที่ไม่ดี ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. บุคลิกภาพและการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ โดยแสดงออกในลักษณะต่างๆ คือ

1.1 รูปร่างหน้าตา สีหน้า และการแสดงออก นั้น เป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่บริการแสดงให้ปรากฏต่อหน้าผู้พบเห็นนอกจากรูปร่างหน้าตา

1.2 เสื้อผ้าเครื่องประดับ เจ้าหน้าที่ควรแต่งตัวด้วยเสื้อผ้าปกติ เรียบร้อย ไม่ดูหรูหราตามแฟชั่น หากเป็นหญิงก็ไม่ควรให้ดูโป๊ โดยทั่วไปควรแต่งตัวให้ดูเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ คือควรมีความเรียบร้อย ดูแล้วสะอาดตา

1.3 การแต่งเนื้อแต่งตัว การแต่งหน้า แต่งเล็บ ทำผม และการประเทืองร่างกายควรแต่งหน้าเพียงบางๆ ใช้สีสันที่ไม่ฉูดฉาด ผมเผ้าไม่รุงรัง ไม่เป็นทรงที่ดูสะดุดตาทรมานใจคนดู นอกจากนี้ก็ไม่ควรชโลมน้ำหอมเสียจนฟุ้ง

2. การพูดจาตอบคำถาม ในกรณีการบริการเป็นลักษณะกึ่งอัตโนมัติ ซึ่งผู้รับบริการรู้หน้าที่และไม่ต้องการการซักถาม รวมทั้งผู้ให้บริการก็ไม่จำเป็นต้องซักถาม ความจำเป็นต้องพัฒนาการพูดจาและการตอบคำถามก็ไม่มี กรณีดังกล่าวนี้หาได้ยากมากและหากเป็นเช่นนั้นหน่วยงานบริการก็ควรหาเครื่องจักรมาแทนคนได้ แต่บริการเป็นเรื่องเลี่ยงไม่ได้ในการพบปะและการสื่อสารผู้รับบริการจะประทับใจในประเด็นต่อไปนี้ 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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3. ความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการ ได้แก่ แหล่งบริการที่ผู้รับบริการยอมรับว่า ให้ความสะดวกและมีสิ่งอำนวยความสะดวก

4. ความสามารถของผู้รับบริการ ในการที่จะเสียค่าใช่จ่ายสำหรับบริการ

5. การยอมรับคุณภาพของบริการ ซึ่งในการนี้จะรวมถึง การยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการด้วย

กิตตินัย สิทธิชัย (2542 : 25) ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการบริการลูกค้าที่ควรปฏิบัติทั้งในองค์กรของรัฐและเอกชน ควรยึดหลักปฏิบัติตัวดังนี้ ควรให้บริการเฉพาะเรื่องงานเท่านั้น หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการควรจะจำกัดเฉพาะเรื่องงานเท่านั้น ผู้ให้บริการไม่ควรเอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง การปฏิบัติโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน หมายความว่า ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการ โดยความ เป็นธรรมไม่ถือเขาถือเรา เช่น การให้บริการตามลำดับก่อนหลังใครมาก่อนก็ได้รับบริการก่อนเป็นต้น การวางตนเป็นกลาง หมายถึงผู้ให้บริการจะต้องบริการผู้ใช้บริการโดยไม่เอาอารมณ์ส่วนตัวมายุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และควรปฏิบัติด้วยเหตุและผลและใช้หลักการความถูกต้อง ไม่ขู่ตะคอกหรือหาเหตุชวนวิวาทกับผู้ใช้บริการ

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

1. การเข้าถึงลูกค้า (Access) บริการที่ให้กับลูกค้าต้องอำนวยความสะดวกในด้านเวลาและสถานที่แก่ลูกค้า คือ ไม่ให้ลูกค้าต้องคอยนาน ทำเลที่ตั้งเหมาะสมอันแสดงถึงความสามารถของการเข้าถึงลูกค้า

2. การติดต่อสื่อสาร (Communication) มีการอธิบายอย่างถูกต้อง โดยใช้ภาษาที่ลูกค้าเข้าใจง่าย

3. ความสามารถ (Competence) บุคลากรที่ให้บริการต้องมีความชำนาญ และมีความรู้ความสามารถในงาน

4. ความมีน้ำใจ (Courtesy) บุคลากรที่ให้บริการต้องมีมนุษย์สัมพันธ์เป็นที่น่าเชื่อถือมีความเป็นกันเอง มีวิจารณญาณ

5. ความน่าเชื่อถือ (Credibility) บริษัทและบุคลากรต้องสามารถสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในบริการโดยเสนอบริการที่ดีที่สุดแก่ลูกค้า

6. ความไว้วางใจ (Reliability) บริการที่ให้กับลูกค้าต้องมีความสม่ำเสมอและถูกต้อง

7. การตอบสนองลูกค้า (Responsiveness) พนักงานจะต้องให้บริการและแก้ไขปัญหาแก่ลูกค้าอย่างรวดเร็วตามที่ลูกค้าต้องการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

8. ความปลอดภัย (Security) บริการที่ให้ต้องปราศจากอันตราย ความเสี่ยงและปัญหาต่างๆ

9. การสร้างบริการให้เป็นที่รู้จัก (Tangible) บริการที่ลูกค้าได้รับ จะทำให้สามารถคาดคะเนถึงคุณภาพดังกล่าวได้

10. การเข้าใจและรู้จักลูกค้า (Understanding/knowing customer) พนักงานต้องพยายามเข้าใจถึงความต้องการของลูกค้าและให้ความสนใจตอบสนองความต้องการดังกล่าว

ดลยา วุฒิวิวัฒนกุล (2544 : 32) ได้สรุปความหมายของการบริการไว้ว่า การบริการเป็นงานที่ไม่มีตัวตน ไม่สามารถจับต้องได้ แต่วัดผลลัพธ์ได้เป็นความพึงพอใจ ความรู้สึกคุ้มค่าที่ได้มาใช้บริการ ซึ่งเป็นงานที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้มาใช้บริการ ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงต้องพร้อมรองรับความต้องการนั้นๆ ทั้งในด้านความรอบรู้ ความเชี่ยวชาญ มีความสามารถในการสื่อสาร มีความเต็มใจที่จะทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการนั้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการ สรุปได้ว่า การให้บริการที่ดีส่วนหนึ่งขึ้นกับการเข้าถึงบริการของผู้ให้บริการเพื่อสร้างความประทับใจในการบริการแก้ผู้รับบริการ เพราะผู้รับบริการได้รับประสบการณ์โดยตรงจากผู้ให้บริการ ซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการเกิดการประทับใจในการบริการ ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงต้องพร้อมรองรับความต้องการ ทั้งในด้านความรอบรู้ ความเชี่ยวชาญ มีความสามารถในการสื่อสาร มีความเต็มใจที่จะทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการ เป็นหน้าที่หลักสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนหรือลูกค้าโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ส่งต่อการบริการ (Delivery service) ให้แก่ผู้รับบริการซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการไว้ดังนี้

ปิติชัย รังสิยานนท์ (2541 : 29) ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าการบริการทั่วไปเพื่อตอบสนองตอบต่อส่วนรวม โดยมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องและมีความยุติธรรมอันนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องกับการบริการ

ปัจจัยที่สำคัญต่อบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

1. กิจกรรมหรือทรัพยากรบริการ
2. ระบบและกระบวนการให้บริการ
3. ผู้ให้บริการ
4. ผู้รับบริการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

5. สถานที่บริการ

6. ผลผลิตของบริการ

7. ผลกระทบของบริการ

จริน อุดมเลิศ (2540 : 8) ได้กล่าวถึงการให้บริการสาธารณะว่า เป้าหมายของการให้บริการสาธารณะ คือ การสร้างความพอใจให้แก่ผู้รับบริการ ดังนั้น การที่จะวัดว่าการให้บริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ วิธีหนึ่ง คือ การวัดความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเพื่อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการ เพราะการวัดความพึงพอใจนี้เป็นการเป็นการตอบคำถามว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการมีความสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ เพียงใด อย่างไร ในฐานะที่เป็นน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจ การบริการจึงประกอบไปด้วยผู้ให้บริการ (Provider) และผู้รับบริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรกถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

วัลภา ชายหาด (2532 : 65) กล่าวว่าการให้บริการสาธารณะทั่วไป คือ การที่รัฐหรือองค์กรของรัฐจัดบริการต่างๆ ให้แก่ประชาชนโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้นำบริการนั้นสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน โดยรัฐไม่คิดมูลค่าจากประชาชน บริการต่างๆ จะเกี่ยวข้องกับประชาชนและชุมชนที่อนาคตจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นๆ ตามสภาพและวิถีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ในปัจจุบันองค์กรราชการของไทยได้ขยายบทบาทในการให้บริการทั้งทางด้านปริมาณขนาด กำลังคน และงบประมาณเพื่อให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้นอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน

ชูวงศ์ ฉายาบุตร (2536 : 11-14) ได้เสนอหลักการให้บริการแบบครบวงจร หรือการพัฒนาการให้บริการเชิงรุกว่าจะต้องเป็นไปตามหลักการซึ่งอาจเรียกง่ายๆ ว่า หลัก Package service ดังนี้

1. ยึดการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนเป็นเป้าหมายการบริการของรัฐในเชิงรับจะเน้นการให้บริการตามระเบียบแบแผนและมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการดังนี้ คือ

1.1 ข้าราชการมีทัศนคติว่าการให้บริการจะเริ่มต้นก็ต่อเมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการมากกว่าที่จะมองว่าตนมีหน้าที่จะต้องจัดบริการให้แก่ราษฎรตามสิทธิประโยชน์ที่เขาควรจะได้รับ

1.2 ราชการมักเป็นไปเพื่อสงวนอำนาจในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงาน หรือปกป้องตัวราชการเอง มีลักษณะที่เน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม การติดต่อราชการจึงต้องใช้เอกสาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

หลักฐานต่างๆ เป็นจำนวนมากและต้องผ่านการตัดสินใจหลายขั้นตอน ซึ่งบ้างครั้งเกินกว่าความจำเป็น

1.3 จากการที่ราชการมองว่ามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ และกฎระเบียบเป็นเครื่องมือที่จะปกป้องการใช้ดุลพินิจของตนทำให้ราชการจำนวนไม่น้อยมีทัศนคติในลักษณะของเจ้าขุนมูลนาย ในฐานะที่ตนมีอำนาจที่จะบันดาลผลได้ผลเสียแก่ประชาชนการดำเนินความสัมพันธ์จึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน และนำไปสู่ปัญหาต่างๆ เช่น ความไม่เต็มใจที่จะให้บริการ รู้สึกไม่พอใจเมื่อราษฎรแสดงความคิดเห็นโต้แย้ง เป็นต้น

1.3.1 ข้าราชการจะต้องถือว่าการให้บริการเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยจะต้องพยายามจัดบริการให้ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรได้รับบริการทุกคน

1.3.2 การกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจจะต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก โดยพยายามให้ผู้รับบริการได้รับสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับอย่างสะดวกรวดเร็ว

1.3.3 ข้าราชการจะต้องมองผู้มารับบริการว่ามีฐานะแลศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับตน มีสิทธิที่จะรับรู้ ให้ความเห็น หรือโต้แย้งด้วยเหตุผลได้อย่างเต็มที่

2. ความรวดเร็วในการให้บริการ สังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อย่างรวดเร็ว และมีการแข็งขันกับสังคมอื่นๆ อยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการ คือ ความล่าช้า ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นความล่าช้าที่เกิดจากความจำเป็นตามลักษณะของการบริหารราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแห่งรัฐแต่ในหลายส่วนความล่าช้าของราชการเป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ เช่น ความล่าช้าที่เกิดจากการปัดภาระในการตัดสินใจ 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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

อนึ่งการพัฒนาความรวดเร็วในการให้บริการเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ทั้งขั้นตอนก่อนการให้บริการ ซึ่งได้แก่ การวางแผน การเตรียมการต่างๆ ให้พร้อมที่จะให้บริการ และการนำบริการไปสู่ผู้ที่สมควรที่จะได้รับบริการเป็นการล่วงหน้า เพื่อป้องกันปัญหาหรือความเสียหาย เช่น การแจกจ่ายน้ำสำหรับหมู่บ้านที่ประสบภัยแล้งนั้น หน่วยราชการไม่จำเป็นที่จะต้องรอให้มีการร้องขอ แต่อาจนำน้ำไปแจกจ่ายให้แก่หมู่บ้านเป้าหมายล่วงหน้าได้เลย การพัฒนาความรวดเร็วในขั้นตอนให้บริการ เมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการและการพัฒนาความรวดเร็วในขั้นตอนภายหลังการให้บริการ เช่น การรายงาน การติดตามผล การจัดเก็บเอการต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้วงจรของการให้บริการสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น การให้บริการในการจัดทำบัตรการแจ้งย้ายปลายทางซึ่งสำนักทะเบียนปลายทางจะต้องรอการยืนยันหลักฐานทางการทะเบียนจากสำนักทะเบียนต้นทาง เป็นต้น

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

นอกจากนี้ การให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ยังหมายถึง ความพยายามที่จะให้บริการในเรื่องอื่นๆ ที่ผู้มาติดต่อขอรับบริการสมควรจะได้รับด้วย แม้ว่าผู้มาขอรับบริการจะไม่ได้ขอรับบริการในเรื่องนั้นก็ตาม แต่ถ้าเห็นว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการก็ควรที่จะให้คำแนะนำและพยายามให้บริการในเรื่องนั้นๆ ด้วย เช่น มีผู้มาขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน หากเจาหน้าที่ผู้ให้บริการพบว่าบัตรประจำตัวประชาชนของผู้นั้นหมดอายุแล้วก็ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ใหม่ เป็นต้น

4. ความกระตือรือร้นในการให้บริการ ความกระตือรือร้นในการให้บริการเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการให้บริการเชิงรุก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนบ้างส่วนยังมีความรู้สึกว่า การติดต่อขอรับบริการจากทางราชการเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจที่จะให้บริการ ดังนั้น จึงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบริการของรัฐและต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาของการสื่อสารทำความเข้าใจกัน ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการพยายามให้บริการด้วยความกระตือรือร้นแล้วก็จะทำให้ผู้มารับบริการเกิดทัศนคติที่ดี ยอมรับฟังเหตุผล คำแนะนำต่างๆ มากขึ้น และเต็มใจทีจะรับบริการในเรื่องอื่นๆ อีก นอกจากนี้ความกระตือรือร้นในการให้บริการ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริการนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความสมบูรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในที่สุด

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

5. การให้บริการด้วยความถูกต้องสามารถตรวจสอบได้ การพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจรนั้นไม่เพียงแต่จะต้องให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์เท่านั้น แต่จะต้องมีความถูกต้องชอบธรรมทั้งในแง่ของนโยบายและระเบียบแบบแผนของทางราชการและถูกต้องในเชิงศีลธรรมจรรยาด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของข้าราชการเป็นสำคัญ เช่น ในกรณีที่มีผู้มาขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน นายทะเบียนจะต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประพฤติและความจำเป็นของผู้รับบริการด้วยหรือในกรณีที่มีผู้มาขอจดทะเบียนหย่า แม้ว่านายทะเบียนจะสามารถดำเนินการให้ได้ตามประสงค์แต่ในแง่ศีลธรรมแล้วควรจำเป็นต้องมีการพูดจาไกล่เกลี่ยกับคู่สมรสเสียก่อน ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการให้บริการประชาชนจึงต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องนี้อาจเป็นการตรวจสอบโดยกลไกภายในระบบราชการเอง เช่น การตรวจสอบความถูกต้องโดยผู้บังคับบัญชา หรืออาจเป็นการตรวจสอบภายนอก ซึ่งที่สำคัญก็คือ การตรวจสอบโดยประชาชน และประการสุดท้าย คือ การตรวจสอบโดยอาศัยความสำนึกรับผิดชอบในเชิงศีลธรรมและจรรยาทางวิชาชีพของราชการเอง

6. ความสุภาพอ่อนน้อม เป้าหมายอีกประการหนึ่งของการพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจร คือเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อม ซึ่งจะทำให้ผู้มารับบริการมีทัศนคติที่ดีต่อราชการและการติดต่อกับทางราชการอันจะส่งผลให้การสื่อสาร ทำความเข้าใจระหว่างกันเป็นไปได้ง่ายยิ่งขึ้น ความสุภาพอ่อนน้อมในการให้บริการและหน้าที่ที่มีความสำคัญรวมทั้งมีความรู้สึกเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้มาติดต่อขอรับบริการ

7. ความเสมอภาค การให้บริการแบบครบวงจรจะต้องถือว่าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

7.1 การให้บริการจะต้องเป็นไปภายใต้ระเบียบแบบแผนเดียวกันและได้รับผลที่สมบูรณ์ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าผู้รับบริการจะเป็นใครก็ตาม หรือเรียกว่าความเสมอภาคในการให้บริการ

7.2 การให้บริการจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนบางส่วนของประเทศเป็นกลุ่มบุคคลที่มีข้องจำกัดในเรื่องความสามารถในการที่จะติดต่อขอรับบริการจากรัฐ เช่น มีรายได้น้อย ขาดความรู้ความเข้าใจหรือข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร เป็นต้น ดังนั้นการจัดบริการของงทางราชการจะต้องคำนึงถึงคนกลุ่มนี้ด้วยโดยจะต้องพยายามนำบริการไปให้ผู้รับบริการตามสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เช่น การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ต่างๆ เป็นต้น การละเงื่อนไขการรับบริการให้เหมาะสมกับความสามารถของผู้รับบริการ เช่น การออกบัตรสงเคราะห์ในการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้มีรายได้น้อย การเรียกเก็บ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ค่าปรับในอัตราที่ต่ำที่สุดตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อเห็นว่าผู้รับบริการไม่มีเจตนาที่จะเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เป็นเพราะขาดข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกว่าความเสมอภาคนี้ว่าความเสมอภาคที่จะได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาการให้บริการเชิงรุกแบบครบวงจร หรือ Package service เป็นการพัฒนาการให้บริการที่มีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนได้รับบริการที่ควรจะได้รับอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ มีความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการมุ่งที่จะให้บริการเชิงส่งเสริมและสร้างทัศนคติและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการตลอดจนเป็นการให้บริการที่มีความถูกต้องชอบธรรมสามารถตรวจสอบได้และสร้างความเสมอภาคทั้งในการให้บริการและในการที่จะได้รับบริการจากรัฐ

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

1. การให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว
2. การให้บริการโดยเสมอภาค เท่าเทียมกัน
3. การให้บริการด้วยความเต็มใจ และจริงใจ
4. การให้บริการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และถูกต้องตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบแบบแผนของทางราชการ
5. การให้บริการอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องกัน

จากที่กล่าวมาโดยสรุป การให้บริการสาธารณะคือ การที่รัฐหรือองค์กรของรัฐจัดบริการต่างๆ ให้แก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งการให้บริการจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยุติธรรมจนทำให้ประชาชนโดยส่วนรวมเกิดความพึงพอใจ ดังนั้นการที่จะวัดว่าการให้บริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ วิธีหนึ่ง คือ การวัดความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเพื่อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการ เพราะการวัดความพึงพอใจนี้เป็นการเป็นการตอบคำถามว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการมีความสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ เพียงใด อย่างไร

2.6 แนวคิดเกี่ยวผู้นำและภาวะผู้นำ

2.6.1 ผู้นำ

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544 : 13) กล่าวว่า ผู้นำ (Leader) กับ ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นการมองคนละด้าน คำว่า ผู้นำ มองเน้นที่ตัวบุคคล ส่วนคำว่า ภาวะผู้นำ มองเน้นที่คุณลักษณะในตัวบุคคล เราสามารถให้คำนิยามของคำว่า ผู้นำ ได้โดยอาศัยหลัก 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1. ผู้นำ คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มคนหลายๆ คนที่มีอำนาจอิทธิพล หรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือตามคำสั่งได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของผู้อื่น คำว่าผู้อื่นในที่นี้ไม่ได้ หมายความว่า ผู้อื่นทุกคนในกลุ่มคนที่ผู้นำคนนั้นมีส่วนร่วม เพราะภาวะผู้นำมิได้เกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการทั้งหมดหรือไม่ก็ไม่มีเลย แต่ภาวะผู้นำเกี่ยวกับความเป็นผู้นำมากหรือน้อยเพียงใดมากกว่าปริมาณคนที่นำ คืออยู่ที่ความมากน้อยของอำนาจ อิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคน

2. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal relation) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทาง (Two–way process) คือ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตามและในทำนองเดียวกัน บางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของเจตคติของสมาชิกในกลุ่มคนนั้นเอง งานวิจัยหลายเรื่องยืนยันว่าผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมเผด็จการมักเป็นเผด็จการด้วย ส่วนผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมประชาธิปไตยก็มักเป็นคนที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

3. ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คน 2 คนนี้อาจจะเป็นคนๆ เดียวกันได้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจไม่ใช่ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำที่แท้จริงอาจเป็นคนอื่นซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหรือผู้บริหารแต่มีอำนาจ มีอิทธิพลและมีความสามารถในการจูงใจคนให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการหรือคำสั่งได้ทั้งๆ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งใดๆ ทั้งสิ้น

เจษฎา บุญมาโฮม (2546 : 185) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง คนที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งเป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหนึ่งๆ ในองค์กร

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 238) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีบทบาทสำคัญซึ่งสามารถนำหรือประสานการทำงานของสมาชิกในกลุ่มให้ทำงานร่วมกันจนประสบผลสำเร็จโดยบุคคลนั้นได้รับการยอมรับจากสมาชิกในกลุ่มด้วย

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545ก : 229) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีผู้ตามและมีอิทธิพลที่จะทำให้ผู้ตามช่วยกันกำหนดวัตถุประสงค์และบรรลุวัตถุประสงค์นั้น หรือเป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความก้าวหน้าและบรรลุผลสำเร็จโดยใช้อิทธิพลจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดปัญหา วางแผน และรับผิดชอบต่อความอยู่รอด หรือการพัฒนาขององค์การ นอกจากนั้นแล้วผู้นำยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์การและพนักงาน รวมทั้งสามารถใช้อำนาจหรืออิทธิพลต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การเป็นผู้นำนั้นเป็นเรื่องง่ายแต่การเป็นผู้นำที่ดีนั้นเป็นเรื่องยาก

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2543 : 282) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีศิลปะในการจูงใจสมาชิกในกลุ่มหรือทีมงานให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้

ยงยุทธ เกษสาคร (2544 : 68) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีบุคลิกลักษณะคุณสมบัติเด่นกว่าผู้อื่นในกลุ่ม และมีอิทธิพลมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในหน่วยงานทั้งสามารถสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้นๆ ได้ ดังนั้น ผู้นำ จึงหมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งรับบทบาทเป็นผู้บริหารประสานประโยชน์ในกลุ่มเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มซึ่งมีอิทธิพลและอำนาจสามารถบังคับบัญชาบุคคลในกลุ่มให้ปฏิบัติงานจนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545 : 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกลุ่มสามารถที่จะจูงใจชักนำ หรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ

สุพัฒน์ มนัสไพบูลย์ (2537 : 4) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นที่ต้องการในการดำเนินงานของกลุ่ม และสามารถใช้ความรู้นั้นช่วยให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ผู้นำส่วนใหญ่จะมีบุคลิกภาพเด่น มีความรู้ความสามารถ เป็นพิเศษในกลุ่มคนหรือในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้ที่สามารถจูงใจประชาชนให้มีความคิดเห็นคล้อยตาม และลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง จนนำกลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางได้เป็นผลสำเร็จในที่สุด กลุ่มซึ่งอยู่ภายใต้การนำของผู้นำจะดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือล้มเหลวก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำ ผู้นำจะมีอิทธิพลเหนือกว่าสมาชิกคนอื่นในกลุ่มความมีอิทธิพลของเขาต่อสมาชิกของกลุ่ม อาจจะแสดงออกในรูปต่างๆ เช่น การให้คำแนะนำ กระตุ้นเตือน ชักชวน ฯลฯ ผู้นำจะต้องมีทักษะในการใช้ความมีอิทธิพลในสถานการณ์ที่เหมาะสม ข้อสำคัญที่ควรระลึกไว้เสมอก็คือ ผู้นำที่ดีนั้นจะไม่ใช้อำนาจในการทำงานให้บรรลุผล แต่จะเป็นผู้นำที่สามารถชักจูงผู้อื่นให้มีจิตใจคล้อยตามโดยอาศัยเหตุผล

จากทรรศนะของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานต่างๆ โดยได้รับการเลือกและได้รับ การยอมรับ ได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้างาน ให้เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาและเป็นบุคคลที่มีศิลปะในการจูงใจสมาชิกในกลุ่มหรือทีมงานให้ปฏิบัติตามคำสั่ง ของตนได้หรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2.6.2 ภาวะผู้นำ

เจษฎา บุญมาโฮม (2546 : 185) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง กระบวนการที่เกิดจากบุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลที่มีอยู่เหนือสมาชิกคนอื่นในกลุ่มจัดการนำกลุ่มให้ก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายที่กลุ่มหรือองค์กรปรารถนา

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 238) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการในการใช้อิทธิพลของผู้นำต่อการทำกิจกรรมของแต่ละบุคคลในความพยายามที่จะให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

พรนพ พุกกะพันธุ์ (2544 : 2) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือคุณสมบัติ เช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคลที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกันและพากันไปสู่จุดมุ่งหมายที่ดีงาม

นพมาศ ธีรเวคิน (2542 : 100) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ภาวะที่ผู้นำสามารถทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของสิ่งที่หมายเอาไว้ถ้าจะมองในแง่มุมของประชาธิปไตย ภาวะผู้นำก็อาจจะหมายถึงภาวะความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อกันและกันระหว่างสมาชิกของกลุ่มทั้งหลายกับผู้นำ จะสังเกตได้ว่าภาวะผู้นำอาจจะมีได้หลายรูปแบบ แบบที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าก็จะทำให้ผู้ตามมีอิทธิพลตามผู้นำได้มากกว่าภาวะผู้นำแบบเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าลักษณะการถ่วงดุลอำนาจจะไม่เท่ากับแบบประชาธิปไตย

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545 : 3) ได้ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าเป็นกระบวนการที่ผู้นำช่วยสร้างความชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รับรู้ว่า อะไรคือความสำคัญให้ภาพความเป็นจริงขององค์การแก่ผู้อื่นช่วยให้มองเห็นทิศทางและจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนภายใต้ภาวการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544 : 15) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง ศิลปะและความสามารถในการนำและการจูงใจผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนให้ทำงานด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มและขององค์การ

ยงยุทธ เกษสาคร (2544 : 68-69) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะกระตุ้นจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยการโดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อซึ่งกันและกัน ให้เกิดมีใจร่วมกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปในทางดีหรือชั่วก็ได้ ฉะนั้นไม่ว่าคนนั้นจะเป็นอธิบดี ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการบริษัท แม้แต่หัวหน้าโจรแต่ละคนจะต้อง มีภาวะผู้นำทั้งนั้น ซึ่งมีลักษณะของผู้นำที่มีรูปแบบต่าง ๆ กันความเป็นผู้นำมีผลกระทบต่อสิ่งอื่นๆ หลายอย่าง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำในตัว กิจการงานของหน่วยงานก็จะดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยราบรื่นและก้าวหน้า ตรงกันข้ามถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารขาดความเป็นผู้นำในตัว ก็จะเกิดผลเสียต่าง ๆ หลายประการ ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นตัวการแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change agent) ภายในหน่วยงาน พฤติกรรมความเป็นผู้นำจึงมีผลไปถึงผลผลิตขององค์การ ความพึงพอใจ ขวัญและกำลังใจ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ความกระตือรือร้น การบูรณาการ ฯลฯ ของผู้ร่วมงานด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความเป็นผู้นำจะมีลักษณะสำคัญ คือ

1. ด้านคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ ได้แก่ ผู้นำที่มุ่งแสวงหามรรควิธีที่จะนำผู้ร่วมงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้

2. การแสดงออกในรูปของพฤติกรรมในด้านต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความสามารถในการตัดสินใจ กล้าคิด กล้าทำ มีความรับผิดชอบและมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เพื่อก่อให้เกิดผลในแง่ของความมีพลังอำนาจและอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน

3. การแสดงออกซึ่งศักยภาพ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปผู้นำที่มีความเป็นผู้นำสูงจะต้องสามารถแสดงบทบาทในการนำด้วยบารมี และความมีอิทธิพลเหนือกลุ่มบุคคลอื่นได้ในทุกสถานการณ์

4. ความเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่ฝึกฝนอบรมพัฒนาให้เกิดขึ้นได้จากประสบการณ์การเรียนรู้ ดังเช่น ผู้นำที่สำเร็จการอบรมจากสถาบันพัฒนาผู้บริหาร หรือผู้นำที่ผ่านการอบรมในสาขาวิชาเฉพาะ มีความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิคสูง (Technical skill) เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม เป็นต้น

5. ผู้นำที่ดีจะต้องสามารถสร้างความจงรักภักดีให้เกิดในจิตสำนึกของบุคลากรต่อหน่วยงาน สร้างความพึงพอใจด้วยการใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ให้เกิดขึ้นแก่ผู้ร่วมงานได้ จนสามารถสร้างทีมงานได้อย่างมั่นคง

อำนวย แสงสว่าง (2544 : 128) ให้ความหมาย ของความเป็นผู้นำ คือ การจูงใจบุคคลให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในระดับที่สูงที่สุด จัดว่าเป็นกระบวนการของการชี้นำพฤติกรรมและทำให้เกิดความพอใจในงานทั้งพนักงานและองค์การ

จากทรรศนะของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เกิดพลังเป็นอิทธิพลครองใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ให้ความร่วมมือปฏิบัติการ ดำเนินกิจกรรมในทุกสถานการณ์โดยใช้กระบวนการกลุ่มหรือ กลุ่มปฏิสัมพันธ์ หรือพลวัตกลุ่ม ใช้ศิลปะของการสื่อสารเป็นพลังสนับสนุนเป็นปัจจัยในการบริหาร ให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมาย สภาวะหรือศักยภาพ ความสามารถของบุคคลในการสร้างกระบวนการเพื่อจูงใจให้ผู้อื่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ให้ความร่วมมือ มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามแผนงานและจุดประสงค์ที่วางไว้

ความสำคัญของภาวะผู้นำ

การศึกษาผู้นำและภาวะผู้นำ ส่วนสำคัญของเรื่องเกี่ยวกับตัวผู้นำและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำ ซึ่งผู้นำบางคนอาจไม่ได้เป็นผู้บริหารและผู้บริหารหลายๆ คนอาจไม่ได้เป็นผู้นำ เนื่องจากไม่ได้แสดงบทบาทของผู้นำ ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงปรากฏได้ 2 ลักษณะ คือ ภาวะผู้นำที่เป็นทางการเป็นภาวะของผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทางการในองค์กร และภาวะผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เป็นภาวะผู้นำของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เนื่องจากมีทักษะเฉพาะ (Special skill)

อวยชัย ชบา (2538 : 165-166) ได้สรุปความสำคัญของภาวะผู้นำต่อการรวมกลุ่มของคนในองค์กร ดังนี้ ผู้นำที่มีภาวะผู้นำจะทำให้กลุ่มคนรวมตัวกันได้โดยมีความขัดแย้งกันน้อยที่สุดในองค์กร องค์กรจึงเปรียบเสมือนบ้านที่อบอุ่น ผู้นำที่มีภาวะผู้นำจะดำเนินงานขององค์การ เช่น การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การประสานงาน การอำนวยการ และการสั่งการ การประเมินผลงานเพื่อไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คือ การสูญเสียน้อยที่สุด และผู้นำที่มีภาวะผู้นำจะเป็นผู้สร้างบรรยากาศการทำงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้ตามซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน โดยใช้แนวคิดและปรัชญาทางการบริหารต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น การบริหารโดยเน้นวัตถุประสงค์ (Management by objective : MBO) การพัฒนาองค์กร (Organization development : OD) การจูงใจ (Motivation) การควบคุณคุณภาพ (Quality control : QC) การปรับปรุงคุณภาพการจัดการ (Total quality management : TQM) แนวคิดทฤษฎีทางด้านขบวนการมนุษย์สัมพันธ์ (Human relation movement) และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human resource management) ผู้นำที่มีภาวะผู้นำจะสร้างวิสัยทัศน์และอธิบายให้ผู้ตามเข้าใจและเห็นภาพชัดเจนของจุดยืนที่องค์กรที่ตนทำงานอยู่จะมุ่งไปสู่และพยายามเชื้อเชิญ ชักชวนให้สมาชิกขององค์กรปฏิบัติตาม ก็เท่ากับว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเจริญอย่างต่อเนื่องทุกยุคทุกสมัย ผลที่สำคัญย่อมเกิดขึ้น คือ พนักงานหรือผู้ให้บริการขององค์กรจะรู้จักปรับตัวให้สอดคล้องต่อลูกค้าหรือต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการในลักษณะต้องถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน จึงจะเกิดความพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย คือ ผู้บริการก็ได้ประโยชน์และผู้รับบริการหรือลูกค้าได้ประโยชน์ด้วย และผู้นำที่มีภาวะผู้นำจะเป็นผู้สร้างค่านิยม ความเชื่อ หรือวัฒนธรรม เพราะวัฒนะธรรมเป็นแบบแผนหรือพฤติกรรมที่เรียนรู้กันได้ ถ้าผู้สร้างวัฒนธรรมค่านิยมที่ถูกต้องให้เป็นปรัชญา แนวคิด และแนวการปฏิบัติได้ หรือทำให้เกิดการรับรู้ การคิดและความรู้สึกในแนวเดียวกันผู้นำก็สามารถใช้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

วัฒนธรรมนั้นช่วยในการบริหารงานได้ง่ายขึ้น เพราะแบบการปฏิบัติของกลุ่มคนสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลได้

กิตติพันธ์ รุจิรกุล (2539 : 12) กล่าวถึงความสำคัญของผู้นำต่อการบริหารองค์การว่า ในการบริหารงานของหน่วยงานหรือองค์การใดก็ตามผู้นำประดุจดวงประทีปขององค์การ เป็นตัวแทนองค์การ และเป็นจุดรวมแห่งพลังอันเป็นพลังร่วมของบุคคลในองค์การหรือหน่วยงานนั้น ดังนั้นผู้นำจึงเป็นเสมือนหลักชัยในการดำเนินงาน โดยเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชา และผลงานโดยส่วนรวม ความสามารถและลักษณะผู้นำมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันกับคุณภาพและคุณค่าขององค์การ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานราชการนั้นๆ เป็นอย่างดี และนอกจากนี้ผู้นำยังเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและร่วมงานอีกด้วย ผู้นำของหน่วยงานเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อสถานภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาและต่อผลการปฏิบัติของหน่วยงานที่เขาสังกัด ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือผู้ที่อยู่ภายให้บังคับบัญชาและมีอิทธิพลซึ่งสามารถทำให้ผลการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ หรืออาจผิดเป้าประสงค์ได้

ชูชาติ พ่วงสมจิตร์ (2544 : 6) กล่าวว่าภาวะผู้นำองค์การแต่ละองค์การประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ คน ธรรมชาติของคน หากมีคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาอยู่ร่วมกันจะเกิดปฏิสัมพันธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือการยอมรับอิทธิพลทางใจและการลงมือปฏิบัติตามผู้มีอิทธิพลเหนือกว่า กำหนดให้เกิดการร่วมมือร่วมใจดำเนินการไปสู่จุดหมายโดยที่ทุกคนเกิดความพึงพอใจด้วย ในภาวะเช่นนี้ผู้นำจึงเป็นผู้มีบทบาทนำเพื่อนร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในด้านต่างๆ ดังนี้ การกำหนดนโยบายของกลุ่มหรือหน่วยงาน การวางแผน ผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้ประสานงาน เป็นผู้ให้ความสะดวก เป็นผู้ติดตามดูแล ให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือ เป็นผู้รับผิดชอบแทนหน่วยงานนั้นๆ หรือเป็นตัวแทนติดต่อกับคนภายนอก และเป็นตัวแทนหรือสัญลักษณ์ของกลุ่ม

โดยสรุป ภาวะผู้นำมีความสำคัญต่อกระบวนการเชิงบริหารทุกระบบ ทุกงาน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำให้เต็มความสามารถให้เกิดพลังอิทธิพล ในการครองใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ให้ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้นำเกิดบารมี ได้ความเชื่อมั่น ความนับถือ กำลังใจ ความอบอุ่น ในการร่วมทีมหรือกลุ่มดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2.7 แนวคิดเกี่ยวประสิทธิภาพ

จากการศึกษาเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีการกล่าวถึงความหมายของประสิทธิภาพ ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ธานินทร์ สุทธิกุญชร (2543 : 8) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ใกล้เคียงกับอาจารย์ชุบ กาญจนาประการ ในเรื่องของผลงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน แต่จอห์น มิเล็ท ได้ขยายความรวมถึงการได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานด้วย อีกทั้งได้ให้แง่คิดในการพิจารณาความพึงพอใจในการให้บริการกับประชาชนนั้น 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 สามารถมีระบบการทำงานสร้างสมทรัพยากร และความมั่งคั่งเก็บไว้ภายในไว้เพื่อการขยายตัวต่อไป และเพื่อเอาไว้สำหรับรองรับสถานการณ์ที่อาจเกิดวิกฤติการณ์จากภายนอกได้ด้วย นอกจากนี้แล้ว ธงชัย สันติวงษ์ ยังได้รวบรวมความคิดของนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคำว่า ประสิทธิผลขององค์กร (Organizational effectiveness) และประสิทธิภาพขององค์กร (Organizational efficiency) ไว้ว่า ประสิทธิผล หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการก้าวหน้าไป และสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่องค์การตั้งไว้ ส่วนประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบ ทรัพยากรที่ใช้กับผลที่ได้จากการทำงานว่าดีขึ้นอย่างไร แค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์การ ในการบริหารทีมงานให้มีประสิทธิภาพนั้นทำได้เพียงใดจะอยู่ที่ปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ที่ผสมผสานอยู่ด้วยกัน คือ

1. ความพยายาม คือ ขนาดของกำลังความพยายามของผู้ทำงานที่ทุมเท ให้กับงานของกลุ่มจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะงานที่ออกแบบว่าเป็นงานที่ท้าทายความสามารถหรือไม่ ให้อิสระในการตัดสินใจหรือไม่ เป็นต้น

2. ทักษะความรู้ หมายถึง ทั้งทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและความรู้ที่จะเอาไว้พิชิตงาน และรวมไปถึงการมีทักษะและความรู้ที่เกี่ยวกับการเข้ากับคนเพื่อการทำงานด้วย ทักษะและความรู้นี้เองที่จะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพเข้ากันได้ และรวมพลังกันเพื่อการทำงานได้

3. กลยุทธ์ที่ใช้แก้ปัญหาหรือประยุกต์ใช้ทำงาน ถ้ากลุ่มมีกลไกในการร่วมกันและช่วยกันคิดค้น หากลยุทธ์ที่จะใช้แก้ปัญหาหรือพัฒนางานให้ดีขึ้นตลอดเวลาแล้วประสิทธิภาพของกลุ่มจะเกิดขึ้นได้เสมอ

กันตยา เพิ่มผล (2541 : 2) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ขนาดและความสามารถของความสำเร็จ หรือบรรลุผลตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของตนเองและองค์การ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

จากความหมายต่าง ๆ พอจะสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีที่สุดนั้น ถ้าเป็นการบริหารในด้านธุรกิจก็คือการให้ผลกำไรสูงสุด แต่ถ้าเป็นการบริหารราชการ คือความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการได้สูงสุด

บัญชา อึ่งสกุล (2545 : 34) กล่าวว่า สภาพความสำเร็จของงานเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถเลือกในการแก้ปัญหาได้จากทางเลือกหลาย ๆ ทาง โดยการประเมินทางเลือก จะทำให้สามารถระบุหรือกำหนดทางเลือกที่จะทำการพัฒนาได้ ดังนั้นผู้บริหารต้องมีการตัดสินใจในทุกระดับทั้งในด้านการวางแผน 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. ประสิทธิภาพทางจิตใจคือเป็นการสร้างลักษณะทางจิตใจของความเป็นมนุษย์

สำหรับแนวคิดทฤษฎีด้านประสิทธิภาพ ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ทุกคนจะต้องได้ความรู้ และประสบการณ์มาตั้งแต่กำเนิดที่ต้องการบรรลุประสิทธิภาพแห่งตน อันเป็นเป้าหมายที่สำคัญของคนเรา

ดนัย เทียนพุฒ (2545 : 264-265) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ สิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่ในตัวบุคคลโดยสามารถแสดงออกในลักษณะ เช่น

1. มีความสามารถพิเศษที่คาดการณ์ข้างหน้าได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ หรืออาจเรียกได้ว่ามีวิสัยทัศน์ที่ดี แล้วก็ยังสามารถจัดการธุรกิจหรืองานที่รับผิดชอบให้นำไปสู่สิ่งที่คาดการณ์ไว้

2. มีไฟแห่งพลังการทำงาน คือ การตระหนักถึงความมุ่งมั่น ทุ่มเท กระฉับกระเฉง สามารถอดทนหรือรับภาวะกดดันต่างๆ โดยไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคนานัปการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3. มีบารมีอยู่ในตัว ใครเห็นก็เป็นที่ยำเกรง ให้ความเคารพนอบน้อม พร้อมที่จะปฏิบัติตามทั้งๆ ที่ไม่ได้แสดงอำนาจบาตรใหญ่ หรือวางท่าทีแต่อย่างใด

4. มีความสามารถที่จะจัดการหรือแก้ปัญหาได้อย่างเฉียบพลัน และมีโอกาสผิดพลาดน้อยมาก โดยอาศัยการประสานประโยชน์จากความเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์และมีการสื่อสารข้อความอย่างดีเยี่ยม

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ลักษณะองค์การที่มีประสิทธิภาพตามแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สามารถสรุปได้ดังนี้

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

การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน 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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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)

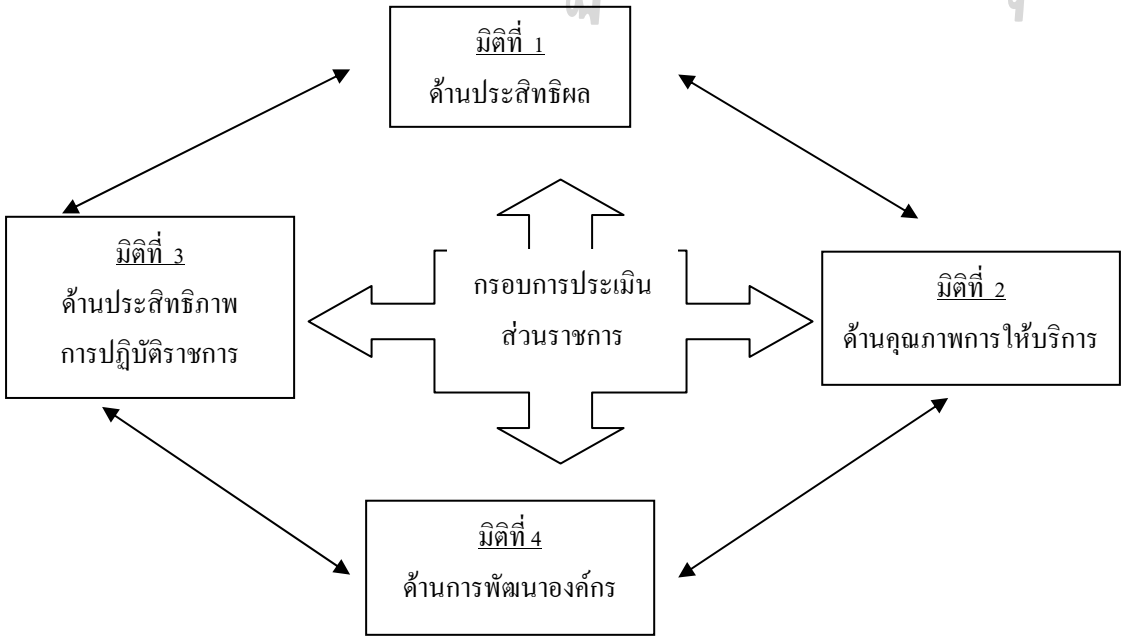
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ (Quality service)

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (Resole-oriented)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐโดย มาตรา 45 กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งเชื่อมโยงกับการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเป็นระบบ เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาให้แรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป โดยแนวทางการบริหารหรือจัดสรรสิ่งจูงใจที่จะได้รับ ประกอบด้วยสิ่งจูงใจที่เป็นทั้งตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ และมุ่งสู่เป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจทั้งระดับองค์กรและระดับบุคคล และมีการนำมาตรการเชิงลบมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ เพื่อผลักดันให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลงานและบริหารราชการแบบมืออาชีพ ประกาศให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ผลการประเมินตามข้อตกลง และสิ่งจูงใจที่ส่วนราชการได้รับเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้

กรอบการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้กรองการประเมินผลทั้ง 4 มิติ ดังภาพประกอบ 5

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 5 กรอบการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2547 : 7

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

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ จะวัดผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการในด้านความสำเร็จตามเป้าหมาย ผลผลิตของส่วนราชการ และความสำเร็จของการแก้ไขหรือยกเลิกกฎระเบียบ โดยการประเมินผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายผลผลิตที่กำหนดไว้ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการผลักดันให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิผล และรัฐบาลกำหนดให้ความสำเร็จของเรื่องที่ดำเนินการและอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจของส่วนราชการและภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามนโยบายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ เช่น ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย การให้บริการกับประชาชนสะดวกรวดเร็วขึ้น การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น หรือเพิ่มผลผลิตในการทำงานสูงขึ้น เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ จะวัดผลในด้านคุณภาพการให้บริการด้วยการประเมินผลตามความสำเร็จในการจัดทำแผนการปรับปรุงแก้ไข บริการ และความสำเร็จในการนำแผนไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากความสำเร็จของงานในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

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

ขั้นตอนที่ 2 จัดทำแบบสอบถามและดำเนินการสอบถามไปยังหน่วยงานอื่นที่มาติดต่อหรือหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเน้นสอบภามในเชิงรุก

ขั้นตอนที่ 3 สามารถจัดทำแผนปรับปรุงแก้ไขบริการได้แล้วเสร็จและผ่านการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการ โดยนำผลจากขึ้นตอนที่ 2 มาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผน

ขั้นตอนที่ 4 สามารถปฏิบัติตามแผนได้แล้วเสร็จครบถ้วน

ขั้นตอนที่ 5 มีการติดตามประเมินผลในการปฏิบัติตามแผนและจัดทำรายงานประเมินผลความสำเร็จ

นอกจากนี้วัดผลระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในด้านความพึงพอในผู้รับบริการจากส่วนราชการซึ่งครอบคลุมประเด็น ความพึงพอใจด้านกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ ความพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และความพึงพอใจด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ จะวัดผลในด้านการลดค่าใช้จ่ายของงบประมาณที่สามารถประหยัดได้ โดยหน่วยงานที่สามารถใช้งบประมาณต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร และบังได้ผลการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนด แสดงถึงการมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ การลดค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการลดระยะเวลาการให้บริการ

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

1. ความสำเร็จในการถ่ายทอดองค์ความรู้และทักษะใหม่ๆ ในการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2. ความสำเร็จในการจัดตั้งทีมงาน เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในการพัฒนาระบบบริหารความรู้ภายในองค์กร

สรุปแนวทางที่จำเป็นเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพของส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีลักษณะดังนี้

1. ส่วนราชการที่สามารถแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่ได้รับเพื่อมาดำเนินการ ให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนผู้รับบริการ

2. ความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาให้บริการ

3. การให้ความสำคัญกับลูกค้าในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

4. ความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตรากำลัง หรือการจัดสรรอัตรากำลังให้คุ้มค่า รวมทั้งการบริหารอัตรากำลังและค่าใช้จ่ายบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการพัฒนาระบบบริหารความรู้ในองค์กร

สรุปได้ว่าประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถดำเนินงานต่างๆ ตามหน้าที่ได้โดยใช้ทรัพยากรปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคน อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการสูญเปล่าน้อยที่สุดมีลักษณะการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้เป็นอย่างดี โดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากร กำลังคนมีระบบการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการผลิต และบริการได้ตามเป้าหมาย

2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

การจัดการเป็นศิลปะในการใช้ทรัพยากรขององค์การให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และโครงการทุกแห่งที่ตั้งขึ้นมิได้เจริญหรือบรรลุเป้าหมายได้เองจำเป็นต้องมีการจัดการที่ดี ผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการและมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย ปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้การจัดองค์การบรรลุเป้าหมาย คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ความรู้และการจัดการ เครื่องจักร และตลาด

การบริหารจัดการมีหลายแนวคิดที่สำคัญได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการและการควบคุมผู้บริหารที่ดีจะต้องมีความสามารถทุกด้านมีความภักดีต่อองค์กรและ จะต้องมีทักษะที่จำเป็นในการบริหารงาน ได้แก่ ทักษะด้านความคิด ทักษะด้านมนุษย์สัมพันธ์ ทักษะด้านเทคนิค จึงจะสามารถจัดการงานในองค์การให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามทุกคนอาจฝึกฝนให้มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้จัดการหรือผู้บริหารได้หากมีความตั้งใจอย่างแท้จริง เมื่อมนุษย์ได้มีการรวมตัวกันเป็นองค์การแล้วนั้น ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีมนุษย์เพิ่มขึ้น เนื่องจากตามความเป็นจริงมนุษย์ยังมีการเกิด ทำให้มนุษย์มีเพิ่มมากขึ้นความต้องการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

รวมทั้งช่วยกันป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้ช่วยกระตุ้นให้มนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มมากขึ้น เมื่อมีการอยู่รวมกันย่อมต้องหาหัวหน้าเพื่อให้เป็นผู้ปกครองดูแลช่วยเหลือ เพื่อกำกับความประพฤติของสมาชิกให้อยู่รวมกันอย่างปกติสุข การปกครองจึงต้องอาศัยวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือ

สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกิจกรรมมนุษย์ คือ การจัดการ มนุษย์มีการรวมกลุ่มกันเพื่อความสำเร็จในเป้าหมายมนุษย์ไม่สามารถก้าวไปสู่ความสำเร็จได้ด้วยตัวคนเดียว การจัดการตั้งแต่ขั้นตอนแรกไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย (สัมพันธ์ ภู่ไพบูลย์. 2540 : 1) จึงเป็นสิ่งสำคัญในการรวมกลุ่มของบุคคลและสังคมไม่ว่าจะเป็นองค์การที่หวังผลกำไร และองค์การที่ไม่หวังผลกำไร ด้วยสิ่งนี้ทำให้มนุษย์มีความเจริญก้าวหน้าเหนือสัตว์โลกทั้งปวง แม้แต่ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ถ้าความสามารถในการจัดการไม่เท่าเทียมกันจะทำให้ความสำเร็จของชีวิตแตกต่างกัน

ความหมายของการจัดการ

นักวิชาการก็ได้นิยามความหมายของการจัดการไว้ ดังนี้

สุพีร์ ลิ่มไทย (2541 : 81) กล่าวว่า การจัดการ (Management) คือ กระบวนการในการประสานบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

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

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

สมคิด บางโม (2538 : 29) กล่าวว่า การจัดการคือศิลปะในการใช้ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ในองค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ (2543 : 12) กล่าวว่า การจัดการ คือกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหาร มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย

การจัดการนั้นจะเน้นในเรื่องการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งโดยทั่วไปมักจะอาศัยทรัพยากรหลักประเภทวัสดุอุปกรณ์ คน เงิน และข่าวสารข้อมูล โดยใช้กระบวนการจัดการเป็นเครื่องมือช่วยผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการและมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย

กระบวนการจัดการ (Process of management)

การจัดการเป็นกระบวนการ (Management as a process) มีความสัมพันธ์กับการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์การและแปรเปลี่ยนจุดมุ่งหมายนั้นสู่การปฏิบัติจริง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ขององค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนด โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ (Systematic) ซึ่ง กูลิคและเออร์วิก (Gulick and Urwich. 1973 : 13) ได้นำหลักการของฟาโยล (Fayol) มาปรับปรุงประยุกต์และได้เสนอเป็นหลักการว่า การบริหารจัดการจะประกอบด้วย 7 ด้าน ที่รู้จักกันในชื่อของ “POSDCoRB” มีรายละเอียดดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 72)

1. การวางแผน (P = Planning) หมายถึง การจัดวางหรือกำหนดว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับพร้อมวางอะไร และทำอย่างไรให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น หรือแผนระยะยาวก็ได้ รูปแบบของแผนควรประกอบด้วยหัวข้อ วัตถุประสงค์ นโยบายแนวปฏิบัติและมาตรฐานของงานโดยคำนึงว่าจะทำอะไร (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 เพราะถ้ามีการจัดองค์การที่ดีจะช่วยให้เกิดความราบรื่นในองค์การนั้น ในการจัดองค์การอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์การ สายการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร

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

4. การอำนวยการ (D = Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ

5. การประสานงาน (Co = Coordinating) หมายถึง การประสานกิจการระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยยึดถือหน้าที่วัตถุประสงค์และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้องค์การเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้าอยู่เสมอ

6. การรายงานผล (R = Reporting) หมายถึง การเสนอผลการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ขององค์การให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานทราบว่าการปฏิบัติงานรุดหน้าหรือไม่มีอุปสรรคและข้อขัดข้องประการใดผลการปฏิบัติสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายขององค์การหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์การและประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

7. การจัดงบประมาณ (B = Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณบัญชีการใช้จ่ายเงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

จากศึกษาแนวคิดของกูลิคและเออร์วิก (Gulick and Urwich) เกี่ยวกับกระบวนการจัดการ 7 ด้าน หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “POSDCORB” นั้น ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการที่ครอบคลุม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การที่ได้กำหนดไว้ โดยการวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การอำนวยการ การประสานงาน การรายงานผล และการจัดงบประมาณ จำแนกรายละเอียด ดังนี้

การวางแผน (Planning)

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

ความหมายของการวางแผน

การวางแผน เป็นภารกิจแรกของการบริหารงาน ถ้าหน่วยงานได้มีการวางแผนที่ดี ตั้งแต่ต้นย่อมส่งผลให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนักการศึกษาได้กล่าวไว้คือ

สุพีร์ ลิ่มไทย (2541 : 83) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์การและตัดสินใจว่าจะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างไร

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

คูนซ์ (Koontz. 1982 : 23) ให้ความหมายว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำไม เมื่อไร และใครทำ

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

ความสำคัญของการวางแผน (Significance of planning)

สมคิด บางโม (2538 : 50) กล่าวว่า องค์การของธุรกิจจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้หากมีการวางแผนไว้เป็นอย่างดี การวางแผนจะอำนวยประโยชน์แก่การประกอบธุรกิจ ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดในอนาคตองค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวให้สามารถปรับตัวและเผชิญกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์การ

3. ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ เพื่อเป็นหลักประกันให้ธุรกิจดำเนินการไปด้วยความมั่นคงและมีการเจริญเติบโตด้วยดี

4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ช่วยให้การทำงานประสานสัมพันธ์กัน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจนขึ้น และยังอำนวยประโยชน์ในการจัดระเบียบองค์การให้มีความเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่

5. ทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน เพราะการวางแผนช่วยให้มีการเลือกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่

6. ช่วยให้การตรวจสอบและการควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

ลักษณะของการวางแผน (The nature of planning)

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2545 : 74-76) กล่าวว่า การวางแผนประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ด้าน คือ

1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ (The contribution to purpose and objectives) ทุกแผนจะช่วยกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ความคิดนี้ได้เกิดจากลักษณะของธุรกิจซึ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มโดยอาศัยความร่วมมือกัน

2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการการจัดการ (Primary of planning) การวางแผนช่วยในการจัดการทุกหน้าที่ ทั้งยังเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่นๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

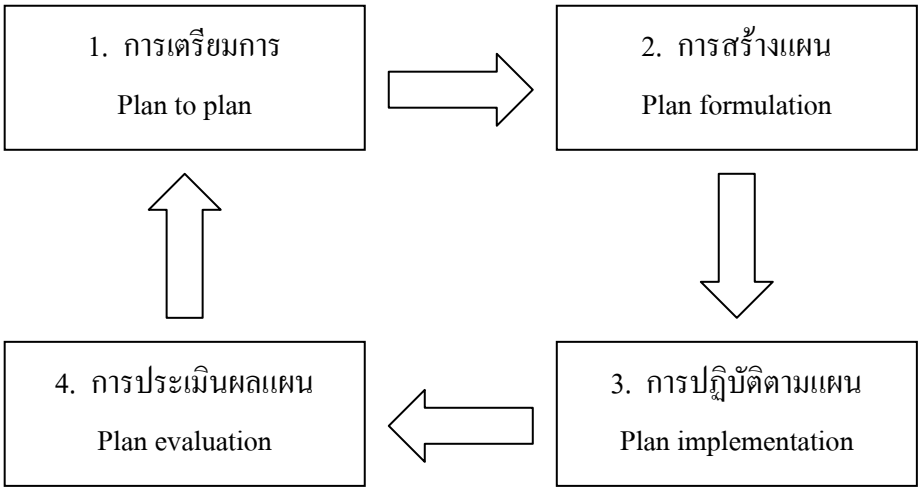
3. ความหลากหลายของการวางแผน (The pervasiveness of planning) การวางแผนเป็นงานของผู้จัดการทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการ ในระดับที่แตกต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญยิ่ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

4. ประสิทธิภาพของแผนงาน (The efficiency of plans) การวางแผนนั้น ผู้วางแผนจะต้องคำนึงให้แผนงานที่วางมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์การ

กระบวนการวางแผน (Planning process)

เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ (2538 : 37-38) กล่าวว่า กระบวนการในการวางแผนสามารถแสดงดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 กระบวนการวางแผน

ที่มา : เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ. 2538 : 37-38

การสร้างแผนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลแผนจากภาพข้างต้นอธิบายได้ดังนี้

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

1.1 นโยบายและเป้าหมายขององค์การต้องการอะไร

1.2 วิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันงานในหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนความพร้อมในการทำงาน

1.3 วัตถุประสงค์ ความต้องการสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายขององค์การหรือไม่

1.4 สภาพแวดล้อมปัจจุบันและโอกาสเอื้ออำนวยให้มากน้อยเพียงใด

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1.5 ผลสำเร็จที่ต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.6 ข้อมูลต่างๆที่ต้องการ บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนมีใครบ้าง

2. การสร้างแผน (Plan formulation) 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 และผู้รับผิดชอบแต่ละกิจกรรม

3. การปฏิบัติตามแผน (Plan implementation) หมายถึงการนำแผนที่สร้างขึ้นไปสู่การปฏิบัติมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

3.1 กำหนดคนที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติและการควบคุมงานในแต่ละส่วน

3.2 การประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามแผนก่อนที่จะมีกิจการมอบหมายงานให้รับผิดชอบไปปฏิบัติ

3.3 จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

3.4 กำหนดรูปแบบความร่วมมือและการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับแผน

3.5 การนิเทศงาน (Supervision) ช่วยเหลือแนะนำในการปฏิบัติงาน

3.6 การควบคุมกำกับและติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนซึ่งอาจจะใช้เทคนิคพีพีบีเอส เพิร์ท (PPBS PERT/CPM) หรือ แก๊นท์ ชาร์ท (GANTT CHART) ช่วยในการควบคุม

4. การประเมินผลแผน (Plan evaluation) หมายถึง การประเมินผล การปฏิบัติงานว่าได้บรรลุตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ การประเมินผลแผนนี้เป็นการประเมินเพื่อได้ข้อมูลกลับไปยัง ขั้นที่ 1 ของกระบวนการวางแผนนั่นเอง สำหรับกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติมีดังนี้

4.1 ผลการปฏิบัติงานได้ตามที่ต้องการมากน้อยเพียงใด

4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่พบ

4.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผน

4.4 สมควรที่จะมีกิจกรรมทบทวนแผนปรับแผนหรือไม่

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ประเภทของการวางแผน (Types of planning)

การแบ่งแผนออกเป็นประเภทต่างๆ นั้นจะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่นำมาใช้โดยทั่วไปแล้ว การจัดแบ่งประเภทสามารถจำแนกได้ดังนี้ (ศิริอร ขันธหัตถ์. 2539 : 59-62)

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 เพราะสถานการณ์ที่แตกต่างกัน การเลือกใช้แผนย่อมแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

4.1 แผนใช้ครั้งเดียว (Single–use planning) เป็นแผนที่ใช้เพื่อปรับและเสริมการวางแผนใช้ประจำ เนื่องจากแผนที่ใช้ประจำไม่อาจตอบสนองความเหมาะสมในสถานการณ์ต่างๆ ได้แผนชนิดนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเฉพาะสถานการณ์ช่วยความเสี่ยงและเป็นการใช้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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 ของกระบวนการจัดการโดยต่อจากการวางแผน การจัดองค์การเป็นการกำหนดรูปร่างโครงสร้างองค์การ จัดแผนงานโดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรและสายการบังคับบัญชา รวมถึงการเชื่อมโยง ติดต่อสัมพันธ์ภายในองค์การ ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดการบุคลากรให้เหมาะสมกับโครงสร้างเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและสามารถกำหนดมาตรฐานของบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพโดยทั่วไปก็คือการจัดให้คน (Individuals) และงาน (Jobs) เข้ากันได้อย่างเหมาะสมนั่นเอง

ความหมายของการจัดองค์การ

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

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 220) กล่าวว่าการจัดองค์การ หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารที่จะให้มีหนทางสำหรับการปฏิบัติงานให้สำเร็จผลตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้

ศิริอร ขันธหัตถ์ (2539 : 79) ได้สรุปว่า การจัดองค์การ หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์การ โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดแจ้ง เพื่อให้การประกอบการตามภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

บาร์นาร์ด (Barnard. 1986 : 398) กล่าวว่า การจัดองค์การ คือ ระบบของการประสานงานหรือแรงงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปอย่างมีความรู้สึกสำนึก

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

จากความหมายข้างต้น การจัดองค์การจะประกอบด้วย 1) การกำหนดส่วนงานและการแบ่งงาน 2) การกำหนดความสัมพันธ์ภายในองค์การ และ 3) การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

ความสำคัญของการจัดองค์การ (Significance of organizing)

ชวลิต ประภวานนท์ และคณะ (2539 : 140) กล่าวว่า องค์การโดยทั่วไป จะมีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ยังต้องมีการจัดองค์การ เพราะจะทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติงาน (Work flow) จึงทำให้พนักงานทำงานไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือขัดแย้งกันในหน้าที่ ทั้งยังให้ทราบขอบเขตของงานการติดต่อประสานงานกันจะได้สะดวกขึ้น จะเห็นได้ว่า การจัดองค์การมีความจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ดังนี้

1. ประโยชน์ต่อองค์การ

1.1 การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีและเหมาะสม จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเจริญก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อย ๆ

1.2 ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อนไม่มีแผนงานมากเกินไปเป็นการประหยัดต้นทุนไปด้วย

1.3 องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนไปได้ง่ายตามความจำเป็น

2. ประโยชน์ต่อผู้บริหาร

2.1 การบริหารงานง่าย สะดวก รู้ว่าใครรับผิดชอบอะไร มีหน้าที่อะไร

2.2 แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนได้ง่าย

2.3 ทำให้งานไม่คั่งค้าง ณ. จุดใด สามารถติดตามแก้ไขได้ง่าย

2.4 การมอบอำนาจทำได้ง่ายขจัดปัญหาการเกี่ยงกันทำงานหรือปัดความรับผิดชอบ

3. ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน

3.1 ทำให้รู้อำนาจหน้าที่และขอบข่ายการทำงานของตนว่ามีเพียงใด

3.2 การแบ่งงานให้พนักงานอย่างเหมาะสม ช่วยให้พนักงานมีความพอใจ ไม่เกิดความรู้สึกว่างานมากไปหรือน้อยไป

3.3 เมื่อพนักงานรู้อำนาจหน้าที่ และขอบเขตงานของตนเองย่อมก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน

3.4 พนักงานเข้าใจความสัมพันธ์ของตนต่อฝ่ายอื่น ๆ ทำให้สามารถติดต่อกันได้ดียิ่งขึ้น

กระบวนการจัดองค์การ (Process of organizing)

การจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพนั้น เดล (Dale. 1978 : 132) ได้เสนอแนะการจัดองค์การเบื้องต้นไว้ 3 ประการดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดรายละเอียดของงานเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย องค์การต่าง ๆ สร้างขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง งานต่างๆ ขององค์การย่อมมีมากน้อยต่างกันตามประเภท

ขั้นตอนที่ 2 การแบ่งงานให้แต่ละคนในองค์การรับผิดชอบตามความเหมาะสมและตามความสามารถ การแบ่งงานเบื้องต้นควรจะเป็นการรวมกลุ่มของงานที่มีลักษณะคล้ายกันหรือสัมพันธ์กันเป็นแผนกงาน แล้วจึงแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้แต่ละคนแต่ละแผนก การแบ่งงานควรให้ทุกคน ได้ทำงานตามความรู้ความสามารถได้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไป และได้รับผลตอบแทนจากงานที่ได้ปฏิบัติให้กับองค์การด้วยความชอบธรรม

ขั้นตอนที่ 3 การประสานงาน เมื่อได้แบ่งงานให้แต่ละฝ่ายแต่ละแผนกแล้วขั้นต่อไปคือจัดให้มีการประสานงานระหว่างแผนกต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หากการประสานงานไม่ดีหรือไม่มีการประสานงาน การทำงานอาจซ้ำซ้อนหรือขัดกัน ทำให้การทำงานล่าช้าและเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

การจัดโครงสร้างขององค์การ (Organization structure)

การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับประเภทธุรกิจ สภาพแวดล้อมตลอดจนขนาดขององค์การย่อมจะทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุเป้าหมายขององค์การ

ศิริอร ขันธหัตถ์ (2539 : 85) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) หมายถึง ภาพรวมของหน่วยงานย่อยความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยในองค์การสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การตามสายงานหลัก (Line organization) เป็นโครงสร้างที่ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชาจากบนลงล่างเป็นขั้น ๆ และชัดเจน แต่ปัญหาสำหรับโครงสร้างลักษณะนี้ ก็คือขาดผู้เชียวชาญเฉพาะการดำเนินงานไม่ครอบคลุมขอบข่ายของงานได้ทั้งหมดและให้อำนาจควบคุมโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงเท่านั้น

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

3. โครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน (Functional organization) เป็นโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้น โดยแบ่งตามประเภทหรือหน้าที่การงาน ก่อให้เกิดการได้คนมีความสามารถทำงานในประเภทนั้นๆ และมีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่ชนิดเดียวกัน จึงง่ายต่อการประสานงาน เนื่องจากแต่ละคนมีความสนใจในงานและใช้ภาษาเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานรวดเร็ว สม่ำเสมอพร้อมทั้ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

เกิดความประหยัดเพราะสามารถสร้างผลิตผลได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย การใช้เครื่องจักรและแรงงานก็ใช้ได้ผลคุ้มค่า แต่โครงสร้างลักษณะนี้จะเกิดผลเสีย คือ การประสานงานขององค์การจะยุ่งยาก เพราะมีหัวหน้าหลายคน การวางแผนงานยุ่งยากขึ้นและแต่ละฝ่ายก็จะเน้นความสำคัญของเป้าหมายของคนมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมขององค์การ

4. โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix organization) การผสมผสานโครงสร้างแบบต่างๆ เข้าด้วยกัน ในลักษณะเฉพาะกิจหรือในช่วงเวลาหนึ่งจนกว่าจะเสร็จ ทำให้องค์การสามารถนำพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาช่วยทำงาน ผลงานที่ได้ก็จะมีประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายที่จะใช้จ้างผู้เชี่ยวชาญ ไม่ต้องรับบุคลากรเพิ่มและพนักงานได้ทำงานเต็มที่ แต่บางครั้งบุคลากรอาจเกิดความสับสน กำหนดความสำคัญของงานไม่ถูกว่าจะทำงานประจำ หรืองานโครงการก่อน อาจมีปัญหาในเรื่องการปรับตัวในการทำงานร่วมกันเพราะเปลี่ยนผู้บังคับบัญชาถ้าไม่สามารถติดต่อสัมพันธ์กันได้การทำงานจะล้มเหลวเกิดความขัดแย้งและองค์การจะไม่ประสบความสำเร็จ

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

6. โครงสร้างองค์การงานอนุกร (Auxiliary organization) คือหน่วยงานช่วยซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการจัดการ เช่น งานเลขานุการ งานตรวจสอบเป็นต้น

สรุปได้ว่าการจัดองค์การ (Organization) เป็นการจัดโครงสร้างขององค์การกำหนดสายการบังคับบัญชา กำหนดขอบเขตของงานแต่ละงาน การจัดกลุ่มงานเป็นฝ่าย แผนก กอง รวมทั้งมีการจัดทำเอกสารเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจ และอาจมีการกำหนดคณะที่ปรึกษาเมื่อมีงานที่จำเป็นต้องใช้

การจัดบุคลากร (Staffing)

ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อองค์การมาก องค์การจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หากองค์การไม่มีทรัพยากรมนุษย์หรือมีแต่ไม่มีคุณภาพการจัดการให้บรรลุเป้าหมายขององค์การย่อมดำเนินไปได้โดยยากยิ่ง การจะได้คนดีมีคุณภาพเข้ามาทำงานย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับการจัดบุคลากรที่ดี โบวี่ และคณะ (Bovee and others. 1993 : 414-424)

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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 และทำให้พวกเขาคลายความกังวลและพิจารณาดูข้อมูลที่ได้มาเกี่ยวกับผู้สมัครและตำแหน่งที่ต้องการ

2.3 ตรวจสอบกับบุคคลที่อ้างถึง (Reference) เป็นวิธีที่นิยมใช้เพราะการรับสมัครงาน ที่มีผู้สมัครมากอาจมีบางคนให้ข้อมูลเท็จดังนั้นองค์การจึงต้องตรวจสอบก่อนรับเข้าทำงานในองค์การ

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)

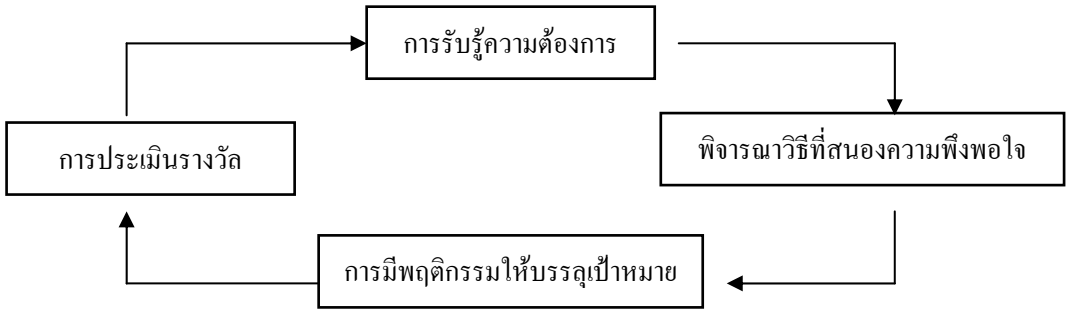
การอำนวยการเป็นการใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานผู้ร่วมงานให้กระตือรือร้นในการทำงาน อุทิศตนร่วมแรงร่วมใจกับสมาชิกในองค์การ ปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ

การอำนวยการเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นการสั่งการแต่อย่างเดียว การอำนวยการจะต้องทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน มิใช่ใช้อำนาจสั่งหรือบังคับให้ทำดังนั้นการอำนวยการจึงประกอบด้วยกิจกรรมหลายประการดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1. การจูงใจ (Motivation)

การจูงใจเป็นสิ่งเร้าซึ่งทำให้บุคคลเกิดความคิดริเริ่ม ควบคุม รักษาพฤติกรรมและการกระทำ โบวี่ และคณะ (Bovee and others. 1993 : 436) กระบวนการจูงใจ (The motivation process) เป็นการเริ่มต้นด้วยความต้องการ (Need) เกิดขึ้นพนักงานจะรู้สึกถึงความต้องการงานที่ท้าทาย ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น การยอมรับจากกลุ่มงานความต้องการเหล่านี้นำไปสู่กระบวนการ ตัดสินใจของพนักงานให้สามารถตอบสนองความพึงพอใจด้วยการกระทำ ซึ่งอาจกระตุ้นโดยการให้รางวัล ดังภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 พื้นฐานของการจูงใจ (Basic model of motivation)

ที่มา : โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 436)

การจูงใจตามแนวความคิดของ Taylor

เฟอร์เดอริก เทย์เลอร์ (บิดาการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์) เชื่อว่าบุคคลได้รับความจูงใจด้วยเงิน และใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนแบบจูงใจ ซึ่งจ่ายให้พนักงานเพิ่มขึ้นเพื่อให้เขาทำงานมากขึ้น (สมคิด บางโม. 2538 : 187) บุคคลต่อมาคือ วิลเลียม เอ็ม กิลเบิร์ท (Lilliam M.Gilbreth) ได้ศึกษาถึงการใช้สิ่งจูงใจในการทำงานในรูปของการเลื่อนตำแหน่งค่าจ้างที่สูงขึ้น จำนวนชั่วโมงที่น้อยลง แนวคิดนี้เป็นการศึกษาความแตกต่างระหว่างบุคคลและมุ่งที่ระบบการให้รางวัลด้วยเงิน โดยลืมสำรวจส่วนประกอบอื่น เช่น การจูงใจบุคคล (Bovee and others. 1993 : 439)

การจูงใจตามแนวความคิดของแม็กเกรเกอร์ (McGregor)

แม็กเกรเกอร์ (McGregor) เสนอทฤษฎี X และทฤษฎี Y คือทฤษฎี X เป็นการมองโลกในแง่ร้าย ไม่ยืดหยุ่น การควบคุมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาในทางตรงกันข้ามทฤษฎี Y เป็นการมองโลกในแง่ดียืดหยุ่นได้และเป็นกลไกลที่มุ่งที่การควบคุมตนเองร่วมกับความต้องการส่วนตัวและความต้องการขององค์การ (สมคิด บางโม. 2538 : 189)

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

การจูงใจตามแนวความคิดของมาสโลว์ (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) เมื่อบุคคลได้รับการยอมรับ แล้วจะต้องการการยกย่องจากตัวเองและบุคคลอื่น

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Needs for self - actualization) ความปรารถนาสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะมีศักยภาพและบรรลุความสำเร็จ ในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด

การจูงใจตามแนวความคิดของแอลเดอร์เฟอร์ Alderfer

เคลย์ตัน แอนเดอร์เฟอร์ (Clayton Alderfer) ได้เสนอทฤษฎีจูงใจ ERG โดยดัดแปลงมาจากความต้องการ 5 ประเภทของ Maslow ให้เหลือ 3 ประเภท ดังนี้

1. ความต้องการในการอยู่รอด (Existence needs) (E) เป็นความต้องการต่ำสุด และมีลักษณะเป็นรูปธรรม (Concrete) ประกอบด้วย ความต้องการทางร่างกายและความต้องการ ความปลอดภัยของ Maslow

2. ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness needs) (R) เป็นรูปธรรมน้อยลงและประกอบด้วยความต้องการความปลอดภัยและความต้องการการยกย่องของ Maslow

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

การจูงใจตามแนวคิดของแม็กเคลแลนด์ (McCelland)

ความต้องการที่แสวงหาของ เดวิด แม็กเคลแลนด์ (David McCelland) เป็นทฤษฎีซึ่งเสนอแนะว่า ความต้องการที่แสวงหาการเรียนรู้โดยอาศัยชีวิตและการที่บุคคลมุ่งที่ความต้องการเฉพาะอย่างมากกว่าความต้องการอื่นๆ แม็กเคลแลนด์ได้กำหนดความต้องการ 3 ประการ คือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1) ความต้องการความสำเร็จ (Needs for achievement) 2) ความต้องการความผูกพันหรือความสัมพันธ์ (Needs for affiliation) 3) ความต้องการอำนาจ (Needs for power)

การสั่งการ (Commanding)

การสั่งการเป็นส่วนหนึ่งของการอำนวยการ การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งแบบของการสั่งการสามารถทำได้ 4 แบบ (เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ. 2538 : 63-67)

1. การสั่งแบบบังคับให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่เน้นความสำคัญของงานหรือความสำคัญของตัวเองมากกว่าความพึงพอใจการสั่งการแบบนี้เหมาะสำหรับงานที่ต้องการเห็นผลรวดเร็วในระยะเวลาจำกัด ต้องการผลงานมากกว่าการยอมรับคำสั่ง

2. การสั่งแบบขอร้องให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าตนเอง โดยพยายามให้ผู้อื่นปฏิบัติด้วยความเต็มใจและมีความรู้สึกว่าไม่ได้ถูกบังคับจะใช้กับงาน ไม่เร่งด่วน

3. การสั่งแบบแนะนำให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นเท่ากับความสำคัญของตนเองโดยพยายามจะให้ผู้อื่นเกิดความคิดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานด้วยตัวเอง และไปในทางที่ผู้สั่งต้องการด้วยมักใช้กับงานที่ไม่เร่งด่วนและผู้สั่งต้องการให้ผู้อื่นมีเวลาคิดและทบทวน

4. การสั่งแบบขออาสาสมัครในการปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ผู้สั่งให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าความสำคัญของตนเอง โดยต้องการให้ผู้อื่นเกิดการยอมรับงานที่ต้องทำและอาสาสมัครทำงานด้วยความเต็มใจ แม้บางครั้งจะนอกเหนือหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ทำ การสั่งการแบบนี้เหมาะสมที่จะใช้เทคนิคการจูงใจเข้าช่วย

ลักษณะของการสั่งการที่ดี (สมคิด บางโม. 2538 : 168) การสั่งการที่ดีต้องเป็นคำสั่งที่สามารถปฏิบัติได้การสั่งงานที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นกระบวนการสองทาง คือ ผู้รับควรมีโอกาสถามเพื่อซักซ้อมความเข้าใจกับผู้สั่งงานได้

2. คำสั่งต้องเหมาะสมชัดเจน เข้าใจง่ายไม่เยิ่นเย้อ สามารถปฏิบัติได้

3. คำสั่งต้องแน่นอนควรเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อป้องกันความผิดพลาด

4. คำสั่งต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไม่ใช่เรื่องส่วนตัว

กระบวนการของการออกคำสั่ง ควรดำเนินเป็นขั้นตอน ดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 168)

1. การกำหนดงานที่จะสั่งให้ปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงประเภทของงานและปริมาณงานที่จะสั่งให้เหมาะสมกับคนที่จะรับคำสั่ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2. การเลือกคนที่จะรับคำสั่ง ควรเป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมกับงานและคำนึงถึงความรู้สึกของคนในหน่วยงานนั้นด้วย

3. การสั่งการ ควรสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงานพร้อมทั้งมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้ด้วย

4. การให้การสนับสนุน เช่น ให้ความสำคัญแก่ผู้รับคำสั่ง แนะนำบุคคลที่จะต้องติดต่อด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้รับคำสั่งมั่นใจว่าผู้สั่งพร้อมที่จะให้ความสนับสนุนตลอดเวลา

5. การตรวจสอบความก้าวหน้าเป็นการควบคุมให้การปฏิบัติงาน ต่อเนื่องกันไป อาจสอบถามด้วยวาจาหรือให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

6. การวัดความสำเร็จ เป็นการกระตุ้นการทำงานแบบหนึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานมองเห็นความสำคัญของงาน ผู้รับคำสั่งจะได้รู้ว่าเมื่อรับคำสั่งไปแล้วได้ปฏิบัติถูกต้องสมบูรณ์เพียงใดและอาจจะถือเป็นการให้รางวัลแก่ผลงานของผู้นั้นด้วย

การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องมีความถูกต้องชัดเจน สั่งแล้วต้องมีความรับผิดชอบและติดตามผลงาน

การติดต่อสื่อสาร (Communication)

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยในการอำนวยการดำเนินไปได้ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารมีลักษณะดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 197)

1. ผู้ส่ง (Sender) เป็นผู้เริ่มติดต่อ อาจเป็นบุคคลเดียวหรือเป็นกลุ่ม
2. ข่าวสาร (Message) เป็นสิ่งที่ผู้ส่งต้องการให้ผู้รับเข้าใจ
3. ช่องทางการสื่อสาร (Channel) เป็นวิธีการที่จะนำข่าวสารไปสู่ผู้รับ
4. ผู้รับ (Receiver) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการสื่อสาร

ประเภทของการติดต่อสื่อสารในองค์การ การติดต่อสื่อสารในองค์การมี 2 ประเภท คือ แบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (สมคิด บางโม. 2538 : 196)

การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal communication) เป็นลักษณะของการติดต่อสื่อสารที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งหน้าที่ภายในองค์การ โดยเกิดตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงาน สามารถแบ่งเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารในองค์การได้ดังนี้

1. การติดต่อสื่อสารจากบนลงล่าง (Downward communication) เป็นการติดต่อสื่อสารไปตามสายการบังคับบัญชาลดหลั่นตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

2. การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน (Upward communication) เป็นลักษณะการติดต่อสื่อสารจากผู้ใต้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูง ซึ่งการติดต่อแบบนี้สำคัญมาก ประกอบด้วย

2.1 การให้ข้อมูลที่มีคุณค่าต่อการตัดสินใจของบุคคลในระดับสูง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2.2 การให้โอกาสพนักงานถามคำถามและให้ข้อเสนอแนะทางด้านการดำเนินงาน

2.3 การให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการทำงานจะช่วยให้พนักงานลดข้อขัดแย้งผู้บังคับบัญชาแก้ปัญหาได้ถูกและพนักงานรู้สึกผูกพันในหน้าที่

2.4 ช่วยให้ผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับสิ่งที่กล่าวมากน้อยเพียงใด

3. การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน (Horizontal communication) เป็นการให้ข้อมูลระหว่างเพื่อนร่วมงานภายในหน่วยงานเดียวกันหรือข้ามหน่วยงาน ซึ่งอยู่ในระดับอำนาจหน้าที่เดียวกันความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารตามแนวนอนเกิดขึ้น

การติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ในองค์การ เป็นการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น โดยไม่พิจารณาถึงตำแหน่งของพวกเขา ทำให้เกิดสายใยของการติดต่อสื่อสารส่วนตัว มีลักษณะดังนี้

1. ใช้วาจา (ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร)
2. อิสระจากข้อจำกัดขององค์การและตำแหน่ง
3. ส่งข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว
4. ความน่าเชื่อถือของข่าวสารอาจมีความถูกต้องน้อยกว่า

ประโยชน์ของการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารที่ดีจะทำให้เกิดประโยชน์อเนกประการดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 198)

1. ช่วยให้การติดสินใจสั่งการได้รวดเร็ว แม่นยำ ถูกต้อง
2. ช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี
3. ช่วยให้การควบคุมงานได้ผลดียิ่งขึ้นก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร
4. ช่วยให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะและองค์การ
5. สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลและข่าวสารไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานได้

อุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคในการติดต่อสื่อสารที่ก่อให้เกิดการสื่อความหมายผิดๆ มีหลายประการ คือ

1. การบิดเบือนความหมาย โดยใช้คำที่สื่อได้หลายความหมาย
2. ข่าวสารไม่มีคุณภาพชัดเจนโดยใช้คำฟุ่มเฟือยขาดการปะติดปะต่อเป็นต้น
3. ความผิดพลาดของการส่งข่าวสารและความจำไม่ดี
4. ข้อมูลมีมากเกินไป
5. การฟังที่ไม่มีคุณภาพ การฟังคำสนทนา การฟังต้องการสมาธิเต็มที่และควบคุมอารมณ์
6. ความไม่ไว้วางใจการขู่เข็ญความกลัวจะค่อย ๆ ทำลายการติดต่อสื่อสารเพราะข่าวสารจะถูกประเมินด้วยความไม่เชื่อถือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

สรุปได้ว่า การอำนวยการ (Directing) เป็นการวินิจฉัยสั่งการและกำกับดูแลงานโดยใช้เครื่องมือต่างๆ คือ การติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อกระตุ้นให้บุคคลทำงานให้แก่องค์การ ด้วยการใช้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่

การประสานงาน (Coordinating)

ความหมายของการประสานงาน

สมคิด บางโม (2538 : 178) กล่าวว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน การติดต่อกันเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกันหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

ศิริอร ขันธหัตถ์ (2539 : 178) กล่าวว่า การประสานงานเป็นการจัดให้คนในองค์การทำงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึง หน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การเป็นหลัก

การประสานงาน คือ การให้ผู้ที่ต้องร่วมกันทำงานไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มร่วมมือกันปฏิบัติหรือทำงานตามเป้าหมายที่องค์การมุ่งหวังโดยแต่ละฝ่ายจะรู้หน้าที่ของตนโดยไม่ก้าวก่ายซ้ำซ้อนกัน

จากความหมายดังกล่าว การประสานงาน จึงเป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การ งาน และทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน นอกจากนี้การประสานงานอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานก็ได้การประสานงานจะช่วยให้แต่ละฝ่ายรู้ว่าตนและเพื่อนร่วมงานทำงานอยู่ ณ จุดใด ซึ่งจะช่วยขจัดความซ้ำซ้อนของงาน และสามารถเร่งรัดงานให้สำเร็จลุล่วงไปพร้อมๆ กันก็ได้ดังนั้น หัวใจของการประสานงานคือ ความร่วมมือซึ่งจะทำให้งานดำเนินไป อย่างประสานสอดคล้องกัน เพื่อนำพาให้องค์การประสบความสำเร็จ

หลักการประสานงาน การประสานงานมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (ศิริอร ขันธหัตถ์. 2539 : 155-156)

1. จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างคนในองค์การหรือคนในองค์การกับคนนอกองค์การก็ตามไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวบุคคล เครื่องมือสื่อสาร วันเวลา และสถานที่ตลอดจนหมายเลขโทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร เช่น บางองค์การจัดให้มีจดหมายข่าวประจำวันหรือประจำเดือน บางองค์การจัดให้มีระบบโทรศัพท์ภายใน และกำหนดให้พนักงานติดต่องานกันทางโทรศัพท์ได้แม้กระทั่งบุคลากรชั้นผู้น้อยกับผู้ใหญ่โดยถือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

หลักการว่าการติดต่อสื่อสารจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและการประสานงานได้ (Communication leads to understanding and coordination)

2. จัดให้มีระบบของความร่วมมือที่ดี คือ ความร่วมมือและประสานงานโดยกระตุ้นให้สมาชิกในองค์การมีความเต็มใจที่จะร่วมมือ (Willing to cooperation) ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้งานขององค์การดำเนินไปได้ด้วยดีและบรรลุเป้าหมายขององค์การ

3. จัดให้มีระบบการประสานงานที่ดี การประสานงานในองค์การควรจัดให้เป็นระบบทั้งการประสานงานจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง จากเบื้องล่างสู่เบื้องบนและในระดับเดียวกัน เช่น จัดให้มีการประชุม การเลี้ยงน้ำชา หรือการเลี้ยงสังสรรค์เป็นครั้งคราว เพื่อประสานความเข้าใจอันดีระหว่างสมาชิกในองค์การ

4. จัดให้มีการประสานงานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้สอดคล้อง เพราะตามปกติทุกองค์การจะมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ เป็นการยากที่สมาชิกในองค์การจะเข้าใจได้ อันเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานอย่างยิ่งดังนั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานจำเป็นต้องจัดให้มีการประสานงานระหว่างนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้สอดคล้องต้องกันและง่ายต่อการปฏิบัติ

5. จัดให้มีการประสานงานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจรการประสานงานที่ดีจะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนที่ดี กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กำหนดขั้นตอน

สรุปได้ว่า การประสานงาน (Coordinating) เป็นการจัดให้มีการประสานสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีมีการจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานถ้าจำเป็นพร้อมทั้งมีการแจ้งข่าวสาร ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

การรายงานผล (Reporting)

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 198) สรุปว่าการรายงานผล หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

1. แนวทางในการจัดทำรายงานที่ดี ควรมีลักษณะ ดังนี้

1.1 ระบุวัตถุประสงค์ในรายงานให้ชัดเจน

1.2 ระบุขอบเขตการปฏิบัติงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดหรือความเสียหาย

1.3 แสดงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

1.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1.5 ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไรรายงานควรมีลักษณะสั้น กระชับ และได้ใจความ

2. สิ่งที่คาดว่าจะได้รับหลังการเขียนรายงาน

2.1 มีการดำเนินการตามที่เสนอ

2.2 วิธีดำเนินการที่เสนอนั้นเหมาะสามารถปฏิบัติได้

2.3 มีการดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสม ตามลำดับความเร่งด่วนของงาน

2.4 ผลที่จะได้จากการดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

3. ประเภทของรายงาน

3.1 รายงานแสดงผลงาน คือ รายงานผลที่เกิดจากการปฏิบัติในหน้าที่ของตน ต่อผู้บังคับบัญชาให้ทราบถึงผลงานหน้าที่เกิดขึ้น และรายงานถึงการดำเนินงานว่าเรียบร้อยหรือมีอุปสรรคอย่างไร

3.2 รายงานเชิงสถิติ คือรายงานซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ทางการประมวลสถิติของงานหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้รวบรวมหรือแจกแจงผลงานหรือจำนวนเหตุการณ์ต่างๆ เป็นจำนวนตัวเลขลำดับหมวดหมู่แสดงความเกี่ยวโยงกัน 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

1. การรายงานด้วยวาจา
2. การรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

สรุปได้ว่า การรายงานผล (Reporting) เป็นการเสนอผลการปฏิบัติงานและเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อมูลในการปฏิบัติงานมีอุปสรรค ข้อขัดข้องประการใด โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงาน รวมทั้งมีการนำผลการรายงานมาเป็นข้อมูลเพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์การและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

การจัดงบประมาณ (Budgeting)

การจัดงบประมาณ (Budgeting) คือ แผนซึ่งแสดงวัตถุประสงค์เป้าหมายและโครงการต่าง ๆ ขององค์การในลักษณะที่เป็นตัวเลขภายในขอบเขตระยะเวลาที่กำหนดในอนาคต

การจัดทำงบประมาณ คือ การจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์การใดองค์การหนึ่งที่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในภายหน้า แผนงบประมาณนี้อาจเป็นแผนระยะยาวซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 3 หรือ 5 หรือ 10 ปีข้างหน้า หรืออาจจะเป็นแผนระยะสั้น ซึ่งจะเป็นแผนการดำเนินงานสำหรับระยะเวลา 1 ปี หรือ 6 เดือนข้างหน้า

การควบคุมโดยงบประมาณ หมายถึง การติดตามเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับแผนงบประมาณที่วางไว้ เพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่แตกต่างจากแผนมากน้อยเพียงไร ด้วยเหตุใด เพื่อจะได้หาทางแก้ไขให้ดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้

1. ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การงบประมาณเป็นเครื่องมือช่วยการจัดทำควรมีขั้นตอนดังนี้

1.1 ประเมินสภาวะแวดล้อมขององค์การ

1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ

1.3 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน

1.4 การกำหนดนโยบายปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

1.5 การกำหนดข้อสมมติฐานในการวางแผน

1.6 การประเมินและจัดทำแผนสำหรับโครงการต่างๆ

1.7 การจัดทำแผนงบประมาณระยะยาว

1.8 การจัดทำแผนงบประมาณระยะสั้น

1.9 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนงบประมาณ

2. ปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยให้การจัดทำงบประมาณได้ผล ในการใช้การงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหารมีปัจจัยบางประการที่สมควรจะได้รับการเอาใจใส่ ส่งเสริมและแก้ไข เพื่อให้การงบประมาณได้ผล ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

2.1 ต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร

2.2 ต้องสอดคล้องกับการจัดสายงาน

2.3 งบประมาณและระบบบัญชีต้องสอดคล้องกัน

2.4 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการงบประมาณต้องมีความเข้าใจในหลักการ และประโยชน์ของการงบประมาณ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2.5 การปรับงบประมาณให้เข้ากับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3. งบประมาณของรัฐบาล การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจะแตกต่างไปจากธุรกิจทั่วไป กล่าวคือ รัฐบาลพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายก่อนโดยวิธี 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 มีหลักการสำคัญหลายประการที่ต้องยึดถือได้แก่

4.1 ผู้ปฏิบัติต้องร่วมกันจัดทำและกำหนดในสิ่งที่ต้องเป็นไปได้ ไม่ใช่กำหนดตามใจของผู้มีอำนาจฝ่ายเดียว

4.2 ต้องมีการติดตามวิเคราะห์ผลแตกต่างระหว่างความเป็นจริง (Actual) กับงบประมาณ (Budget) ว่าเกิดจากสาเหตุใดสมควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร และต้องมีการสั่งงานให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบ และถือปฏิบัติด้วย

สรุปได้ว่าการจัดงบประมาณ (Budgeting) เป็นการประมาณการใช้จ่ายขององค์การไว้ล่วงหน้าแล้วแสดง รายรับ-รายจ่าย ขององค์การที่เกิดขึ้นจริงจากนั้นนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อดูความเหมาะสม พร้อมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำครั้งต่อไป

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เป็นกระบวนการการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายขององค์การ โดยทั่วไปอาศัยทรัพยากรหลักประเภทวัสดุอุปกรณ์ คน เงิน และข่าวสารข้อมูล โดยใช้กระบวนการจัดการเป็นเครื่องมือช่วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.9 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความหมายของคำว่าพึงพอใจ ในการศึกษาโดยทั่วไปนิยมทำการศึกษาใน 2 มิติ คือ มิติความพึงพอใจของ ผู้ปฏิบัติงาน และมิติความพึงพอใจในการรับบริการ ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้หลายทัศนะ ดังนี้

วิมลสิทธิ์ หรยางกูร (2526 : 174) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นการให้ค่าความรู้สึกของคนเราที่สัมพันธ์กับระบบมโนทัศน์ที่เกี่ยวกับความหมายของสภาพแวดล้อมจะแตกต่างกัน เช่น ความรู้สึกเลว พอใจ-ไม่พอใจ สนใจ ไม่สนใจ เป็นต้น

ฉัตรยาพร เสมอใจ (2545 : 11) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการให้บริการเกิดจากกระบวนการในการวางแผนและการบริหารแนวความคิด การตั้งราคา การจัดจำหน่าย และ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

การส่งเสริมการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์บริการ เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและตอบสนองความพึงพอใจของผู้ใช้บริการได้

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

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

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

สาโรช ไสยสมบัติ (2534 : 15) กล่าวถึง ความสำคัญของความพึงพอใจว่า ความพึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ช่วยให้งานประสบ ผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานเกี่ยวกับการให้บริการ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการแรกที่ เป็นตัวบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของงานบริการก็คือ จำนวนผู้มาใช้บริการ ดังนั้น ผู้บริหารที่ชาญฉลาดจึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาให้ลึกซึ้งถึงปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจ ทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้มาใช้บริการ เพื่อใช้เป็นแนวทางใน การบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงที่สุดจากความสำคัญดังกล่าว สรุปได้ว่า หากบุคคลมีความพึงพอใจย่อมส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานตลอดจนทำให้เกิดความศรัทธาในหน่วยงานต่อไป

ความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกในทางบวกของผู้รับบริการต่อการให้บริการ ซึ่งปัจจัยที่มี ผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการที่สำคัญๆ มีดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

1. สถานที่บริการ การเข้าถึงการบริการได้สะดวกเมื่อประชาชนมีความ ต้องการย่อมก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อการบริการ ทำเล ที่ตั้ง และการกระจายสถานที่ บริการให้ทั่วถึง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ

2. การส่งเสริมแนะนำการบริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการเกิดขึ้น ได้จากการได้ยินข้อมูลข่าวสารหรือบุคคลอื่นกล่าวขานถึงคุณภาพของการบริการไปใน ทางบวก ซึ่งหากตรงกับความเชื่อถือที่มีก็จะมีความรู้สึกกับบริการดังกล่าวอันเป็น แรงจูงใจผลักดันให้มีความต้องการบริการตามมาได้

3. ผู้ให้บริการ ผู้บริหารการบริการ และผู้ปฏิบัติบริการล้วนเป็นบุคคลที่ มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติ งานบริการให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจทั้งสิ้น ผู้บริหาร การบริการที่วางนโยบายการบริการโดยคำนึงถึงความสำคัญของประชาชนเป็นหลักย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจได้ง่ายเช่นเดียวกับ ผู้ปฏิบัติงานหรือพนักงานบริการที่ตระหนักถึงประชาชนเป็นสำคัญ แสดงพฤติกรรมการ บริการและสนองบริการที่ลูกค้าต้องการด้วยความสนใจเอาใจใส่อย่างเต็มที่ด้วยจิตสำนึก ของการบริการ

4. สภาพแวดล้อมของการบริการ สภาพแวดล้อมและบรรยากาศของ การบริการมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของลูกค้า ลูกค้ามักชื่นชมสภาพแวดล้อมของการ บริการเกี่ยวข้องกับการออกแบบอาคารสถานที่ การตกแต่งภายในด้วยเฟอร์นิเจอร์และการ ให้สีสัน การจัดแบ่งพื้นที่เป็นสัดส่วนตลอดจนการออกแบบวัสดุ เครื่องใช้งานบริการ จดหมาย ซองจดหมาย เป็นต้น

5. กระบวนการบริการ วิธีการนำเสนอบริการในกระบวนการบริการ เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ประสิทธิภาพของการจัดการ ระบบการบริการ ส่งผลให้การปฏิบัติงานบริการแก่ลูกค้ามีความคล่องตัวและสนองต่อ ความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง มีคุณภาพ เช่น การนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เข้ามาจัดระบบข้อมูลของการสำรองห้องพักโรงแรม หรือสายการบิน การใช้เครื่องฝาก ถอนเงินอัตโนมัติ การใช้ระบบโทรศัพท์อัตโนมัติในการรับโอนสายในการติดต่อองค์การ ต่าง ๆ การประชุมทางโทรศัพท์ การติดต่อทางอินเทอร์เน็ตเป็นต้น

จากปัจจัยดังกล่าว สรุปได้ว่า ความพึงพอใจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามปัจจัยแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งผันแปรไปตามปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับความคาดหวังของบุคคลในแต่ละสถานการณ์ ช่วงเวลาหนึ่งบุคคลอาจจะไม่พอใจต่อสิ่งหนึ่ง เพราะไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ แต่ในช่วงหนึ่งหากสิ่งที่คาดหวังไว้ได้รับการตอบสนอง อย่างถูกต้อง บุคคลก็สามารถเปลี่ยนความรู้สึกเดิมต่อสิ่งนั้นได้อย่างทันทีทันใด นอกจากนี้ ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่สามารถแสดงออกในระดับมากน้อยได้ขึ้นอยู่กับความ แตกต่างของการประเมินสิ่งที่ได้รับจริงกับ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

สิ่งที่คาดหวังไว้ ส่วนใหญ่ประชาชนจะใช้เวลา เป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบความคาดหวังจากบริการต่างๆ

3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำในกลุ่มหรือองค์การ ได้มีนักวิชาการทำการศึกษาค้นคว้า วิจัย และนำมาอ้างอิงประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์แบบของพฤติกรรมของผู้นำอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำมีอยู่มากมาย โดยจะใช้วิธีศึกษาต่างๆ กัน ที่น่าสนใจและสำคัญพอจะสรุปได้เป็น 3 กลุ่มทฤษฎี หรือ 3 แนวทางในการศึกษาดังนี้

ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำ (Trait Theory of Leadership)

ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ (Personal Behavior Theory of Leadership)

ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Theory of Leadership)

ในแต่ละกลุ่มคิด ทฤษฎี มีสาระสำคัญ ดังนี้

ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำ

เป็นกลุ่มทฤษฎีที่ศึกษาภาวะผู้นำโดยให้ความสำคัญกับคุณลักษณะเฉพาะตัวในการเป็นผู้นำเป็นหลัก ทั้งทางด้านกายภาพ บุคลิกภาพและจิตใจของผู้นำ สมมติฐานของทฤษฎีนี้ ได้แก่ แนวคิดที่ว่าคนที่เป็นผู้นำหรือมหาบุรุษนั้น จะเป็นคนที่มีบุคลิกพิเศษแตกต่างไปจากบุคคลธรรมดาทั่วไป เช่น มีความเฉลียวฉลาด มีอำนาจ มีความทะเยอทะยาน ฯลฯ ที่เหนือกว่าคนอื่นๆ โดยทั่วไปในระยะแรกเชื่อกันว่า ลักษณะพิเศษเหล่านี้ติดตัวมาแต่กำเนิด แต่ต่อมาเชื่อว่า บุคคลิกลักษณะของคนส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเรียนรู้จึงสามารถสร้างและพัฒนาได้ ผลจากการศึกษาทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำที่น่าสนใจได้แก่งานของ เดวิส, สต็อกกิล และกิเซลลี (Davis, Stogdill and Ghiselli) และนักจิตวิทยาอีกหลายท่านซึ่ง สต็อกกิล (Stogdill. 1974 : 74-75) ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ (Review literature) และรวบรวมเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำโดยจำแนกได้ 6 ประเภท ดังนี้

1. คุณลักษณะทางกายภาพ (Physical characteristics) ได้แก่ อายุ ลักษณะท่าทาง ส่วนสูง และน้ำหนัก

2. ภูมิหลังทางสังคม (Social background) การศึกษาเป็นจำนวนมากได้ตรวจสอบภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic background) ของผู้นำ โดยเน้นในปัจจัยดังต่อไปนี้ เช่น การศึกษา สถานภาพทางสังคม และการเขยิบฐานะทางสังคม เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3. สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ (Intelligence) เป็นการตรวจสอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างสติปัญญา ความรู้ ความสามารถกับสถานภาพความเป็นผู้นำ

4. บุคลิกภาพ (Personality) เป็นการตรวจสอบปัจจัยทางด้านบุคลิกภายโดยได้เสนอแนะว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพมักจะมีบุคลิกภาพที่แสดงถึงความเชื่อมั่นในตนเอง

5. ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน (Task – related characteristics) ผู้นำในลักษณะนี้จะมีความต้องการความสำเร็จ และมีความรับผิดชอบสูง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นต้น

6. ลักษณะสำคัญต่างๆ ทางสังคม (Social characteristics) ผู้นำในลักษณะนี้เป็นผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ อย่างกระตือรือร้น เป็นผู้ที่ชอบการติดต่อพบปะสังสรรค์กับบุคคลอื่น และให้ความร่วมมือกับบุคคลต่างๆ ดี

จากการศึกษาคุณลักษณะของผู้นำโดยสรุป พบว่า การระบุประเภทลักษณะเฉพาะของผู้นำ มีความแตกต่างกันระหว่างนักวิจัย แต่ความเห็นร่วมเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของผู้นำ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นที่นักวิจัยทุกคนเห็นพ้องต้องกันคือ ลักษณะของความเฉลียวฉลาด ขณะเดียวกันก็พบว่าปัจจัยด้านสถานการณ์ของงาน และสมาชิกในกลุ่มงานเป็นปัจจัยในการวัดความสำเร็จของผู้นำในองค์การ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวทางการศึกษาผู้นำด้วยวิธีการค้นหาคุณลักษณะของผู้นำนี้มีจุดอ่อนตรงที่ยังไม่สามารถหามาตรวัดคุณลักษณะของผู้นำที่ดีที่สุดและมีลักษณะเป็นสากลได้ เพราะ ข้อมูลที่สนับสนุนทฤษฎีนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการสังเกตเท่านั้นอีกประการหนึ่ง การศึกษาวิธีนี้มุ่งสนใจเฉพาะตัวผู้นำเท่านั้น มิได้มีการศึกษาภาวะผู้นำในลักษณะเป็นกระบวนการของการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิกในกลุ่ม รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ขององค์การปัจจุบันจึงไม่ปรากฏผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้นำแนวทางนี้เท่าที่ควร

ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ

พฤติกรรมผู้นำจะมีอยู่ 2 แบบ คือ พฤติกรรมมุ่งงานกับพฤติกรรมมุ่งสัมพันธ์ ผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งงานจะยึดถืองานเป็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด มุ่งหวังผลการทำงานและผลผลิตสูงสุด โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ที่ดีที่จะมีระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาส่วนในด้านผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งสัมพันธ์จะยึดถือจิตใจเป็นสำคัญ เน้นในความเห็นอกเห็นใจ ความนับถือ และความอบอุ่นในความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การศึกษาผู้นำของ เลวิน, ลิปปิทและไวท์ (Lewin, Lippitt and White) (สุชาดา อินทร์พงษ์พันธ์. 2538 : 32) ให้แนวคิดว่า ผู้นำแบบประชาธิปไตยเป็นแบบที่ดีที่สุดหรือการศึกษาของ แฮลพิน (Halpin. 1966 : 99) พบว่าผู้นำที่พึงประสงค์เป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมผู้นำสูงทั้งในด้านมุ่งงาน (Initiating structure) และ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

มุ่งสัมพันธ์ (Consideration) หรือทฤษฎีของ เบลค และมูตัน (Blake and Mouton) ที่ชี้ให้เห็นว่าผู้นำแบบ (9,9) คือ แบบผู้นำมุ่งงานสูงและมุ่งคนสูงเป็นแบบผู้นำที่ดีที่สุด

โดยสรุปแล้วอาจจะกล่าวได้ว่าพฤติกรรมผู้นำเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าผู้นำคนนั้นๆ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อการเป็นผู้นำมากกน้อยเพียงใด ซึ่งได้มีผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ (Leader Behavior) กันอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดทฤษฎีต่างๆ ขึ้นมาอธิบายพฤติกรรมของผู้นำอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน และที่นับว่าสำคัญๆ ได้แก่

1. ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำตามลักษณะการใช้อำนาจ เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงผู้นำที่เก่าแก่ตั้งแต่ ค.ศ.1930 ซึ่งเป็นผลงานวิจัยของ ลิปปิท และไวท์ (Lippitt and White) (ลมัย ทองเรือง. 2543 : 19) ได้แบบพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

1.1 ผู้นำแบบเผด็จการหรืออัตตนิยม (Authoritarian) ผู้นำประเภทนี้จะตัดสินใจเพียงผู้เดียวและจะแจ้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ ผู้นำต้องการความเชื่อฟังและปฏิบัติตามโดยทันทีจากผู้ใต้บังคับบัญชา การมอบหมายงานจะมีน้อย ผู้นำจะควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและวิธีการเพื่อความสำเร็จของเป้าหมาย

สมยศ นาวีการ (2539 : 142) กล่าวว่า ความเป็นผู้นำแบบเผด็จการหรืออัตตนิยมมีความเหมาะสมมากที่สุดภายในสถานการณ์ของการรบ ซึ่งเป็นไปได้น้อยมากที่จะให้มีการถกเถียงกันถึงยุทธวิธีต่างๆ ที่จะใช้ในการสู้รบ คนงานบางคนชอบให้มีการบอกหรือออกคำสั่งและไม่ปรารถนาความรับผิดชอบใด ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาต้องการการกระทำที่รวดเร็วและแน่นอนแล้วความเป็นผู้นำแบบเผด็จการจะมีแนวโน้มที่จะให้ผลดีที่สุดเพราะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานแต่เพียงบุคคลเดียว

1.2 ผู้นำแบบเสรีนิยมหรือปล่อยตามสบาย (Laissez faire) ผู้นำประเภทนี้จะให้คำแนะนำโดยทั่วๆ ไปว่าจะต้องทำอย่างไรแล้วปล่อยให้เป็นหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากำหนดแนวทางปฏิบัติเอง ผู้นำจะมีบทบาทในลักษณะสมาชิกคนหนึ่งภายในกลุ่ม จะไม่ใช้อำนาจตัดสินใจใด ๆ

ปัญหาที่สำคัญของความเป็นผู้นำแบบนี้ คือ การขาดผู้นำที่มีความเข้มแข็ง กลุ่มของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีการควบคุมและการสั่งการ สิ่งเหล่านี้อาจทำให้เกิดความไม่มีระเบียบทางองค์การได้ และเป็นสิ่งบังคับให้ทุกคนต้องปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มเสมอ (สมยศ นารีการ. 2539 : 142)

1.3 ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic) ผู้นำประเภทนี้จะยอมให้กลุ่มของผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายและวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อการสำเร็จของเป้าหมาย ผู้นำเชื่อว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะให้ความสนับสนุนการตัดสินใจที่เกิดจากการที่พวกตน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

มีส่วนร่วม เป็นแบบผู้นำที่ดีที่สุด ใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นผู้อื่น ยึดถือความคิดเห็นของกลุ่มเหนือความคิดเห็นของตน ซึ่งมีลักษณะการบริหาร

1.3.1 เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใช้ความคิด มีความคิดสร้างสรรค์ แสดงความคิดเห็นและเลือกวิธีปฏิบัติงานของตนเอง

1.3.2 จัดสรรแบ่งงานและมอบหมายหน้าที่การงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับผิดชอบดำเนินการตามความเหมาะสมของแต่ละคน แต่ละหน้าที่

1.3.3 ให้คำแนะนำแก่ผู้ร่วมงาน และรับฟังความคิดเห็นกับคำปรึกษาหรือจากผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์เกิดสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างผู้นำกับผู้ร่วมงาน เกิดความร่วมมือประสานงานกัน

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สามารถนำไปสู่ความมีสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาที่ดีขึ้นได้ ขวัญและการตอบสนองความพอใจจากงานที่ทำสูงขึ้น และลดการพึ่งพาอาศัยผู้นำลงได้ แต่บางครั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอาจจะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตลดลง และการตัดสินใจขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้นำแบบนี้ต้องเอาใจบุคคลทุกคนและใช้เวลาค่อนข้างนาน

2. ทฤษฎีผู้นำตามลักษณะวิธีการทำงาน เป็นการแบ่งของภาวะผู้นำโดยพิจารณาจากลักษณะวิธีการทำงานของผู้นำ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 แบบ (ลมัย ทองเรือง. 2543 : 21-22)

2.1 ผู้นำแบบเจ้าระเบียบ (Regulative leaders) ในการปฏิบัติงานของผู้นำแบบนี้ยึดถือระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงการวินิจฉัยสั่งการมักใช้ระเบียบแบบแผนหรือตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือ การทำอะไรจะระมัดระวังและยึดถือระเบียบไว้ก่อน ยกเหตุผลทางระเบียบการนี้ขึ้นเป็นข้ออ้างในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำประเภทนี้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นไปในลักษณะเจ้านายกับลูกน้อง การติดต่อสื่อสารเป็นไปในรูปของการติดต่อสื่อสารทางเดียว (One way communication)

2.2 ผู้นำแบบบงการ (Directive leaders) ผู้นำแบบนี้ชอบปฏิบัติงานแบบใช้อำนาจในการปฏิบัติงานคล้ายกับแบบอัตตนิยมที่กล่าวมาข้างต้น ผู้นำแบบนี้ทราบแต่วิธีออกคำสั่งอย่างเดียว แต่ไม่รู้จักวิธีสอนแนะการทำงาน ขาดหลักมนุษย์สัมพันธ์ทำงานแบบสั่งการอย่างเดียวเพื่อเป็นการแสดงอำนาจ บรรยากาศในสถานที่ทำงานเต็มไปด้วยความกลัวและความระแวง หวาดเกรง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะแบบเป็นทางการ

2.3 ผู้นำแบบจูงใจ (Persuasive leaders) ผู้นำแบบนี้นิยมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีส่วนร่วมพิจารณาในการทำงาน เพื่อแสดงความคิดเห็นและเป็นการบรรเทาการต่อต้าน อีกทั้งยังเป็นการชี้ชวนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจ เปิดโอกาสให้ลูกน้อยแสดงความคิดเห็นโดยการประชุม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

แสดงความรับผิดชอบร่วมกัน การติดต่อประสานงานเป็นการติดต่อสื่อสารด้วยกันทั้งสองทาง (Two way communication) หลักการทำงานอาศัยหลักความสามัคคีธรรมเป็นเครื่องมือยึดถือในการปฏิบัติงาน ผลสำเร็จของงานเป็นผลสำเร็จของส่วนรวม

2.4 ผู้นำแบบร่วมใจ (Participative leaders) การปฏิบัติงานของผู้นำแบบนี้ นิยมการปรึกษาหารือ และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยยึดถือหลักการประนีประนอมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ในฐานะของผู้ร่วมงานมากกว่าเจ้านายกับลูกน้อง ชอบใช้คำว่า “เรา” แทนตัว ซึ่งหมายถึงสัญลักษณ์ของหมู่คณะ กลุ่ม หรือองค์การ ความแตกต่างของผู้นำแบบนี้กับผู้นำแบบจูงใจนั้นมักนิยมใช้วิธีเปิดโอกาสให้แต่ละคนมาแสดงความคิดเห็นร่วมกันและปฏิบัติตามเมื่อเป็นด้วยกับแนวปฏิบัติหรือข้อตกลงนั้นเพื่อช่วยสร้างสรรค์ให้แก่เพื่อนร่วมงาน

3. ทฤษฎีผู้นำสองมิติ (Two-Dimensional Theory) ซึ่งได้รับความสนใจศึกษาโดยนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยโอไฮโอ และพบว่าพฤติกรรมผู้นำหรือภาวะผู้นำแยกออกได้เป็น 2 มิติ คือ

3.1 มิติการมุ่งงาน (Initiation structure dimension) ได้แก่ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิกในหน่วยงาน เพื่อให้เกิดวิธีการและกระบวนการในการปฏิบัติงานตลอดจนรูปแบบการจัดองค์การที่เหมาะสม

3.2 มิติการมุ่งสัมพันธภาพ (Consideration dimension) ได้แก่ สัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างผู้นำกับผู้ร่วมงานมีความไว้วางใจยกย่องนับถือกัน

การมุ่งงานกับการมุ่งสัมพันธ์ภาพ เป็นมิติที่แยกจากกันความพอใจของพนักงานจะสูงและอัตราการลาออกต่ำสุด ภายใต้ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคน และในทางตรงกันข้าม ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนน้อยและงานมาก การร้องทุกข์และการลาออกของผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีมาก นอกจากนั้นแล้วยังพบว่าการประเมินสถานการณ์ที่แบบของความเป็นผู้นำโดยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของพวกเขาไม่ได้ขึ้นอยู่กับแบบของผู้นำอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะแต่จะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่แบบของความเป็นผู้นำถูกนำมาใช้ ซึ่งสามารถนำเสนอได้โดยใช้สี่เหลี่ยมสี่รูป (Quadrants) บนแกนสมมติฐานที่ตั้งไว้เดิมทั้งสองแกน คือ แกนมุ่งงาน (Initiation structure) และแกนมุ่งสัมพันธ์ภาพ (Consideration) ดังภาพประกอบ 8

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

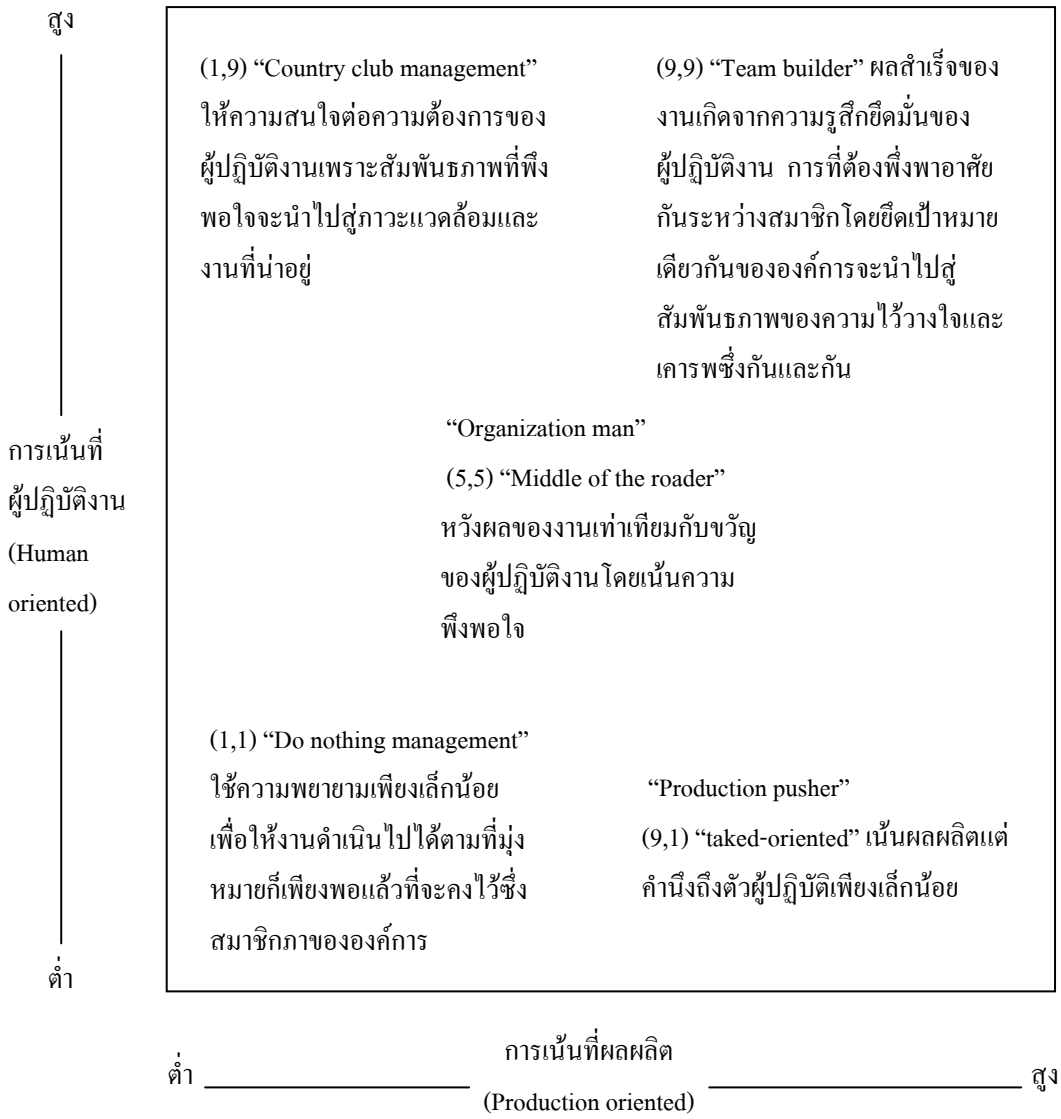
ภาพประกอบ 8 แบบผู้นำตามทฤษฎีสองมิติของ Ohio State University

ที่มา : ดอนเนลี่, กิบสัน และ อีวานเชวิช (Donnely, Gibson and Ivancevich. 1978 : 226)

นอกจากการศึกษาของนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยโอไฮโอแล้ว ผู้ที่สนใจศึกษาพฤติกรรมผู้นำโดยพิจารณาเกี่ยวกับมิติคนงาน ในทำนองเดียวกันอีกก็คือ นักวิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกน ซึ่งผลจากการศึกษานั้น พบว่า กลุ่มงานที่มีประสิทธิภาพทางด้านการผลิตมากสูงสุด จะมีผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนมากกว่างานและยังพบว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดจะเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกำหนดเป้าหมายและตัดสินใจที่เกี่ยวกับงาน

4. ทฤษฎีตาข่ายการบริหาร (Managerial Grid Theory) เบลค และมูตัน (Blake and Mouton) (ลมัย ทองเรือง. 2543 : 24) ได้เสนอวามคิดเรื่องตาข่ายการบริหาร (Managerial Grid) โดยใช้หลักการพื้นฐานของความมากน้อยของการเน้นที่ผลผลิตและการเน้นที่ผู้ปฏิบัติงานของผู้นำ ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบสองตัว คือ ผู้นำที่มุ่งมนุษย์สัมพันธ์อยู่ในแกนตั้ง และผู้นำที่มุ่งผลงานอยู่บนแกนนอน แกนทั้งสองจะถูกแบ่งออกเป็นระดับของความมากน้อยนับจาก 1 ถึง 9 ซึ่งแทนระดับที่ต่ำสุดไปสู่ระดับที่สูงสุด ผู้มีคะแนนสูงบนแกนนอนจะแสดงถึงการมุ่งงานมากกว่าและผู้ที่มีคะแนนสูงบนแกนตั้งแสดงว่ามุ่งคนมาก ดังภาพประกอบ 9

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 9 การบริหารงาน The Managerial Grid

ที่มา : วิโรจน์ สารรัตนะ. 2542 : 110

ตารางแสดงลักษณะของการบริหารนี้ จะจำแนกแบบผู้นำที่สำคัญๆ 5 แบบ จาก 9 แบบ ได้แก่

1. ผู้นำประเภทไม่เอาไหน (1, 1) ผู้นำประเภทนี้ให้ความสนใจทั้งงานและคนน้อย
2. ผู้นำประเภทบริหารงานสโมสร (1, 9) ผู้นำประเภทนี้มุ่งเฉพาะความสัมพันธ์กับบุคคล
3. ผู้นำประเภททำงานอย่างเดียว (9, 1) ผู้นำประเภทนี้เน้นเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

4. ผู้นำประเภททีมงาน (9, 9) ผู้นำประเภทนี้มุ่งงานและความสัมพันธ์ทั้งสองประการมีการบริหารแบบร่วมมือเป็นกลุ่ม ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับความร่วมมือของสมาชิกที่มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี

5. ผู้นำประเภทเดินสายกลาง (5, 5) ผู้นำประเภทนี้ให้ความสนใจงานและตัวบุคคลควบคู่ไป แต่ระดับของความสนใจงานและตัวบุคคลด้วยกว่าผู้นำแบบทีม

ผู้บริหารแต่ละคนจะมีรูปแบบของภาวะผู้นำที่เป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละคนและจะมีรูปแบบเฉพาะที่ใช้บ่อย อย่างไรก็ตามบางคนอาจจะมีรูปแบบของภาวะผู้นำที่แตกต่างไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ถ้ารูปแบบที่ใช้ไม่ได้ผลก็อาจจะเปลี่ยนรูปแบบใหม่ได้

สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีที่สุดนั้น Blake และ Mouton ให้ความเห็นว่ารูปแบบ 9,9 “Team Manager” (ผู้สร้างทีมหรือประชาธิปไตย) เป็นรูปแบบที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และเสนอแนะว่าการที่ผู้นำให้ความสำคัญทั้งในด้านงานและคนมากนั้น จะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น ความพอใจของพนักงานจะมีมากขึ้น การขาดงาน การลาออกจากงานจะน้อยลง ซึ่ง Rensis Likert ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีความเห็นสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว โดยเห็นว่าผู้บริหารในระบบประชาธิปไตยนั้นจะส่งผลให้ผลผลิตงานมีประสิทธิภาพสูงและเป็นแบบการบริหารงานที่ดีที่สุด จากแบบการบริหาร 4 แบบ ตามทฤษฎีการบริหาร 4 ระบบ

5. ทฤษฎีการบริหาร 4 ระบบ (Four Systems Management) ลิเคิร์ท (Likert. 1961 : 222-223) ได้ศึกษาถึงกระบวนการและแบบของผู้นำและได้พัฒนาแนวความคิดและวิธีการที่สำคัญเพื่อความเข้าใจพฤติกรรมของผู้นำ โดยเน้นการบริหารแบบร่วมมือเน้นว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะต้องให้คำแนะนำแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องมีความสัมพันธ์เป็นเครื่องสนับสนุน ซึ่งทุกคนเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความต้องการ คุณค่า เป้าหมาย และการคาดหวัง Likert ได้แนบแบบของการบริหารออกเป็น 4 ระบบด้วยกัน ดังภาพประกอบ 10

ระบบที่ 1	ระบบที่ 2	ระบบที่ 3	ระบบที่ 4
เผด็จการ	เผด็จการอย่างมีศิลป	ปรึกษาหารือ	ให้มีส่วนร่วม

ภาพประกอบ 10 ระบบการบริหารของลิเคิร์ท (Likert)

ที่มา : ลิเคิร์ท (Likert. 1961 : 223)

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ผู้นำแต่ละระบบของลิเคิร์ท (Likert) กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

5.1 ระบบที่ผู้นำตัดสินใจเพียงผู้เดียว (Exploitive authoritative) หรือระบบเผด็จการ ในการทำงานผู้นำจะเป็นผู้ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว แล้วสั่งการตามสายการบังคับบัญชาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานและวิธีปฏิบัติงานไว้ตายตัว โดยผู้บังคับบัญชามีการใช้วิธีข่มขู่เมื่อจำเป็น หรือทำให้เกรงกลัว หรือลงโทษเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานผิดพลาดไม่สำเร็จตามเป้าหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาเกิดขึ้นค่อนข้างน้อยเป็นไปด้วยความแกรงกลัวไม่ไว้วางใจกัน และถ้าหากว่ามีองค์การไม่เป็นทางการขึ้นองค์การเหล่านั้นจะต่อต้านเป้าหมายขององค์การที่เป็นทางการ

5.2 ระบบเผด็จการอย่างมีศิลป์ (Benevolent authoritative) ระบบนี้ผู้นำยังเป็นผู้สั่งการอยู่ แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถวิจารณ์คำสั่งได้บ้าง โดยผู้บังคับบัญชาจะยอมรับฟังผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ความคล่องตัวในการตัดสินใจปฏิบัติงานบางอย่างภายใต้ข้อจำกัดและระเบียบที่กำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาให้ผลตอบแทนเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานบรรลุตามเป้าหมาย แต่บางครั้งใช้การลงโทษเมื่อมีการทำงานผิดพลาด ผู้นำจะเกี่ยวพันกับผู้ใต้บังคับบัญชาบ้าง แต่เป็นไปด้วยความระมัดระวัง หากมีองค์การที่ไม่เป็นทางการเกิดขึ้น องค์การเหล่านั้นก็จะไม่ต่อต้านเป้าหมายขององค์การที่เป็นทางการมากนัก

5.3 ระบบปรึกษาหารือ (Consultative) เป็นระบบที่ผู้นำมีความเชื่อมั่นไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้น ปรึกษาหารือผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้น ปรึกษาหารือผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนกำหนดเป้าหมายและสั่งการ ให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติงาน ได้ด้วยตนเอง แต่การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญกระทำโดยผู้บังคับบัญชา ในระบบนี้การติดต่อสื่อสารแบบ สองทางจะเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น ผลตอบแทนจะถูกนำมาใช้จูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาจะรู้สึกเป็นอิสระเมื่อปรึกษางานกับผู้บังคับบัญชา หากมีองค์การไม่เป็นทางการเกิดขึ้น องค์การเหล่านี้อาจสนับสนุนเป้าหมายขององค์การที่เป็นทางการหรือต่อต้านก็เพียงเล็กน้อย

5.4 ระบบการบริหารมีส่วนร่วม (Participative group) เป็นระบบการบริหารที่ Likert สนับสนุนมากที่สุด ในระบบนี้ผู้นำจะมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจเป็นมิตรกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ ให้ความสำคัญและเห็นคุณค่าผู้ใต้บังคับบัญชาการกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจกระทำโดยกลุ่ม การติดต่อสื่อสารจะมีทั้งแนวตั้ง คือ จากบนลงล่าง จากล่างขึ้นบน และตามแนวนอน คือ การติดต่อสื่อสารจะมีทั้งแนวตั้ง คือจากบนลงล่าง จากล่างขึ้นบน และตามแนวนอน คือ การติดต่อระหว่างเพื่อระดับเดียวกันในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เพียงแต่ใช้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ แต่ยังพยายามจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ปรับปรุงวิธีการและให้ประเมินผลการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ปฏิบัติงานเอง ความเกี่ยวพันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปอย่างตรงไปตรงมา ภายใต้บรรยากาศที่มีความเป็นมิตรภาพ องค์การที่ไม่เป็นทางการกับองค์การที่เป็นทางการจะเข้ากันได้

ลักษณะองค์การเป็นแบบยึดคนเป็นหลัก (Employee centered organization)

ลักษณะที่สำคัญของการบริหารที่ดีตามแนวคิดของลิเคิร์ท (Likert) ซึ่งปรากฏอยู่ในระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้น ได้แก่

1. ผู้บังคับบัญชารับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาโต้แย้งกับตนได้ และทั้งสองฝ่ายต่างไว้วางใจซึ่งกันและกัน

2. ผู้บังคับบัญชากระตุ้นจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดกำลังใจในการปฏิบัติงานโดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์การกระตุ้นให้เกิดทัศนคติในการเกื้อกูลองค์การ นำองค์การไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

3. ระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์การมีความคล่องตัวเป็นอย่างมีอิสระทั้งในแนวดิ่ง แนวราบ ข่าวสารภายในองค์การมีความถูกต้องเพียงพอ และเชื่อถือได้

4. ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีปฏิกิริยาโต้ตอบกันได้อย่างเปิดเผยและอย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับเป้าหมายการปฏิบัติงาน และกิจการต่าง ๆ ขององค์การ

5. การตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ กระทำโดยกลุ่มในทุกระดับขององค์การ

6. เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายมากขึ้น และถูกต้องตามความประสงค์แท้จริง

7. กระจายการควบคุมงานในหมู่ผู้ร่วมงาน โดยให้ควบคุมกันเองและเน้นในการแก้ปัญหาเป็นหลัก หลีกเลี่ยงการควบคุมโดยการตำหนิหรือดุด่า

8. ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานด้านการฝึกอบรม เพื่อให้การทำงานมีผลผลิตสูงและสำเร็จตามเป้าหมาย

จากการจำแนกแบบผู้นำของลิเคิร์ท (Likert) เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ แมคเกรเกอร์แล้ว (พยอม วงศ์สารศรี. 2537 : 49) จะพบว่า ผู้นำระบบที่ 1 (ระบบเผด็จการ) มีความใกล้เคียงกับข้อสมมติฐานของทฤษฎี X เป็นอย่างมาก คือ จะมีการลงโทษ การบังคับ การออกคำสั่ง และควบคุมผู้บังคับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ผู้นำระบบที่ 1 จะเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานและเป็นเผด็จการ ส่วนผู้นำในระบบที่ 4 (ระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม) จะมีความใกล้เคียงกับสมมติฐานของทฤษฎี Y คือ มีการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ การแก้ไขปัญหาร่วมกันจะเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนและเป็นประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ระบบบริหารทั้ง 4 ระบบของลิเคิร์ท (Likert) ได้แสดงถึงความแตกต่างซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินแบบความเป็นผู้นำ ดังนี้ (อุษณีย์ ลี้วิไลกุลรัตน์. 2533 : 28-29)

1. ลักษณะการใช้อิทธิพลจูงใจ
2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา
3. การติดสินใจ
4. การติดส่อสื่อสาร
5. การควบคุม
6. การกำหนดเป้าหมายการทำงาน

ในการศึกษา ลิเคิร์ท (Likert) ได้จำแนกตัวแปรดังกล่าวเป็น 3 กลุ่ม ตามลักษณะของตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรสาเหตุ (Casual variables) ได้แก่ โครงสร้างขององค์การ นโยบายขององค์การ การตัดสินใจ การใช้รูปแบบภาวะผู้นำ

2. ตัวแปรสอดแทรก (Intervening variables) สะท้อนให้เห็นสภาพและสถานภายในองค์กร ได้แก่ ความจงรักภักดีของผู้ใต้บังคับบัญชา การจูงใจ การตัดสินใจ การติดต่อสื่อสาร การดำเนินงานตามเป้าหมาย ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

3. ตัวแปรตาม (End Result variables) สะท้อนให้เห็นความสำเร็จขององค์การ ได้แก่ ผลผลิตขององค์การ ค่าใช้จ่ายขององค์การ และรายได้ขององค์การ

การศึกษาของลิเคิร์ท (Likert) พบว่าองค์การที่มีประสิทธิภาพต่ำนั้น จะมีผู้บริหารที่ใช้แบบของการบริหารระบบที่ 1 (ระบบเผด็จการ) และระบบที่ 2 (ระบบเผด็จการอย่างมีศิลปะ) ในทางตรงข้ามองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงจะใช้แบบของการบริหารระบบที่ 3 (ระบบปรึกษาหารือ) และระบบที่ 4 (ระบบการบริหรแบบมีส่วนร่วม) โดยลิเคิร์ท เชื่อว่าการบริหารระบบที่ 4 นั้น ดีที่สุด ซึ่งระบบที่ 4 นี้เป็นระบบที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร (Employee centered organization)

6. ทฤษฎีภาวะผู้นำสามมิติ (Three Dimentional Theory) เรดดิน (Reddin) ได้พัฒนาทฤษฎีผู้นำสองมิติเติมของ Ohio University ตาข่ายการบริหารของ เบลค และมูตัน (Blake and Mouton) และทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ ของฟีดเลอร์ (Fiedler) โดยเพิ่มมิติด้านความมีประสิทธิผลอีกมิติหนึ่ง รวมเป็นสามมิติ ได้แก่ (สมยศ นาวีการ. 2539 : 182-285)

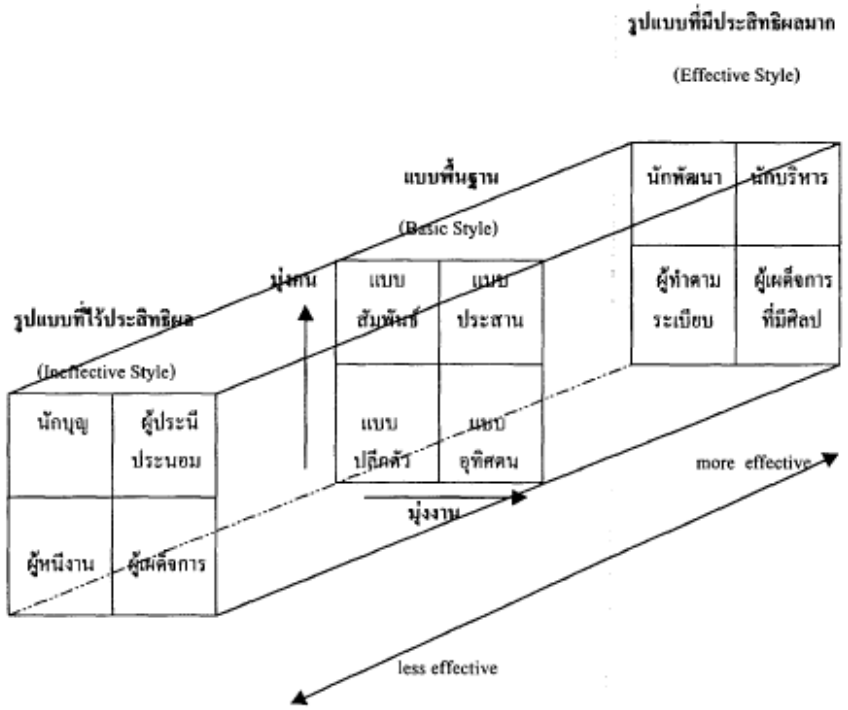
1. มิติให้ความสำคัญกับคน (People – oriented dimension) คือ การให้ความสำคัญในเรื่องของคนหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

2. มิติมุ่งงาน (Task – oriented dimension) คือ การให้ความสำคัญในเรื่องหน้าที่การงานหรือความสำเร็จของงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3. มิติประสิทธิผล (Effectiveness dimension) คือ การพิจารณาในเรื่องความสำเร็จของหน่วยงานหรือองค์การตามเป้าหมายที่วางไว้

จากสองมิติแรกของ Ohio University และตาข่ายการบริหารของ เบลค และมูตัน (Blake and Mouton) ที่ได้กำหนดแบบผู้นำ 4 แบบ เรียกว่า แบบพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย แบบสัมพันธ์ แบบประสาน แบบปลีกตัว แบบอุทิศตน นั้นเรดดิน (Reddin) เห็นว่าเป็นเพียงการเรียกชื่อให้แตกต่างกันเท่านั้นไม่ใช้เป็นแบบบริหารที่เพิ่มขึ้น ดังภาพประกอบ 11



ภาพประกอบ 11 แบบความเป็นผู้นำแบบ 3 มิติ

ที่มา : เรดดิน (Reddin. 1970 : 230)

กล่าวโดยสรุปแล้วทฤษฎีภาวะผู้นำ 3 มิตินี้ ได้ใช้แนวคิดเรื่องการให้ความสำคัญกับคนและการให้ความสำคัญกับงานมาใช้เป็นมิติของผู้นำ โดยชี้ให้เห็นว่าพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิจัยหลายท่าน เช่น การศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ ที่พบว่า แบบผู้นำที่มีประสิทธิภาพที่สุดจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ รวมทั้งการศึกษาวิจัยของฟีดเลอร์ (Fiedler) ที่ชี้ให้เห็นว่า ไม่มีหัวหน้างานแบบใด

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

จะเป็นผู้นำที่ดีที่สุด หัวหน้าแบบมุ่งงานหรือแบบมุ่งสัมพันธ์ภาพก็อาจเป็นหัวหน้าที่ดีได้ ข้อสำคัญคือ การนำไปใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือไม่ ดังนั้น จึงมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับผู้นำอีกแนวทางหนึ่ง คือ ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์

ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์

การการศึกษาผู้นำตามทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากแนวคิดว่าไม่มีแบบของความเป็นผู้นำแบบใดที่จะมีความเหมาะสมในทุกสถานการณ์ ในสถานการณ์อย่างหนึ่งผู้นำแบบหนึ่งอาจจะดีเช่น ในสนามรบผู้นำแบบเผด็จการย่อมจะดีกว่าผู้นำแบบประชาธิปไตย ซึ่งวิธีการศึกษาตามแนวความคิดของกลุ่มทฤษฎีนี้จะช่วยชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อแบบภาวะผู้นำ และชี้ให้เห็นว่าปัจจัยอะไรบ้างที่น่าจะมีความสำคัญมากที่สุดภายในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง พร้อมทั้งคาดคะเนแบบของผู้นำที่มีประสิทธิภาพที่สุดภายในสถานการณ์ดังกล่าวควรจะเป็นอย่างไร

สาระสำคัญของทฤษฎีกลุ่มนี้ คือ สถานการณ์และเวลาเป็นตัวกำหนดทำให้เกิดสภาวการณ์เป็นผู้นำขึ้น การเป็นผู้นำขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ สถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการแบบภาวะผู้นำที่ต่างกัน ดังนี้ ผู้นำแบบใดแบบหนึ่งจึงไม่อาจเหมาะสมในทุกสถานการณ์ได้ แต่จะเหมาะสมในบางสถานการณ์เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ผู้นำจะต้องรู้จักแสดงแบบภาวะผู้นำของตนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับเงื่อนไขนั้นๆ ดังที่ บาร์นาร์ด (Barnard. 1962 : 102) ได้เสนอว่า คุณสมบัติผู้นำที่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับทุกสถานการณ์ได้ คือ มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างรวดเร็วและถูกต้อง การจูงใจคน มีความรับผิดชอบ และความฉลาดมีไหวพริบ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่หาได้ยาก เนื่องจากสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมย่อมมีไม่เหมือนกัน

ผู้นำที่ดีจะต้องศึกษาสถานการณ์ต่างๆ ให้ถ่องแท้ และต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์นั้นๆ ด้วย แต่ทั้งนี้ต้องไม่ผิดหลักการและปรัชญาของหน่วยงานซึ่งสรุปได้ว่าการปรับตัวของผู้นำให้เข้ากับสถานการณ์เป็นลักษณะของผู้นำที่ดี

เฮอร์เซย์ และบลันชาร์ด (Hersey and Blanchard. 1974 : 68) ได้เสนอแนวความคิดว่าภาวะผู้นำเป็นกระบวนการใช้อิทธิพลในการปฏิบัติงานของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลคิดว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการใช้อิทธิพลในการปฏิบัติงานของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดให้ ถ้าสถานการณ์เปลี่ยนแปลงความเป็นผู้นำของกระบวนการใช้อิทธิพลก็ต้องแปรเปลี่ยนตามไปด้วย นอกจากนี้ เฮลรีเกล และโซคัม (Helllriegel and Socum. 1974 : 343) ได้สรุปว่า องค์ประกอบของภาวะผู้นำหรือพฤติกรรมผู้นำมี 3 ส่วนคือ

1. สถานการณ์
2. กลุ่มคน
3. ค่านิยมส่วนตัวของผู้บริหาร

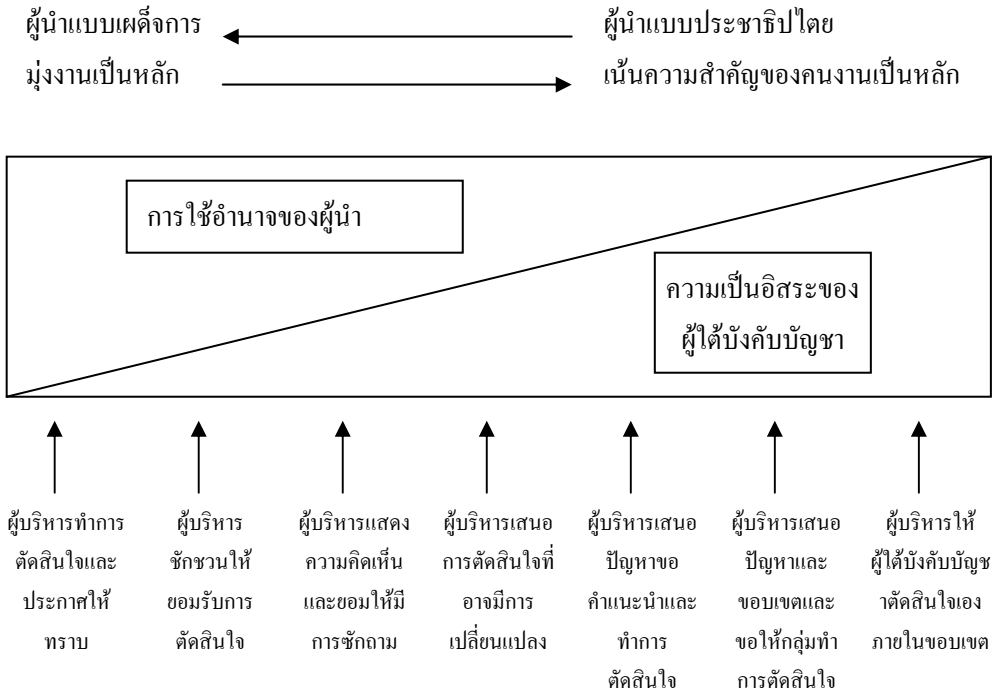
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แบบภาวะผู้นำจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ผู้นำวางตัวได้ถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์ จึงจะถือได้ว่าเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลของกลุ่มหรือองค์การ

จากแนวคิดของนักทฤษฎีกลุ่มนี้ ได้มีผู้สนใจศึกษาต่อมาอย่างกว้างขวางและแพร่หลาย ทำให้เกิดทฤษฎีต่างๆ ขึ้นมาอธิบายผู้นำและภาวะผู้นำอีกหลายกรอบทฤษฎีที่สำคัญๆ ได้แก่

1. แบบจำลองผู้นำตามสถานการณ์ ของ Tannenbaum and Schmidt

ทันแนนบอม และชมิดท์ (พยอม วงศ์สารศรี. 2537 : 208-209) ได้ศึกษาความเป็นผู้นำและชี้ให้เห็นถึงขอบเขตการเป็นผู้นำแบบแนวต่อเนื่อง ที่มีพฤติกรรมของผู้นำแบบมุ่งงานอยู่ปลายสุดด้านหนึ่งและพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์อยู่ปลายสุดอีกด้านหนึ่ง โดยถ้าผู้นำใช้อำนาจมากก็จะให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อยลง และถ้าผู้นำใช้อำนาจน้อยก็จะให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้นตามลำดับ ดังภาพประกอบ 12



ภาพประกอบ 12 แบบพฤติกรรมผู้นำตามสถานการณ์ของ Tannenbaum และ Schmidt

ที่มา : สมยศ นาวีการ. 2536 : 412

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2. แบบจำลองผู้นำตามสถานการณ์ ของ Fiedler

ฟีดเลอร์ (Fiedler) ได้สร้างแบบจำลองนี้ โดยเสนอว่ามีปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ภายในสถานการณ์ของงานที่ช่วยตัดสินใจว่าผู้นำแบบไหนจึงมีประสิทธิภาพปัจจัยทั้งสาม (ลมัย ทองเรือง. 2543 : 35)

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การไว้วางใจซึ่งกันและกัน หากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่วางใจผู้นำแล้ว ผู้นำจะต้องใช้ความเป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการน้อยลง จะต้องอาศัยการสั่งการเป็นการตามอำนาจหน้าที่ของตน จึงจะสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จได้

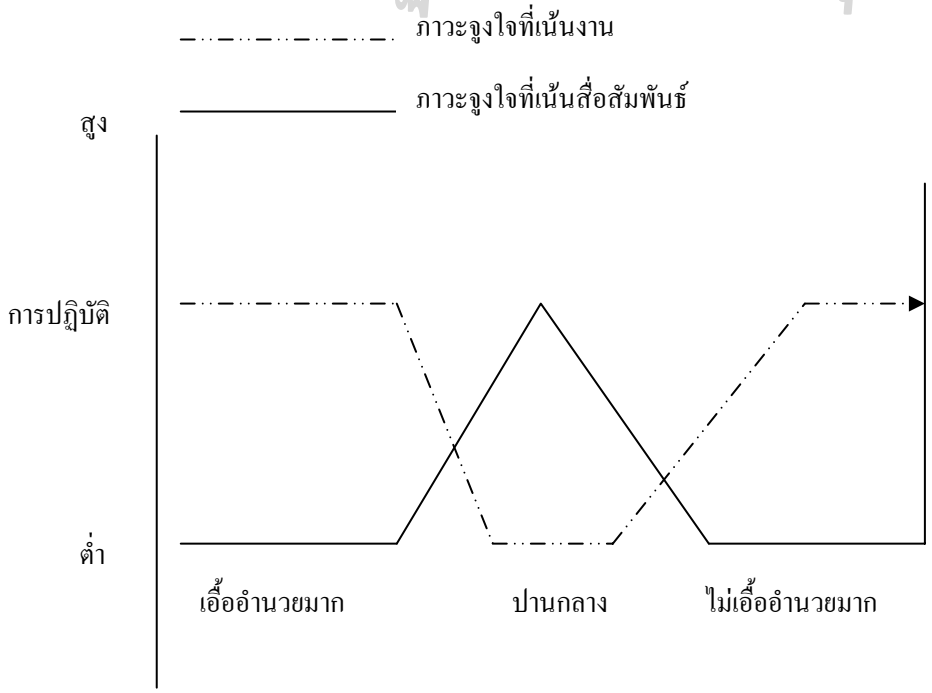
2.2 โครงสร้างของงาน หากโครงสร้างของงานได้มีการจัดไว้เป็นระเบียบ แน่นอน ชัดเจนแล้ว ผู้บริหารในสถานการณ์นี้จะมีอำนาจมากขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ถ้าไม่มีการกำหนดไว้ ย่อมต้องการผู้บริหารซึ่งเป็นผู้นำที่มีความคิดสร้างสรรค์

2.3 อำนาจของผู้นำและความมีฝีมือของผู้นำ ในอันที่จะจูงใจผู้ใต้บัญชา (Position power) อำนาจของผู้นำ หมายถึง อำนาจที่เป็นทางการที่องค์การได้กำหนดไว้ให้ ตามตำแหน่งหน้าที่ เช่น อำนาจการบัญชา อำนาจให้ผลตอบแทน ผู้นำที่มีอำนาจมากก็จะมีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชามาก ผู้นำที่มีอำนาจน้อยจะมีอิทธิพลน้อยความมีฝีมือของผู้นำ คือ ความสามารถที่จะมีความเข้าใจจากการรับรู้ถึงกลไกลเกี่ยวกับสิ่งจูงใจในอันที่จะชักนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม

จากแนวคิดในเรื่องผู้นำตามสถานการณ์ ซึ่งเน้นว่าการปฏิบัติงานของกลุ่มสามารถจะปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาวะ การจูงใจของภาวะผู้นำ (เป้าหมายเบื้องต้น) หรือโดยการปรับปรุงสภาวการณ์ของการเป็นผู้นำ (Leadership situation) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาวการณ์จูงใจนั้นเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพ ซึ่งสามารถทำได้แต่ก็เป็นกระบวนการที่ยากและอาจจะได้ผลไม่แน่นอนตามแนวความคิดของ ฟีดเลอร์ (Fiedler) เชื่อว่าการที่จะปรับปรุงสภาวการณ์ของการเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่ง่ายมากกว่าเราสามารถที่จะเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับชนิดของงานเฉพาะอย่างได้ มอบหมายงานเฉพาะให้ เหมาะสม

Fiedler ได้นำปัจจัยทางด้านสถานการณ์ทั้ง 3 ประการ มาผสมผสานกันออกมาเป็นสถานการณ์ต่างๆ 8 สถานการณ์ และพบว่า ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีความแน่นอนสูงส่วนผู้นำที่ให้ความสำคัญ กับคนจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีความแน่นอนปานกลาง ผลงาน ฟีดเลอร์ (Fiedler) ไม่เพียงแต่จะชี้ให้เห็นว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะต้องขึ้นกับสถานการณ์เท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงแบบของความเป็นผู้นำที่เหมาะสมมากที่สุดสำหรับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งโดยเฉพาะอีกด้วย ดังภาพประกอบ 13

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ปัจจัยสถานการณ์	1	2	3	4	5	6	7	8
ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา	ดี	ดี	ดี	ดี	ไม่ดี	ไม่ดี	ไม่ดี	ไม่ดี
โครงสร้างของงาน	ชัดเจน		ไม่ชัดเจน		ชัดเจน		ไม่ชัดเจน	
อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่	แข็ง	อ่อน	แข็ง	อ่อน	แข็ง	อ่อน	แข็ง	อ่อน

ภาพประกอบ 13 แบบจำลองความเป็นผู้นำที่เน้นสื่อสัมพันธ์และเน้นงานในสถานการณ์ต่างๆ

ที่มา : สมยศ นาวีการ. 2540 : 188-189

3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ซาลีนิค และคณะ (Zaleanick and others. 1958 : 98) ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) ซึ่งเป็นการศึกษาและการออกแบบ องค์การที่มีรูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) ก่อให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ซึ่งผู้บริหารนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมขององค์การ (Organization environment)

2. การประมวลผลสารสนเทศและการตัดสินใจเลือก (Information processing and choices)

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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) ซึ่งหากได้รับการตอบสนองแล้วย่อมหมายถึงการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่าง

ความต้องการภายนอกได้แก่

1. รายได้หรือค่าตอบแทน

2. ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน

3. สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี

4. ตำแหน่งหน้าที่

ความต้องการภายในได้แก่

1. ความต้องการได้รับการยอมรับจากหมู่คณะ

2. ความต้องการแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับการจงรักภักดี ความเป็นเพื่อนและความรัก

3. ความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง

ชำเลือง พุฒเพรหม (2545 : 25) ได้กล่าวว่า ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญมีอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) โดยได้ความสำคัญไปที่อำนาจหน้าที่และการใช้เวลาที่เหมาะสม และยังได้กล่าวถึงแนวคิดของ โทมัส เจ. ปีเตอร์ (Thomas J. Peters) ซึ่งเสนอปัจจัย 7 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในองค์การ คือ

1. กลยุทธ์ (Strategy) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดภารกิจ การพิจารณาจุดอ่อนและจุดแข็งภายในองค์การ โอกาส และอุปสรรคภายนอก

2. โครงสร้าง (Structures) โครงสร้างและขนาดองค์กรที่เหมาะสมจะช่วยในการปฏิบัติงาน

3. ระบบ (System) ขององค์การที่จะบรรลุเป้าหมาย

4. แบบ (Styles) รูปแบบของการบริหารของผู้บริหารเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

5. บุคลากร (Staff) ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กร
6. ความสามารถ (Skill)
7. ค่านิยม (Shared values) ค่านิยมร่วมของคนในองค์การ

สรุปได้ว่าปัจจัยที่มีผลกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรจะประกอบด้วยปัจจัยที่มีผลโดยตรงกับ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการซึ่งได้แก่ การกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจนกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีเครื่องมือในการควบคุมที่ดี และปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในองค์การ มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน บรรยากาศในการทำงาน ความรู้สึกผูกพันกับหน่วยงานของคนในองค์กร และความสะดวกมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

3.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนบริหารจัดการองค์การ เราจำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ โดยมีทฤษฎีการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง เช่น

ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร (Administrative Management Theory) เป็นทฤษฎีที่ปรับปรุงจากทฤษฎีการบริหารจัดการที่มีหลักเกณฑ์โดยเฮนรี่ ฟาโยล์ (Henri Fayol) วิศวกรชาวฝรั่งเศสซึ่งทฤษฎีดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ (สัมพันธ์ ภู่ไพบูลย์. 2540 : 31)

1. หน้าที่การบริหารจัดการ แบ่งออกเป็น

1.1 การวางแผน (Planning) คือ การกำหนดวิธีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและกำหนดว่าจะทำงานนั้นๆ อย่างไร ซึ่งการวางแผนจะแบ่งเป็นสองประเภท คือ การวางแผนระยะสั้นและการวางแผนระยะยาว โดยจะต้องให้ความใส่ใจเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย (Purpose) พันธกิจ (Mission) หรือเป้าประสงค์ (Goals) ขององค์การด้วย

1.2 การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการนำแผนที่กำหนดไว้มากำหนดนโยบายขององค์การเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับแต่ละตำแหน่งหรือบุคลากรที่จะต้องทำงานภายในองค์การ

1.3 การประสานงาน (Coordinating) เป็นการกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีที่จะใช้กำกับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน

1.4 การบังคับบัญชา (Supervising) คือ การที่ผู้บริหารจูงใจ สื่อสาร และสั่งการบุคคลในองค์การ เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

1.5 การควบคุม (Controlling) คือ หน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องนำข้อมูลที่ได้รับมาใช้เป็นมาตรวัดผลการดำเนินการ และนำผลการดำเนินการนั้นมาปรับปรุงแก้ไข รวมถึงพัฒนาวิธีทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2. คุณลักษณะของผู้บริหาร โดยบริหารจะต้องประกอบไปด้วยความสามารถ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้ เทคนิคในการทำงาน และประสบการณ์ต่างๆ

3. หลักการการบริหารจัดการ ซึ่งฟาโยล์วางหลักทั่วไปในการบริหารจัดการไว้ 14 ข้อ คือ

3.1 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

3.2 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

3.3 หลักการของการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน

3.4 หลักของการธำรงไว้ซึ่งสายงาน

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 หลักของความคิดริเริ่ม

3.14 หลักของความสามัคคี

กูลิก และ เออร์วิก (สัมพันธ์ ภู่ไพบูลย์. 2540 : 43 ; อ้างอิงจาก Gulick and Urwick. 1956. **The Management's Span of Control.** p. 39-47) ได้นำหลักการจัดการของฟาโยล์ (Fayol) มาปรับปรุงประยุกต์กับการบริหารราชการ โดยเน้นความสำคัญของโครงสร้าง การแบ่งงานกันทำ ซึ่งหมายถึงกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไรบ้างและทำที่ไหน เมื่อไรการวางแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย

2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานจัดให้มีแผนภูมิแบบรูปปีรามิด มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นลงมา การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานตำแหน่งต่างๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน มีเอกภาพในการบังคับบัญชา

3. การจัดวางตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดีการประเมินผลการทำงาน และการให้พ้นจากงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม บังคับบัญชา 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 อับบราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความจูงใจจากความต้องการของมนุษย์ โดยที่มองเห็นว่ามนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความต้องการที่จะสนองความต้องการให้กับตนเอง ซึ่งความต้องการนี้จะไม่มีที่สิ้นสุด และความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปหาสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองจะมีความต้องการอื่นในระดับสูงต่อไป (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. 2545 ก : 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

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

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) มาสโลว์คำนึงว่าความต้องการในระดับสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะมีศักยภาพและบรรลุความสำเร็จในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด

ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) (พีระพงษ์ เจียรตระกูล. 2543 : 11 ; อ้างอิงจากVroom. 1964. **Working and Motivation**) ได้นำแนวคิดทฤษฎีนี้มาจากหลายบุคคล ซึ่งนำโดยวรูม ได้อธิบายความพึงพอใจในแง่ที่ว่าบุคคลจะเกิดความพึงพอใจได้ก็ต่อเมื่อเขาประเมินแล้วว่างานนั้นๆ จะนำผลตอบแทนมาให้ซึ่งบุคคลได้มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้วว่าคุณค่าของสิ่งที่ได้รับ (รายได้การส่งเสริมให้ก้าวหน้า สภาพการทำงานที่ดีขึ้น) บุคคลจึงเลือกเอางานที่นำผลลัพธ์เหล่านั้นมาให้ และในขั้นสุดท้ายเมื่อมีการประเมินเปรียบเทียบผลลัพธ์ต่างๆ บุคคลจะรู้สึกถึงความพึงพอใจที่เกิดขึ้น ดังนั้นทฤษฎีความคาดหวังจึงอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐาน 4 ข้อ คือ

1. พฤติกรรมจะถูกกำหนดโดยแรงกดดันภายในบุคคลและสภาพแวดล้อม คนจะมีความต้องการ และความคาดหวังไม่เหมือนกันจะมีอิทธิพลต่อการตอบสนอง ต่อสภาพแวดล้อมของงานที่ไม่เหมือนกันจะทำให้คนมีพฤติกรรมแตกต่างกัน

2. บุคคลจะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของพวกเขาภายในองค์การ ซึ่งในการที่จะตัดสินใจเหล่านั้นอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมในฐานะที่เป็นสมาชิก การมาทำงาน การอยู่ภายในสถานที่ทำงาน หรือพฤติกรรมของการใช้กำลังพยายามจะทำงานหนักมากน้อยแค่ไหน

3. บุคคลจะมีความต้องการ และเป้าหมายไม่เหมือนกัน บุคคลต่างๆ จะมีความพอใจผลลัพธ์ไม่เหมือนกัน การทำความเข้าใจ ความต้องการของพวกเขาจะนำไปสู่ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจูงใจ และให้ผลตอบแทนพวกเขาอย่างไรถึงจะดีที่สุด

4. บุคคลจะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นทางเลือกโดยอยู่บนพื้นฐานของความคาดหมายของพวกเขาว่า พฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการมากน้อยแค่ไหน คนมีแนวโน้มจะมีพฤติกรรมในแนวทางที่พวกเขาเชื่อว่าจะได้รับผลตอบแทน และหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่พวกเขามองเห็นว่าจะก่อให้เกิดผลที่ติดตามที่ไม่ต้องการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ทฤษฎีของเฮอร์ซเบอร์ก (Herzberg. 1959 : 79) แบ่งประเภทของความพึงพอใจออกเป็น 2 ลักษณะตามปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจได้แก่

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

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

จากทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพึงพอใจดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบว่า ความพอใจของบุคคลจะเกิดขึ้นภายในตัวของแต่ละบุคคลซึ่งมีความคาดหวังในสิ่งต่างๆ ซึ่งถูกกำหนดด้วยประสบการณ์ของคนๆ นั้น และเมื่อได้รับการตอบสนองความคาดหวังจึงก่อให้เกิดความพึงพอใจ และถ้าได้รับการตอบสนองมากเกินความคาดหวังก็จะเกิดความพึงพอใจสูงสุด แต่ความพึงพอใจของแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกันไม่เท่ากัน ทั้งนี้อาจมาจากประสบการณ์ สถานการณ์ หรือแม้กระทั่งเป้าหมายของความคาดหวังนั้นๆ

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.1 งานวิจัยในประเทศ

ชัยวัฒน์ ศึกขยาด (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาพบว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีพทำนา รายได้สุทธิต่อเดือน ต่ำกว่า 5001 บาท ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน 1-4 ปี คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง ในรายด้าน พบว่า มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากที่สุดในด้านการวางแผน รองลงมา คือ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการประเมินผลงาน และน้อยที่สุดคือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ด้านการตัดสินใจ และผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน ประสบการณ์การทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ อายุ

วันวิสาข์ เกิดผล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพของทีมงานของบริษัทในอุตสาหกรรม ผลิตชิ้นส่วนประกอบยานยนต์ในจังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่าพนักงานในระดับปฏิบัติการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเป็นเพศหญิงมากกว่า เพศชาย ส่วนใหญ่มีอายุ 26–32 ปี พนักงานในระดับปฏิบัติการมีความคิดเห็นต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพของทีมงานโดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาแต่ละด้าน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน การเปิดเผยและการเผชิญหน้า กระบวนการทำงานและการตัดสินใจ การตรวจสอบทบทวนผลงานและวิธีการทำงานอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านความร่วมมือและความขัดแย้งอยู่ในระดับปานกลาง พนักงานในระดับปฏิบัติการที่มี เพศ อายุ ประสบการณ์ในการทำงาน การศึกษาขั้นสูงสุดและขนาดของทีมงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพของทีมงาน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นภาภรณ์ สุขสุมิตร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 26–45 ปี และระหว่าง 36–45 ปี เท่ากันทั้ง 2 จำนวน การศึกษาระดับปริญญาตรี และมีอาชีพรับราชการ ระดับความพึงพอใจของบุคลากรต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการของบุคลากรที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชน พบว่า บุคลากรที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาต่างกัน มีระดับความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการไม่แตกต่างกัน สำหรับอาชีพที่ต่างกันมีระดับความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ในด้านการสั่งการ และด้านการบริการ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุ ระหว่าง 36-45 ปี ระดับการศึกษาปริญญาตรี และมีอาชีพรับจ้าง ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการ ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีระดับความพึงพอใจต่อการบริหาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

จัดการองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ส่วนเพศ อายุ และอาชีพที่แตกต่างกันมีระดับความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

ปิติ วัลยะเพ็ชร์, ร.น. (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมกิจการพลเรือนทหารเรือ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมกิจการพลเรือนทหารเรือ ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านปรากฏว่าเกือบทุกด้านอยู่ในระดับสูง โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านสภาพการปฏิบัติงาน ด้านความมั่นคงในการปฏิบัติงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ด้านความพึงพอใจในงาน ด้านสวัสดิการในหน่วยงาน ด้านโอกาสความก้าวหน้า และด้านความยุติธรรมในหน่วยงานเป็นลำดับสุดท้าย มีเพียงด้านเดียวที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ ด้านความเพียงพอของรายได้ ข้าราชการกรมกิจการพลเรือนทหารที่มียศทางทหารและมีตำแหน่งหน้าที่ที่ต่างกัน มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนข้าราชการกรมกิจการพลเรือนที่มีอายุราชการแตกต่างกันมีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

ประกอบ มีมาก (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบภาวะผู้นำของข้าราชการตำรวจ : กรณีศึกษาตำรวจภูธรภาค 5 ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการตำรวจมีรูปแบบภาวะผู้นำในแบบเผด็จการแบบมิศิลป์ แต่มีระดับของภาวะผู้นำที่แตกต่างกันด้วย โดยตำแหน่งผู้กำกับการ และรองสารวัตรจะมีรูปแบบภาวะผู้นำแบบเผด็จการแบบมีศิลป์ แต่มีแนวโน้มค่อนไปทางรูปแบบภาวะผู้นำแบบปรึกษาหารือ ส่วนตำแหน่งรองผู้กำกับการ และสารวัตรจะมีรูปแบบภาวะผู้นำแบบเผด็จการแบบมีศิลป์ แต่มีแนวโน้มค่อนไปทางรูปแบบภาวะผู้นำแบบเผด็จการ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบภาวะผู้นำของข้าราชการตำรวจนั้น พบว่า ปัจจัยด้านการศึกษา ปัจจัยด้านชั้นยศ ปัจจัยด้านตำแหน่ง และปัจจัยด้านการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรก มีผลต่อรูปแบบภาวะผู้นำของข้าราชการตำรวจ แต่ปัจจัยด้านอายุของข้าราชการตำรวจไม่มีผลต่อรูปแบบภาวะผู้นำแต่อย่างใด ในส่วนลักษณะผู้นำตำรวจที่พึงประสงค์ พบว่าข้าราชการตำรวจในตำแหน่งผู้กำกับการมีความคาดหวังต่อคุณลักษณะของผู้นำตำรวจอยู่ในระดับที่สูงมากกว่าข้าราชการตำรวจในตำแหน่งอื่น โดยในภาพรวมพบว่าพบว่า ข้าราชการตำรวจต้องการลักษณะของผู้นำที่เป็นคนดีมีศีลธรรมเป็นลำดับที่สำคัญประการแรก ส่วนคุณลักษณะที่รองลงมาประกอบด้วยการเป็นผู้นำที่สามารถนำไปเป็นแบบอย่างได้ ผู้นำที่มีลักษณะปากกับใจตรงกันในส่วนของข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาวะผู้นำของข้าราชการตำรวจ ควรจะมีการฝึกฝนและปลูกฝัง รูปแบบภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ไว้ตั้งแต่เริ่มแรกในการเป็นข้าราชการตำรวจหมายถึงในการศึกษาหรือฝึก อบรมในสถานศึกษาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งควรพิจารณาระบบข้าราชการตำรวจแบบไม่มีชั้นยศมาใช้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ประกอบกับข้าราชการตำรวจแบบมีชั้นยศซึ่งอาจจะทำให้มีการพัฒนารูปแบบภาวะผู้นำของข้าราชการตำรวจมีทิศทางไปในทางที่พึงประสงค์

ขันติรักษ์ ตันติเฉลิม (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยของข้าราชการสำนักโยธาธิการกลาโหม ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านความรู้ความเข้าใจ ด้านขั้นตอนและการปฏิบัติ ด้านบทบาทในการปฏิบัติงานของหน่วย ด้านระเบียบปฏิบัติ ด้านการจัดองค์กร และด้านยุทโธปกรณ์ และงบประมาณ มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยของข้าราชการสำนักโยธาธิการกลาโหมในระดับต่ำ บุคลากรที่มี เพศ ระดับชั้นยศ อายุราชการ และประสบการณ์ในการบรรเทาสาธารณภัยแตกต่างกัน มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยไม่แตกต่างกัน ส่วนบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัย แตกต่างกัน

สิริรัตน์ ขันธิสิทธิ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและกระจายทั่วทุกหมู่บ้าน ความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณด้านการคมนาคม ด้านสาธารณูปโภค ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับปานกลาง เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อปี อาชีพ ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต่างกันมีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ส่วนสถานภาพสมรสต่างกันมีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านสาธารณูปโภคแตกต่างกัน ประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันมีระดับความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณแตกต่างกัน ยกเว้นด้านทันตามกำหนดเวลา อายุ และอาชีพ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ดนัย จันทร์เกษม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของสมาชิกต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล พบว่าด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดบุคลากร ด้านการอำนวยการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผล และด้านการจัดงบประมาณ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

มีความคิดเห็นมาก สถานภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นของสมาชิกต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดบุคลากร ด้านการประสานงาน และด้านการรายงานผลแตกต่างกัน การศึกษาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นของสมาชิกต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดบุคลากร ด้านการอำนวยการ ด้านการประสานงาน และด้านการรายงานผลแตกต่างกัน ประสบการณ์ทำงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นของสมาชิกต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดบุคลากร ด้านการอำนวยการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผล และด้านการจัดงบประมาณแตกต่างกัน และรายได้ต่อเดือนของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นของสมาชิกต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดบุคลากร ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผล และด้านการจัดงบประมาณแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ชวฤทธิ์ บริสุทธิ์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลลาดชิด อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 26–35 ปี ระดับการศึกษา มัธยมศึกษา/ปวช. อาชีพพนักงานเอกชน/รับจ้าง รายได้ต่อเดือน 5,001- 10,000 บาท และจำนวนสมาชิกในครอบครัว 4 – 6 คน ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลลาดชิด อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยรวมมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร ส่วนด้านการวางแผน และด้านบริการ มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ประชาชนที่มี เพศ อายุ อาชีพ รายได้ต่อเดือน และจำนวนสมาชิกในครอบครัวต่างกัน มีระดับความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลลาดชิด อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นารินทร์ จันทร์สุวรรณ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบลสามโก้ และเทศบาลตำบลศาลเจ้าโรงทอง จังหวัดอ่างทอง ผลการศึกษาพบว่า พนักงานส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 26 - 35 ปี สถานภาพ สมรส ระดับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป ตำแหน่ง/หน้าที่ทำงาน พนักงานเทศบาล รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 5,001-10,000 บาท ประสบการณ์ในการทำงาน 1-5 ปี และมีภูมิลำเนาจังหวัดอ่างทอง พนักงานส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านลักษณะการปฏิบัติงาน ด้านนโยบายการบริหารงาน ด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

หน้าที่การงาน ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ด้านความมั่นคงและความพอใจในงาน มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ส่วนปัจจัยด้านขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในระดับปานกลาง พนักงานที่มี เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง/หน้าที่การงาน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ประสบการณ์ในการทำงาน และภูมิลำเนาต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัย ที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ภัทรา สุภา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องคุณลักษณะภาวะผู้นำกับความผูกพันต่อองค์การของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ระดับภาวะผู้นำของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอดอยสะเก็ด อยู่ในระดับสูง โดยได้ศึกษาคุณลักษณะภาวะผู้นำ 13 คุณลักษณะพบว่า มีคุณลักษณะภาวะผู้นำ อยู่ในระดับสูง ระดับความผูกพันต่อองค์การของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอดอยสะเก็ดอยู่ในระดับสูง โดยแสดงออกจากการพูด จะพูดถึงองค์การในแง่บวก แสดงออกจากการดำรงอยู่ พนักงานปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป มีความยึดมั่นอยู่กับองค์การ และแสดงออกโดยการใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถ คือ อยู่อย่างเต็มใจ เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนองค์การจากการศึกษาพบว่า คุณลักษณะภาวะผู้นำมีผลต่อความผูกพันต่อองค์การของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง กล่าวคือ เมื่อพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณลักษณะภาวะผู้นำ จะส่งผลให้พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความผูกพันต่อองค์การในระดับปานกลาง

อนงเยา พูลเพิ่ม (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานบริษัทแอ็ดวานซ์ แพคเกจจิ้ง จำกัด ผลการศึกษาพบว่า พนักงานส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ 20–29 ปี ระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ต้นสังกัดฝ่ายผลิต รายได้เฉลี่ยต่อเดือนน้อยกว่า 10,000 บาท สถานภาพโสด และมีประสบการณ์ในการทำงานต่ำกว่า 1 ปีและ 1–3 ปีพนักงานส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยเห็นด้วยว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานในระดับมาก ได้แก่ ด้านลักษณะงาน ด้านนโยบายบริหารจัดการ ด้านผู้บังคับบัญชา ด้านความอิสระในการปฏิบัติงาน ด้านความมั่นคงก้าวหน้า ด้านเพื่อนร่วมงาน และด้านการรับผิดชอบในหน้าที่ ตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านสถานที่สิ่งอำนวยความสะดวก ด้านสวัสดิการค่าตอบแทน และด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน ตามลำดับ พนักงานที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา ฝ่ายต้นสังกัด รายได้เฉลี่ยต่อเดือน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

สถานภาพสมรส และอายุงานต่างกัน โดยรวมมีระดับความคิดเห็นต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ไม่แตกต่างกัน

4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ออตโต (Otto) (วิไลพร คัมภิรารักษ์. 2542 : 39-40) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้นำแบบเน้นการเปลี่ยนแปลงกับความจงรักภักดี ความผูกพันต่อองค์การ และการรับรู้ความยุติธรรมในองค์การของพนักงานบริษัทเอกชนในรัฐมิชิแกนสหรัฐอเมริกา โดยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประเมินพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารระดับต้นและระดับกลาง และทำแบบทดสอบวัดความจงรักภักดี ความผูกพันต่อองค์การ และการรับรู้ความยุติธรรมในองค์การ พบว่ามีความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างความเป็นผู้นำแบบเน้นการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารกับความจงรักภักดี ความผูกพันอันเนื่องมาจากอารมณ์ และการรับรู้ความยุติธรรมในองค์การของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้นำแบบเน้นการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารกับความผูกพันอันเนื่องมาจากการลงทุนของผู้ใต้บังคับบัญชา

เฟรินด์ (Friend) (วิไลพร คัมภิรารักษ์. 2542 : 40) ได้ศึกษาผลกระทบของความสอดคล้องด้านบุคลิกภาพของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำและความผูกพันต่อองค์การ โดยศึกษาพฤติกรรมผู้นำ 2 แบบ คือ พฤติกรรมผู้นำแบบเน้นการเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และความผูกพันต่อพนักงานองค์การขนาดกลางและขนาดใหญ่ 6 บริษัทในประเทศเยอรมนี พบว่าพฤติกรรมแบบเน้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และบุคลิกภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถทำนายความผูกพันต่อองค์การ

แมคนี-สมิธ (Macni and Smith) (เมทินี จิตรอ่อนน้อม. 2542 : 28-31) ได้ศึกษาผลของภาวะผู้นำต่อความผูกพันต่อองค์การในกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกัน 2 แห่งซึ่งผู้ศึกษาได้แยกวิเคราะห์แต่ละแห่งและนำมาเปรียบเทียบกัน การศึกษาครั้งแรกปี 1991 ในโรงพยาบาลชุมชน 2 แห่ง ขนาด 200-250 เตียง กลุ่มตัวอย่างเป็นหัวหน้าหน่วยงานซึ่งรวมทั้งหัวหน้าหอผู้ป่วยจำนวน 41 คน และพนักงานซึ่งรวมทั้งพยาบาลประจำการ จำนวน 610 คน และการศึกษาครั้งที่ 2 ปี 1993 ในโรงพยาบาลสังกัดมหาวิทยาลัยขนาด 553 เตียง โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นหัวหน้าหอผู้ป่วย 19 คน และพยาบาลประจำการ 285 คน ผลการศึกษาพบว่าภาวะผู้นำของหัวหน้าหอผู้ป่วย และหัวหน้าหน่วยงานมีความสัมพันธ์ทางบวกระดับต่ำถึง ปานกลางกับความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การของพยาบาลประจำการ และพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยโรงพยาบาลสังกัดมหาวิทยาลัยจะได้ผลมากกว่าโรงพยาบาลชุมชนเล็กน้อย และสองปีต่อมา แมคนี-สมิธ ได้ศึกษาต่อเนื่องในกลุ่มตัวอย่างจากครั้งก่อนโดยสัมภาษณ์พยาบาลประจำการจำนวน 30 คน จากหน่วยงานที่มีคะแนน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การสูงที่สุดและ ต่ำที่สุดอย่างละสามหน่วยงาน เพื่อสอบถามพฤติกรรมภาวะผู้นำของหัวหน้าหอผู้ป่วยที่มีอิทธิพลต่อความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การของพยาบาลประจำการ ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมภาวะผู้นำของหัวหน้าหอผู้ป่วยที่มีอิทธิพลทางบวกต่อความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การของพยาบาลประจำการ ได้แก่ การใช้ทักษะภาวะผู้นำ มุ่งเน้นการสอน/การศึกษา ช่วยเหลือสนับสนุน มีการติดต่อสื่อสารอย่างเปิดเผย ให้คำชมเชย/ขอบคุณ มีวิสัยทัศน์ และเป็นแบบอย่าง และพบพฤติกรรมภาวะผู้นำของหัวหน้าหอผู้ป่วยที่มีอิทธิพลทางลบต่อความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การของพยาบาลประจำการ ได้แก่ ความรู้สึกไม่ชอบใจ/ไม่ได้รับการสนับสนุน การไม่แก้ปัญหาของหน่วยงาน ปัญหาการติดต่อสื่อสาร และความไม่ไว้วางใจการบริหารงานของหัวหน้าหอผู้ป่วย

โฟร์ลิช (Forlich) (วิไลพร คัมภิรารักษ์. 2542 : 41) ได้ศึกษาผลกระทบของความเป็นผู้นำแบบเน้นการเปลี่ยนแปลงต่อความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์การของพยาบาลพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำแบบเน้นการเปลี่ยนแปลงกับความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์การอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เดวิส (Davis. 1997 : Abstract) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างแบบภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่ในโรงเรียนประถมต้นและปลายของโรงเรียนใน เวสท์เวอร์จิเนีย (West Virginia) กับวัฒนธรรมของโรงเรียนที่รับรู้โดยคณะครู ผลการศึกษาพบว่าแบบภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่ในโรงเรียนประถมต้นและปลายมีผลอย่างลึกซึ้งมากต่อ ระดับวัฒนธรรมของโรงเรียน โครงสร้างที่เริ่มขึ้นเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมที่ดีของโรงเรียนอย่างมาก ในทางกลับกันมีความสัมพันธ์ในทางลบระหว่างแบบภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธภาพกับวัฒนธรรมของโรงเรียน คือ เมื่อมีความเห็นอกเห็นใจเพิ่มขึ้นระดับของวัฒนธรรมจะลดลง อายุของอาจารย์ใหญ่จะสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของโรงเรียนในทางลบ คือ เมื่ออายุมากขึ้นระดับของวัฒนธรรมจะลดลง ข้อค้นพบร่วมกันได้พิสูจน์ว่า อาจารย์ใหญ่เพศชาย มีแนวโน้มจะสร้างภาวะผู้นำแบบโครงสร้างริเริ่มมากกว่าอาจารย์ใหญ่หญิง ข้อค้นพบจากการศึกษานี้และผลของการสรุปที่ได้ชี้ให้เห็นว่า แบบภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่ในโรงเรียนประถมต้นและปลาย มีผลกระทบต่อระดับวัฒนธรรมของโรงเรียน แบบภาวะผู้นำที่มุ่งงาน (Task oriented) จะนำไปสู่วัฒนธรรมของโรงเรียนที่เข้มแข็ง ในขณะที่แบบภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธภาพ (Relation oriented) จะทำให้วัฒนธรรมโรงเรียนอ่อนด้อยลง ผลที่คาดไม่ถึงของการศึกษานี้จะช่วยเพิ่มข้อมูลวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแบบภาวะผู้นำและเพิ่มคำถามอื่นๆ เกี่ยวกับแบบภาวะผู้นำผลการศึกษานี้จะถูกนำไปใช้กับการวางแผนการอบรมของอาจารย์ใหญ่ในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

โบนาเวีย (Bonavia. 1998 : Abstract) ได้ทำการศึกษาเรื่อง พฤติกรรมของผู้บริหาร และการพัฒนาของการมีส่วนร่วมในองค์การ (Managers' Behavior and Development of Organizational Participative) การวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงหน้าที่บางประการของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในองค์การของประเทศสเปน ในเรื่องวัตถุประสงค์ทั่วไปคือ การใช้การออกแบบอย่างสัมพันธ์ในการศึกษาความ เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของพนักงาน และความประสงค์ของผู้บริหารในองค์การเหล่านี้เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดระหว่างกระบวนการ และตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ วัฒนธรรมองค์การและความเชื่อในการบริหาร ขอบเขตทางสังคมหรือระดับของ การวิเคราะห์ (บุคคล แผนก และองค์การ) และงาน (ด้วยการกำหนดเป้าหมาย ทำการตัดสินใจ เพื่อแก้ปัญหาและเพื่อวางแผนและรับมือกับการเปลี่ยนแปลง) ลักษณะต่าง ๆ ของบุคคลและองค์การ (จำนวนปีของประสบการณ์ อายุของการบริการ ระดับของสายการบังคับบัญชา ทรัพย์สิน ประเภทของธุรกิจ จำนวนพนักงาน) เมื่อผู้บริหารมีความเข้าใจเกี่ยวกับอิทธิพลของพวกเขา การใช้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของพนักงาน ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์การ นอกจากความต้องการที่จะตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และผลลัพธ์อื่น ๆ ที่แตกต่างจากการทำงาน เช่น รูปแบบการดำเนินชีวิต และความพึงพอใจในชีวิต จากการสำรวจผู้บริหารจำนวน 249 คน จากตำแหน่ง และองค์การต่าง ๆ ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบสถานการณ์นี้ตรงข้ามกับความคาดหวัง ผลการสำรวจแสดงระดับของการมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจ (Perceived participation) ที่สูง ซึ่งได้เข้าใกล้ระดับของการมีส่วนร่วมตามปรารถนา (Desired participation) ในการอธิบายผลลัพธ์เหล่านี้ ตัวแปรสองตัวได้ถูกเสนอว่าเป็นตัวประสานวัฒนธรรมองค์การ และความเชื่อในการบริหาร โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แบบดั้งเดิมกับแบบก้าวหน้า ผลกระทบเหล่านี้มีทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อตัวแปรทั้งหมดในการศึกษาในครั้งนี้ ยกเว้นต่อตัวแปรที่เกี่ยวกับงานและบุคคล และลักษณะขององค์การที่มีความสำคัญเพียงเล็กน้อย ท้ายที่สุดเป็นไปดังที่คาดไว้ ความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญถูกพบในระหว่างการวิจัย ในทางตรงข้ามรูปแบบการดำเนินชีวิต (ที่บ้าน ในชุมชน) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมองค์การ และความเชื่อในการบริหารอีกทางหนึ่ง ระหว่างความพึงพอใจในชีวิต การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมองค์การ การขยายอิทธิพลของผู้บริหาร ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์การและรูปแบบการดำเนินชีวิต

จากผลงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ กล่าวโดยสรุปได้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ รวมถึงผู้นำในการบริหารจัดการซึ่งส่งผลต่อบุคลากรในองค์กร