

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยได้ค้นคว้าพร้อมทั้งนำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการประเมินผลองค์กร
2. แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีตัวชี้วัด
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการประเมินผลองค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินผล CIPP Model

รูปแบบการประเมินผลแบบ CIPP คำว่า รูปแบบ หรือแบบจำลอง ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Model ซึ่งหมายถึง วิธีการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ถ่ายทอดความคิด ความเข้าใจ ตลอดจนจินตนาการที่มีต่อปรากฏการณ์หรือเรื่องราวใดๆ ให้ปรากฏโดยใช้การสื่อสารในลักษณะต่างๆ เช่น ภาพวาด ภาพเหมือน แผนภูมิ แผนผัง ฯลฯ เพื่อให้เข้าใจได้ง่าย และสามารถนำเสนอเรื่องราวได้อย่างมีระบบ (เยาวดี วิบูลย์ศรี. 2549: 77)

ในการประเมินผลโครงการนั้นมีแนวคิดและโมเดลหลายอย่าง แต่ในที่นี้ขอเสนอแนวคิดและโมเดลการประเมินแบบชิป หรือ CIPP Model ของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) เพราะเป็นโมเดลที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน โดยแนวคิดของสตัฟเฟิลบีมเน้นการแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่างฝ่ายประเมินกับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดทำ และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียกหาข้อมูล และนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีอคติในการประเมิน

การประเมินผลตามรูปแบบ CIPP Model แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2547: 135-137)

1. การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation: C) เป็นการประเมินก่อนการดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ประเด็นปัญหาและความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation: I) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการโดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการ ซึ่งมักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation: P) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการแต่การประเมินผลแบบนี้ไม่ได้ให้ความสนใจต่อเรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการเท่าที่ควร

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาร่วมด้วยคือ การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน

การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงานและขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

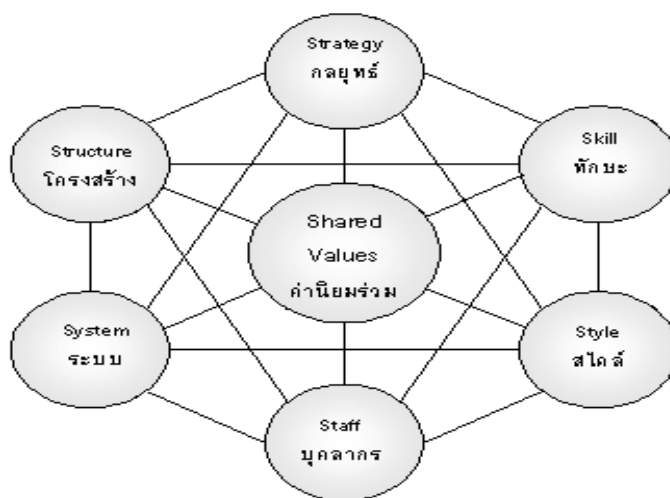
การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ / ล้มเลิกหรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การประเมินผลตามรูปแบบ CIPP Model นี้ เป็นการประเมินผลว่าโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยการประเมินรายละเอียดข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ของโครงการ ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการและการประเมินผลผลิต ย่อมมีผลนำไปสู่ ข้อดี - ข้อเสีย ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรค ทั้งนี้เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาการตัดสินใจหลังจากประเมินสภาพแวดล้อมแล้ว

ทฤษฎีแบบจำลอง McKinney 7-S Framework Model

ในการประเมินสมรรถนะขององค์กรถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความยั่งยืนในการพัฒนา เนื่องจากจะทำให้ได้รู้สภาพความเป็นจริงว่าองค์กรของเรามีสมรรถนะอย่างไร อาจเปรียบได้กับการตรวจร่างกายของคนเพื่อที่จะทราบถึงความแข็งแรงและสมบูรณ์ และค้นหาข้อด้อยต่างๆ ดังนั้นในกรณีขององค์กร การค้นพบจุดอ่อนจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข เพื่อพร้อมที่จะดำรงอยู่อย่างมั่นคงและสามารถไปสู่เป้าหมายที่ฝันไว้ให้ได้นั่นเอง



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิด 7-S Model

1. กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ อาทิ องค์กรอยู่ที่ไหนในขณะนี้ องค์กรมีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอะไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา การบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์กรกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันขึ้นมาได้และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใด จึงจะประสบความสำเร็จ

2. โครงสร้างองค์กร (Structure) คือ โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการ หรือหน้าที่ของงาน โดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึงการจัดระบบระเบียบให้กับบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากองค์กรในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ การจัดองค์กรที่ดีจะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้อุปกรณ์ได้ทราบขอบเขตงานความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

3. ระบบการปฏิบัติงาน (System) ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นอกจากการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการทำงาน (Working System) ก็มีความสำคัญยิ่ง อาทิ ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตาม/ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System) ฯลฯ

4. บุคลากร (Staff) ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรนั้นควรมีการวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของกลยุทธ์องค์กรที่เป็นสิ่งกำหนดทิศทางที่องค์กรจะดำเนินไปให้ถึง ซึ่งจะเป็นผลให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะ และการคัดเลือกและจัดวางบุคลากรได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

5. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่ และลักษณะงานที่รับผิดชอบ เช่น ด้านการเงิน ด้านบุคคล ซึ่งคงต้องอยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม ส่วนทักษะ ความถนัด หรือความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and special talents) นั้นอาจเป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้นๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์กรคงต้องมุ่งเน้นในทั้ง 2 ความสามารถไปควบคู่กัน

6. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร พบว่า ความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น

7. ค่านิยมร่วม (Shared values) ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร รากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐาน เป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมาภายในองค์กร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

คุณลักษณะเด่นของ McKinney 7-S Framework Model อยู่ที่การตอบรับ โดยนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางในบริษัทเอกชนหลายแห่ง รวมถึงคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดและมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด รูปแบบดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายมีความสำคัญสูงสุดต่อการกำหนดเป้าหมายขององค์กร สมาชิกขององค์กรควรต้องมีค่านิยมร่วมกัน ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ รูปแบบ บุคลากร ทักษะ และค่านิยมร่วมกัน ซึ่งความมีประสิทธิภาพขององค์กรมีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลายประเภท ในทางกลับกัน วงศ์พัฒนา ศรีประเสริฐ (2552: 163-164) ได้วิเคราะห์ว่า McKinney 7-S Framework Model

จะไม่แสดงถึงจุดเริ่มต้นหรือลำดับความสำคัญของปัจจัยต่างๆ ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าปัจจัยใดเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรภายใต้สถานการณ์บางอย่าง ซึ่งปัจจัยที่สำคัญอาจเป็นกลยุทธ์ ภายใต้สถานการณ์อื่นปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ รูปแบบ บุคลากร ทักษะ และค่านิยมร่วมกัน

จากการค้นคว้าศึกษาทฤษฎี McKinney 7-5 Framework Model ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าการมุ่งเน้นปฏิบัติงานเพื่อให้องค์กรคล่องตัว การนำไปปฏิบัติ การใช้กลยุทธ์ด้านการบริการ ด้านคุณภาพ และด้านความน่าเชื่อถือกับลูกค้า ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรในองค์กรด้านการผลิตและมีความเป็นอิสระในการทำงาน โดยผู้บริหารดูแลติดตามงานอย่างใกล้ชิดประกอบกับโครงสร้างองค์กรที่มีความเรียบง่าย สิ่งเหล่านี้ถือเป็นคุณสมบัติของความเป็นเลิศในการบริหารองค์กรที่ผู้วิจัยเห็นความสมควรนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์กรภาครัฐการได้เป็นอย่างดี

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบธรรมาภิบาล (Good Governance)

ประเทศไทยรับแนวความคิดการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลในช่วงปี พ.ศ. 2540 และมีนักวิชาการหลายท่านเสนอความหมายภาษาไทยของคำว่า Good Governance ดังเช่น การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การกำกับดูแลที่ดี ธรรมรัฐ ธรรมราชา รัฐ ประชาธิปไตย หรือกลไกประชาธิปไตย แต่ในที่นี้ขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะเป็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายและครอบคลุมความหมายในการบริหารจัดการที่ดีทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน

ดังนั้น การบริหารงานแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลมาจากการประชุม ประจําปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (พ.ศ. 2542) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการได้แก่

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกันรวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันภายในองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจนและมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาชนทำได้และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือกนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

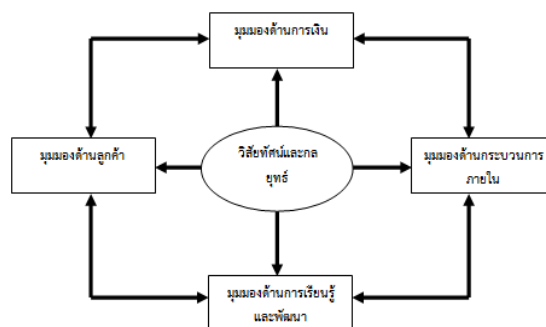
จากหลักการดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งนั้นสามารถนำมาปรับใช้ในระดับองค์กรได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกระดับสังคมและพัฒนาไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ ในระดับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เพิ่มกลไกการตรวจสอบและกำกับดูแลจากองค์กรอิสระ ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการรวมตัวในฐานะที่เป็นองค์กรต่างๆ ทางสังคมเพื่อการถ่วงดุลอำนาจ และเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีระบบธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมควรสนับสนุนการประสานงานกันอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยงสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์

แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดผลสำเร็จแบบสมดุล (Balanced Scorecard)

Balanced Scorecard Model หมายถึง ระบบประเมินผลเชิงกลยุทธ์ภาพ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการชนิดหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ ประกอบไปด้วย 4 มุมมอง ที่สัมพันธ์กันอย่างสมดุล คือ มุมมองด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการ ภายในและมุมมองด้านการเรียนรู้พัฒนา

ต้นปี 1990 โรเบิร์ต เอส. แคปแลน และเดวิด พี.นอร์ตัน ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรรูปแบบใหม่ที่สามารถช่วยผู้บริหารในการจัดสรร พัฒนา และใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible assets) ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อสร้างคุณค่าจากโอกาสที่มีอยู่ ผลการวิจัยนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาระบบการวัดและประเมินผล การปฏิบัติงานขององค์กรแบบสมดุล หรือที่เราเรียกว่า Balanced Scorecard (BSC) นอกเหนือจาก มุมมองด้านการเงิน (financial perspective) ซึ่งเป็นระบบการวัดผลทางธุรกิจแบบดั้งเดิมแล้ว แคปแลนและนอร์ตัน ยังได้พัฒนามุมมองการวัดในด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินเพิ่มอีก 3 ด้าน เพื่อถ่วงดุลการวัดผลการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมถึงประสิทธิภาพในอนาคตขององค์กรอันเกิดจากสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ มุมมองการวัดทั้ง 3 ด้านได้แก่ ด้านลูกค้า (Customer perspective) ด้านกระบวนการภายใน (internal perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต (learning and growth perspective)

กรอบการประเมินและบริหารผลการปฏิบัติงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard Framework) เป็นระบบที่มีกรอบการประเมินแบบองค์รวมและสามารถสะท้อนให้เห็นกลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าขององค์กร ครอบคลุม 4 มุมมอง ดังแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพที่ 2.2 กลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าขององค์กร

แผนภูมิแสดงมุมมองหลักของการประเมินผลเชิงกลยุทธ์ภาพทั้ง 4 ส่วน ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนสำหรับแปลงวิสัยทัศน์ในเชิงเหตุและผลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (Robert Kaplan and David Norton “The Balance Scorecard”)

1. มุมมองด้านการเงิน (Financial Performance) เป็นตัวชี้วัดผลงานที่ได้ดำเนินการผ่านมาแล้วและบ่งบอกถึงระดับความสำเร็จขององค์กร กลยุทธ์ขององค์กรด้านการเงินจะเน้นวิธีการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดคุณค่าหรือผลตอบแทนที่มีต่อผู้ถือหุ้น เช่น การกำหนดเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้ เพิ่มผลกำไร ลดค่าใช้จ่ายในการผลิต ฯลฯ

2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) เป็นการวัดความสำเร็จที่เกิดจากลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารผลการปฏิบัติงานทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความพึงพอใจการธำรงรักษาลูกค้าและการขยายส่วนแบ่งตลาดมากขึ้นเป็นตัวชี้วัดผลงานที่ผ่านมา มุมมองด้านลูกค้าจะเป็นตัวกำหนดข้อเสนอด้านคุณค่าให้กับลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะการทำให้ลูกค้าพึงพอใจ

3. ด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการภายในจะเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนผลการปรับปรุงการปฏิบัติงานในรูปผลลัพธ์ทางการเงินและด้านลูกค้า มุมมองด้านนี้มองว่าผลที่จะทำให้องค์กรสามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของลูกค้า

4. มุมมองด้านการเรียนรู้พัฒนา (Learning and Growth Perspective) เป็นการวัดผลการปรับใช้งานและประสานทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยีและวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร เป็นการระบุแนวทางการพัฒนาปัจจัยการดำเนินการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร ระบบการดำเนินงานและบริหารงาน เพื่อจัดการกับกระบวนการภายใน ทำให้ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ดีขึ้นและบรรลุเป้าหมายทางการเงินในระยะยาว

สวทัศน์ ศิรินิรันดร์ (2549: 80 - 82) กล่าวว่า Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบ 4 อย่างคือ

1. แผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategic Map) คือ ผังที่แสดงความเชื่อมโยงกันอย่างมีเหตุและผลของวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในแต่ละมุมมอง

2. วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ คือกิจกรรมหรือแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ในแต่ละมุมมองที่มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งการดำเนินงานตามกิจกรรมเหล่านี้จะสนับสนุนให้องค์กรประสบความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้

3. ตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key performance Indicator : KIP) คือปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จของแต่ละวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบกับค่าเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

4. แผนปฏิบัติการ คือ แผนการดำเนินงานที่ระบุรายละเอียดต่างๆ เช่น วิธีการปฏิบัติระยะเวลา ทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อการขับเคลื่อน สนับสนุนให้วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์บรรลุผลสำเร็จตามค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดขึ้น

ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์แบบ BSC จะเน้นที่กลยุทธ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์กรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด (Strategy Focus) โดยมีหลักการบริหารจัดการสู่ความสำเร็จ 5 ประการ ดังนี้

1. การแปลงกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่ความหมายทางปฏิบัติการที่เข้าใจง่ายและตรงกัน
2. การจัดองค์การที่ตอบสนองต่อกลยุทธ์ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
3. การสอดใส่กลยุทธ์เข้าไปในจิตสำนึกที่มีต่องานประจำวันของพนักงานทุกคน
4. การบริหารผลการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องโดยให้ถือปฏิบัติตามหลักการที่ 1 - 3 ตลอดเวลา
5. ผู้บริหารองค์กรเป็นผู้นำหรือกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงขององค์กร

การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรจึงเป็นแรงจูงใจที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการปฏิบัติงานของพนักงาน ดังนั้นในการคัดเลือกตัวชี้วัดในมุมมองการวัดผลทั้ง 4 ด้านของ BSC จึงมีความสำคัญมาก เพื่อให้การวัดผลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารจึงควรมุ่งไปที่หัวใจขององค์กรนั่นคือ กลยุทธ์ขององค์กรหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้อยแถลงในเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ (Word Statements of the Objectives) ที่ผู้บริหารต้องการให้เกิดขึ้นในองค์กรและที่สำคัญการจัดเรียงมุมมองในแผนที่ทางกลยุทธ์โดยทั่วไปจะจัดเรียงเป็น 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่ 1 องค์กรที่มุ่งแสวงหากำไร

- มุมมองด้านการเงิน
- มุมมองด้านลูกค้า
- มุมมองด้านกระบวนการภายใน
- มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา

ลักษณะที่ 2 องค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไร แต่มุ่งเน้นด้านการให้บริการ

- มุมมองด้านลูกค้า
- มุมมองด้านกระบวนการภายใน
- มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา
- มุมมองด้านการเงิน

กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) โครงสร้างองค์กร (Structure) ระบบการปฏิบัติงาน (System) บุคลากร (Staff) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) และ ค่านิยมร่วม (Shared values)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า Balanced Scorecard เป็นระบบหรือกระบวนการบริหารที่อาศัยการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ในฐานะที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนที่สำคัญ และยังเป็นการบอกเล่าเรื่องราวของกลยุทธ์องค์กรตามลำดับของเหตุและผล (Cause and Effect) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน และอธิบายวัตถุประสงค์เฉพาะ มาตรฐานมุมมองการเรียนรู้และการเติบโตที่นำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการภายในที่มีผลกระทบต่อความพึงพอใจของลูกค้า ทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดขยายส่วนเพิ่มมากขึ้น โดยประกอบด้วย มาตรฐานวัดผลประกอบการขององค์กรทั้ง 4 มุมมอง คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการเติบโต นอกจากนั้นแล้วยังช่วยให้ผู้บริหารองค์กร

เห็นแนวทางและโอกาสการเกิดวิสัยทัศน์ เพิ่มมุมมองที่กว้างครอบคลุมทุกด้านอย่างสมดุล รวมทั้งลดอุปสรรคต่อการดำเนินงานในอนาคต

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA)

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ถือเป็นแนวทางที่จะพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ หรือเรียกว่า High Performance Organization การมีประสิทธิภาพดังกล่าวบ่งบอกถึงองค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานสูงและเป็นองค์กรที่มีคุณภาพ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) มีภารกิจในการยกระดับการบริหารจัดการและมุ่งพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง จึงได้จัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐโดยใช้เทคนิคและแนวคิดตามรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงและเป็นที่ยอมรับในแวดวงบริหารจัดการทั่วโลก อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย Public Sector Management Quality Award : PMQA เป็นรางวัลคุณภาพสำหรับองค์กรภาคราชการ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้นำเกณฑ์สากลมาดัดแปลงและตั้งเป็นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

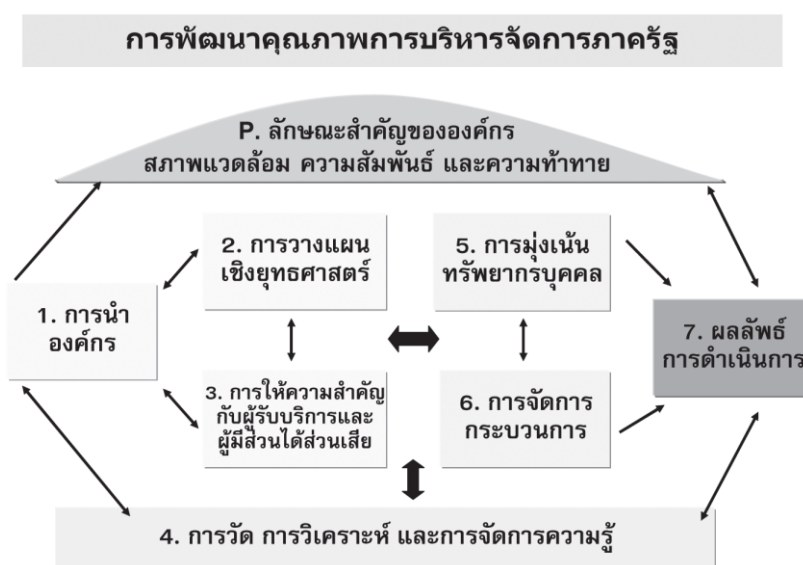
สำนักงาน ก.พ.ร. (2553: 9 – 12) ได้สรุปแนวคิดหลักของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ คือ ต้องการที่จะเห็นหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นให้การนำองค์กรเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้ความสำคัญกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว ส่งเสริมให้ข้าราชการพัฒนาตนเอง มีความคิดริเริ่มและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศอย่างแท้จริงและทำงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ

1) ลักษณะสำคัญขององค์กร เป็นการอธิบายถึงภาพรวมในปัจจุบันของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและผู้รับบริการ ส่วนราชการอื่น และประชาชนโดยรวม สิ่งสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินการและความท้าทายที่สำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการเผชิญอยู่ รวมถึงระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการของส่วนราชการ

2) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วยคำถามต่างๆ ในแต่ละหมวด ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่จะนำส่วนราชการไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศได้ และเกณฑ์ในแต่ละหมวดจะมีความเชื่อมโยงกันระหว่างหมวดต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ดีต้องมีความสอดคล้องและบูรณาการกันอย่างเป็นระบบ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วย 7 หมวด คือ

- หมวด 1 การนำองค์การ
- หมวด 2 การวางแผนเชิงกลยุทธ์
- หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้
- หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล
- หมวด 6 การจัดการกระบวนการ
- หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ



ภาพที่ 2.3 ส่วนประกอบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2553: 10)

ทั้งนี้ เกณฑ์ทั้ง 7 หมวด สามารถอธิบายได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นกระบวนการ และส่วนที่เป็นผลลัพธ์

ส่วนที่เป็นกระบวนการ (หมวด 1-6) เป็นเกณฑ์เพื่อใช้ประเมินประสิทธิภาพของส่วนราชการสามารถจัดได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มการนำองค์การ ประกอบด้วย
 - หมวด 1 การนำองค์การ
 - หมวด 2 การวางแผนเชิงกลยุทธ์
 - หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 2) กลุ่มพื้นฐานของระบบ ประกอบด้วย
 - หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้
- 3) กลุ่มปฏิบัติการ ประกอบด้วย
 - หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล
 - หมวด 6 การจัดการกระบวนการ

ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ (หมวด 7) เป็นเกณฑ์เพื่อใช้ประเมินประสิทธิภาพของส่วนราชการใน 4 มิติ ที่มีความสอดคล้องตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่

มิติด้านประสิทธิผล

มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

มิติด้านการพัฒนาองค์กร

สาระสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในแต่ละหมวด โดยสังเขป

หมวด 1 การนำองค์กร เป็นการตรวจประเมินว่าผู้บริหารของส่วนราชการดำเนินการอย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยม และความคาดหวังในผลการดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนอย่างไร

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการตรวจประเมินวิธีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ และการถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการที่ได้จัดทำไว้เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้า

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการตรวจประเมินว่าส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร รวมถึงส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไรในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจและนำไปสู่การกล่าวถึงส่วนราชการในทางที่ดี

หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการตรวจประเมินว่าส่วนราชการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการและปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศและการจัดการความรู้อย่างไร

หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการตรวจประเมินว่าระบบงานและระบบการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ช่วยเหลือบุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่เพื่อให้มุ่งมั่นไปในทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการโดยรวมของส่วนราชการอย่างไร รวมทั้งตรวจประเมินความใส่ใจการสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศและความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและส่วนราชการ

หมวด 6 การจัดการกระบวนการ เป็นการตรวจประเมินแง่มุมที่สำคัญทั้งหมดของการจัดการกระบวนการและกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการบรรลุพันธกิจของส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่างๆ หมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญและหน่วยงานทั้งหมด

หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินงานและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่างๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน

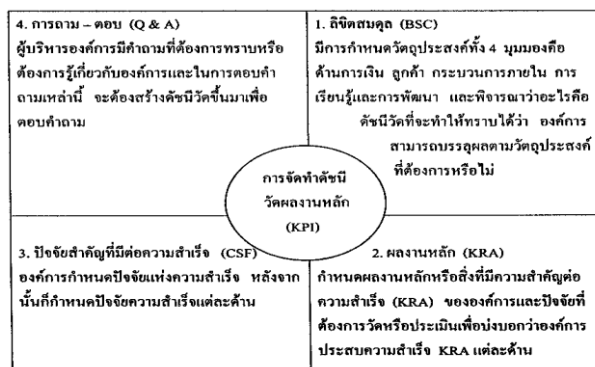
ผู้วิจัยสามารถสรุปความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ได้ดังนี้ กล่าวคือ เป็นแนวทางการกำหนดรูปแบบตัวชี้วัดที่จะพัฒนาองค์กรภาคราชการให้มีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและยังช่วยส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานสู่มาตรฐานสากลสอดคล้องกับกลยุทธ์หลักในการสร้างความเป็นเลิศในระบบราชการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551 และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามองค์ประกอบเกณฑ์คุณภาพทั้ง 7 หมวด

การนำแนวคิดการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาใช้ในภาครัฐ ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวได้ว่า ได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวคิดของการจัดการนิยม (Managerialism) ที่ได้ให้ความสำคัญต่อค่านิยมในเรื่องของการมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลักสำคัญ ทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารจัดการอย่างไรก็ได้ ขอให้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้ก็ได้แล้ว แต่ผลกระทบที่ไม่คาดหวัง (Side Effect) คือทำให้องค์กรมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์แต่เพียงอย่างเดียว และละเลยที่จะจัดการกระบวนการทำงานในองค์กรให้เป็นระบบและมีคุณภาพ ด้วยเหตุนี้ การที่องค์กรมุ่งเน้นที่จะนำแนวคิดของการจัดการคุณภาพแบบองค์รวมมาใช้ร่วมด้วยนั้นก็เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2551: 19)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีตัวชี้วัด

แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Key Performance Indicator)

ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Key Performance Indicator : KPI) คือ เครื่องมือที่ใช้วัดผลการดำเนินงานหรือประเมินผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ขององค์กรซึ่งสามารถแสดงผลของการวัดหรือการประเมินในรูปแบบข้อมูลเชิงประมาณเพื่อสะท้อนประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานภายในองค์กร โดยมุ่งเน้นเฉพาะด้านที่มีความสัมพันธ์กับกลยุทธ์ขององค์กรซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด



ภาพที่ 2.4 วิธีการจัดทำดัชนีตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (จรัสศักดิ์ พูลเจริญ, 2547: 18)

ขั้นตอนการสร้างดัชนีชี้วัด

1. กำหนดวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ (What to measure?)
2. กำหนดปัจจัยสู่ความสำเร็จหรือปัจจัยวิกฤต (Key Success Factor or Critical Success Factor) ที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ เช่น ปัจจัยด้านคุณภาพ ปริมาณ ต้นทุน การส่งมอบ ความพึงพอใจ ความปลอดภัย และการเพิ่มผลผลิต
3. กำหนดตัวดัชนีชี้วัดที่สามารถบ่งชี้ความสำเร็จ/ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ (How to measure?) ซึ่งสามารถแสดงเป็นข้อมูลในเชิงปริมาณและกำหนดสูตรในการคำนวณรวมทั้งหน่วยของดัชนีชี้วัดแต่ละตัว
4. กลั่นกรองดัชนีชี้วัดเพื่อหาตัวชี้วัดหลัก โดยจัดลำดับและกำหนดน้ำหนักความสำคัญของดัชนีชี้วัดแต่ละตัว
5. กระจายดัชนีชี้วัดสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
6. จัดทำ KPI Dictionary โดยระบุรายละเอียดที่สำคัญของดัชนีชี้วัดแต่ละตัว เช่น ชื่อของดัชนีชี้วัด คำจำกัดความหรือนิยามของดัชนีชี้วัด สูตรในการคำนวณ หน่วยของดัชนีชี้วัด ผู้เก็บข้อมูล ความถี่ในการรายงานผล เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำดัชนีชี้วัดไปใช้ในการปฏิบัติงาน

ลักษณะของดัชนีชี้วัดที่ดี

1. สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กร
2. ควรแสดงถึงสิ่งที่มีความสำคัญต่อองค์กรและหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งดัชนีชี้วัดที่มีความสำคัญต่อองค์กรและหน่วยงานที่มี 2 ลักษณะ คือ ดัชนีชี้วัดที่แสดงผลการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กร และดัชนีชี้วัดกิจกรรมหรืองานที่สำคัญซึ่งหากผิดพลาดจะก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงในองค์กรหรือหน่วยงาน
3. ประกอบด้วยดัชนีชี้วัดทั้งที่เป็นด้านการเงิน และดัชนีชี้วัดไม่ใช่ด้านการเงิน
4. ประกอบด้วยดัชนีชี้วัดที่เป็นเหตุและดัชนีชี้วัดที่เป็นผล
5. ต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบดัชนีชี้วัดทุกตัวที่สร้างขึ้น
6. ดัชนีชี้วัดที่สร้างขึ้นควรเป็นดัชนีชี้วัดที่องค์กรหรือหน่วยงานสามารถควบคุมผลงานได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
7. เป็นดัชนีชี้วัดที่สามารถวัดผลได้ และบุคคลทั่วไปเข้าใจ ไม่ใช่มีเพียงผู้จัดทำเท่านั้นที่เข้าใจ
8. ต้องช่วยให้ผู้บริหารและพนักงานสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญขององค์กรได้นอกเหนือจากการใช้ดัชนีชี้วัดเพื่อการประเมินผลงาน
9. ตัวดัชนีชี้วัดที่ดีจะต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร

เกณฑ์การทดสอบคุณภาพของดัชนีชี้วัด

1. ความพร้อมของข้อมูล ประเมินว่าดัชนีชี้วัดแต่ละตัวมีข้อมูลเพียงพอหรือไม่
2. ความถูกต้องของข้อมูล ประเมินว่าข้อมูลที่มีอยู่ของดัชนีชี้วัดแต่ละตัวเป็นข้อมูลที่ทันสมัยและเป็นข้อมูลในปัจจุบันหรือไม่
3. ต้นทุนในการจัดหาหรือจัดเก็บข้อมูล ประเมินว่าการหาหรือเก็บข้อมูลสำหรับดัชนีชี้วัดแต่ละตัวใช้ต้นทุนมากน้อยเพียงใด และคุ้มค่าหรือไม่
4. ความชัดเจนของดัชนีชี้วัด ประเมินว่าดัชนีชี้วัดแต่ละตัวมีความชัดเจนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าใจตรงกันหรือไม่
5. ดัชนีชี้วัดแต่ละตัวสะท้อนให้เห็นผลการดำเนินงานที่แท้จริงหรือไม่ หรือแสดงให้เห็นสิ่งที่ต้องการจะวัดจริงหรือไม่
6. สามารถนำดัชนีชี้วัดไปใช้เปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นหรือผลการดำเนินงานในอดีตได้หรือไม่
7. ดัชนีชี้วัดแต่ละตัวสัมพันธ์กับดัชนีชี้วัดอื่นในเชิงเหตุและผลหรือไม่

ข้อควรระวัง

1. ผู้บริหารขาดความมุ่งมั่นในการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงาน
2. การกำหนดดัชนีชี้วัดและค่าเป้าหมายที่มีความลำเอียง
3. ดัชนีชี้วัดแต่ละตัวไม่อยู่บนพื้นฐานที่สามารถเปรียบเทียบกันได้
4. ช่วงเวลาในการเก็บข้อมูลของดัชนีชี้วัดไม่เหมาะสมทำให้ไม่สามารถใช้สำหรับการชี้แนะหรือบ่งบอกเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้
5. ไม่มีการนำข้อมูลที่ได้จากดัชนีชี้วัดมาประกอบการบริหารเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
6. ในการสร้างดัชนีชี้วัดส่วนใหญ่เน้นที่ผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการในการสร้างดัชนีชี้วัด

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1. ความมุ่งมั่นของผู้บริหารในการสร้างดัชนีชี้วัด
2. ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์รวบรวม ประมวลผลวิเคราะห์ข้อมูล แสดงผล และกระตุ้นเตือนผู้รับผิดชอบดัชนีชี้วัด
3. กำหนดเงื่อนไขการให้คะแนนดัชนีชี้วัดแต่ละตัวให้อยู่บนพื้นฐานที่สามารถนำไปใช้ในการเปรียบเทียบผลงานที่เกิดขึ้นได้
4. ประยุกต์ใช้ดัชนีชี้วัดในการบริหารเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงองค์กรอย่างต่อเนื่อง
5. เชื่อมโยงผลงานที่ได้จากดัชนีชี้วัดกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

อรุณ บริรักษ์, สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์, บุรินทร์ ทั้งพิศาล และเกียรติพงษ์ สันตะบุตร. (2547: 63 - 64) ได้กล่าวถึง การประเมินประสิทธิภาพและผลงานของผู้ให้บริการต่อองค์กรผู้ซื้อควรกำหนดดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพ (Key Performance Indicators : KPI) เพื่อให้การวัดประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานของผู้ให้บริการที่กำหนดโดย KPI สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักขององค์กร เพื่อผลักดันสู่เป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้น ทั้งผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการต้องมีความเข้าใจตรงกันในตัวชี้วัด และมีความจริงจังมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานให้ได้คุณภาพและผลงานที่ดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม Key Performance Indicators (KPIs) หรือ Balanced Scorecard (BSC) คือ การมองให้เป็นสิ่งเดียวกันและใช้วัดกลยุทธ์ธุรกิจทั้งด้านการเงิน (Financial Perspective) และไม่ใช่ด้านการเงิน (Non-Financial Perspective) ซึ่งขยายความได้คือ ด้านการเงินวัดด้านลูกค้า วัดด้านกระบวนการภายใน และวัดด้านการเรียนรู้และการเติบโต แนวคิดของ KPIs ต้องการวัดตัวธุรกิจทั้งทางด้านการเงินและมีใช้การเงิน เนื่องจาก การวัดตัวเลขทางการเงินเป็นสิ่งที่บอกความสำเร็จในอดีตที่ผ่านมา การวัดด้านลูกค้าและกระบวนการภายในเป็นการบอกความสำเร็จในปัจจุบัน การวัดด้านการเรียนรู้และการเติบโตเป็นการบอกความสำเร็จในอนาคต (दनัย เทียนพุด. 2547: 41)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงนำมาใช้ในการบริหารงานแบบประชาธิปไตยและเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Reeder. 1974: 39) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

การมีส่วนร่วม (Keith. 1972: 136) หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotion Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำใ้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชน (ยูวัฒน์ วุฒิเมธี. 2541: 32) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชนขณะเดียวกันต้องยอมรับความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

ดังนั้น ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การร่วมกันของประชาชนในการคิด การตัดสินใจ การลงมือปฏิบัติเพื่อดำเนินกิจกรรมในชุมชน การร่วมรับผิดชอบในอันที่จะมุ่งสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของตนเองหรือสังคม โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรด้วยความสมัครใจตลอดจนการร่วมติดตามและประเมินผล

ในกระบวนการหรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ผู้ที่เป็นปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาได้คือ ประชาชน หากประชาชนไม่ให้ความสนใจรับรู้หรือก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นก็ถือได้ว่าการพัฒนานั้นไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงศึกษากระบวนการหรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจากนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนของเจมส์ค็อกซ์ ปิ่นทอง (เจมส์ค็อกซ์ ปิ่นทอง. 2523: 272-273) ได้แบ่งไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติ
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

การมีส่วนร่วมออกของโคเฮิน และ อัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff. 1980: 213-218) ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมเป็น 4 ชนิด คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานของความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefit) ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

กระบวนการมีส่วนร่วมของฟอรานอฟฟ์ (Faranoff, A., 1980: 104) ได้เสนอว่าน่าจะประกอบด้วยอย่างน้อย 1 ใน 4 ประเภทของการมีส่วนร่วมคือ

1. การวางแผน ซึ่งรวมถึง การตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากร ที่ต้องใช้ตลอดจนการติดตามประเมินผล
2. การดำเนินงาน
3. การใช้บริการจากโครงการ
4. การมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2530: 61-63) คือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการวางแผนดำเนินกิจกรรม การปฏิบัติงาน และการติดตามและประเมินผล

การเสริมสร้างความเข้มแข็งและระดับความเข้มแข็งของการรวมพลังการมีส่วนร่วมในชุมชน เพื่อให้เห็นช่องทางและเป็นโอกาสในการพัฒนาของแมทธิวส์ (Mathews, David. 1996: 4-6) มีดังนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานที่ดี ได้แก่ โอกาสและแหล่งพบปะแลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชน

2. กระบวนการเรียนรู้และตัดสินใจร่วมกันระหว่างคนในชุมชน

3. ลักษณะของความเป็นผู้นำ และภาวะผู้นำของประชาชนในชุมชน

4. ระดับความคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง

5. ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันต่างๆ ในชุมชน

6. ความรู้สึกนึกคิดในการเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชนความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ ในชุมชน

การกำหนดหลักการและแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (สมนึก ปัญญาสิงห์. 2532: 275-276) มีดังนี้

1. ต้องยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนยอมรับเป็นเรื่องใหม่ ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นเร่งเร้าความสนใจให้ความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับในความจำเป็น และประโยชน์จากการทำกิจกรรมเหล่านั้น

2. กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่มเพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน

3. แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่จะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องมีการทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรมและต้องสามารถทำต่อไปเองได้ เมื่อมีการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง

4. กิจกรรมการพัฒนานำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของชุมชน ความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน

5. การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชน โดยทั่วไปผู้นำชุมชนจะต้องสามารถรับทราบและยอมรับสิ่งใหม่ๆ ได้เร็ว และเป็นผู้นำที่ชาวบ้านมีความศรัทธาอยู่ในตัวอยู่แล้ว การเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าประชาชนทั่วไป

6. ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้น กล่าวคือร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุของปัญหา ร่วมปรึกษาหารือหาทางแก้ไข ร่วมตัดสินใจ ร่วมการวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงขั้นการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

ระดับและปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้าง ในอดีตโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่กำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาการแบ่งระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจกรรมการพัฒนา ดังนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545: 56-57) ไว้ 2 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมา และเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย จึงให้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top-Down Approach) ซึ่งจะเป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการโดยแท้จากประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงไม่เกิดความประสงค์จะร่วมดำเนินการใดๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้ามีส่วนร่วมเนื่องจากเป็นการสั่งการหรือมอบหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพราะฉะนั้น เมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งก็จะมีอันล้มเลิกไปการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงเป็นการปฏิบัติการตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามแต่นโยบายที่อาจเปลี่ยนแปลงตามเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาดูแลประชาชน ซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ประจำการตลอดไปเพราะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามความเหมาะสม

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่มตัดสินใจและดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ (Bottom-up Approach) หลักการนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูงแต่มีปัญหาอีกเช่นกัน นั่นคือ การดำเนินการนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้นเพราะโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้น ประชาชนก็ควรทำกันเอง โครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้วย่อมจะไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกันจากระดับการมีส่วนร่วมข้างต้นจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมทั้ง 2 ระดับจะสัมฤทธิ์ผลได้จะต้องอาศัยความร่วมมือของทั้ง 2 ฝ่าย นั่นคือ รัฐและประชาชน สำหรับความร่วมมือในที่นี้คือรัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณาตัดสินใจว่าสมควรจะให้หรือไม่ รัฐจะยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้างและประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่รัฐให้เพียงใด เหล่านี้จึงต้องพิจารณาโดยยึดเอาระดับของการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอาจแยกออกเป็น 5 ระดับ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545: 57-62) คือ

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น ความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ รวมถึงการดำเนินการและมาตรการต่างๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาอีกด้วยการร่วมรับรู้ในข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่อาจนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างชัดเจน รวมตลอดไปจนถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้รับนั้นหากมีความไม่ชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วนแล้วอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่อาจถึงขั้นรุนแรงได้

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็น และความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมาก เนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ จนถึงการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่นๆ

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการเช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้ง เป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมกิจกรรมได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเป็นอย่างมากเพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัยการดำเนินการโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างทัน่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้นๆ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดและผลการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับนี้ หากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วมองค์กรหรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.4 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในหมวดที่ 9 การปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และยังให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น ฉบับถาวรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดเป็นพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการและระบบบริการสาธารณะ ในมาตรา 16 และ 17 ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดการให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรง
มหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาหาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษา
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ
ประกาศกำหนด

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการ
จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นใน
การพัฒนาท้องถิ่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง
หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงานของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ ละหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามคณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ซึ่งหากเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับแล้วพบว่า ตามมาตราดังต่อไปนี้ เพิ่งได้รับการบัญญัติเพิ่มเข้ามาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่าง ในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

กล่าวคือ เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหกมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีด้วยโดยอนุโลม

กล่าวคือ เป็นการเพิ่มเงื่อนไข ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ได้ แต่กำหนดให้ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อน การกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำ งบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

กล่าวคือ ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากยิ่งขึ้น และถ้าหากเกิดการร้องขอใดๆ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือลงประชามติก่อนที่จะดำเนินการใดๆ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้ รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบ คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงาน บุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กล่าวคือ กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและมีองค์กรพิทักษ์ระบบ คุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล

สรุป การลดการผูกขาดของอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจให้กับประชาชน และมุ่งส่งเสริมการกระจาย อำนาจ ถือเป็นหนึ่งในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งวุฒิสภา ตันไชย (2552: 55) ได้รวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้ ในส่วนบทบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหาร แผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และ หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281 – 290)

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธนพล สุประดิษฐ์พงศ์ (2554: 52-60) ได้ศึกษาการประเมินโครงการศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน : กรณีศึกษาหมู่บ้านสันทรายต้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินแนวทางในการดำเนินโครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนของหมู่บ้านดังกล่าว และนำมาวิเคราะห์จำแนกข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามหลักของการประเมินโครงการในรูปแบบซีพีพี (CIPP Model) โดยด้านบริบทของโครงการพบว่า หมู่บ้านสันทรายต้นกอกจากข้อมูลพื้นฐานนั้นมีสภาพในการเอื้ออำนวยสำหรับการประกอบอาชีพทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการบริการหรือการเกษตร เพราะใกล้กับแหล่งพื้นที่ทางเศรษฐกิจ แต่กรณีของความสอดคล้องของโครงการกับจุดประสงค์ของโครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนนั้นไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ของโครงการ เนื่องจากไม่สามารถจัดการตกลงผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มได้ตามเวลาที่กำหนด นอกจากนี้แล้วการอนุมัติงบประมาณจากส่วนราชการเพื่อดำเนินโครงการจนแล้วเสร็จนั้น โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ไม่เหมาะสมในด้านระยะเวลาเพราะให้เวลาการดำเนินโครงการอย่างจำกัด ด้านการประเมินกระบวนการโครงการพบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ยังน้อยและหากโครงการมีความซับซ้อนในด้านความคิดและหลักการแล้วโครงการนั้นจะไม่สามารถดำเนินงานจริงในด้านของการถ่ายทอดองค์ความรู้หรือการร่วมกันทำกิจกรรมเมื่ออยู่ในส่วนของการดำเนินงาน ด้านการประเมินผลผลิตโครงการพบว่า ไม่มีความสอดคล้องกับแนวคิดของเกี่ยวกับโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนเลย เพราะหากมีความสอดคล้องกัน ผลของโครงการจะเปลี่ยนเป็นอีกรูปแบบที่เห็นได้ชัดเจน กล่าวคือประชาชนฐานรากสามารถมีอาชีพที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตและมีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพของตนเองและชุมชน

ณัฐชนันท์ ฤติย์รัมย์ (2554: 91-93) ได้ศึกษา ผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีต่อผลการปฏิบัติราชการของกรมขนส่งทางบก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ ตลอดจนศึกษาความสัมพันธ์และผลกระทบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและการปฏิบัติราชการของกรมขนส่งทางบกและสำนักงานต่างจังหวัด พบว่า กรมขนส่งทางบกมีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและผลการปฏิบัติราชการโดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยสำนักงานต่างจังหวัดที่มีพื้นที่ดำเนินการ จำนวนบุคลากร จำนวนรถจดทะเบียนและมูลค่าภาษีที่จัดเก็บต่างกัน มีผลการปฏิบัติราชการของกรมขนส่งทางบกและการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 7 หมวด มีความสัมพันธ์และผลกระทบกับการปฏิบัติราชการทั้งโดยรวมและเป็นรายด้าน ยกเว้นหมวด 1 การนำองค์การเท่านั้น

สิทธิโชค เดชภิบาล (2554: 118-122) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน: ศึกษาเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาพัฒนาการและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อกิจกรรมส่วนรวมด้วยดีมาโดยตลอด ซึ่งถือเป็นต้นทุนทางสังคมของชุมชนในพื้นที่ ซึ่งผลจากความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนทำให้สามารถปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ป่าชายเลนไม่ให้

ถูกทำลายและยังขยายตัวออกสู่กิจกรรมอื่นๆ จนได้รับเป็นชุมชนต้นแบบแก่ชุมชนอื่นๆ ในจังหวัดภูเก็ต ส่งผลให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทช่วยส่งเสริมกิจกรรมอนุรักษ์ธรรมชาติของชุมชนต้นแบบนี้จากรูปธรรม โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเองมีส่วนช่วยสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆ ของชุมชน ตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูลข่าวสารจนชุมชนสามารถนำเสนอแผนงานเองได้

จันทร์เพ็ญ สุจจริต (2553: 132-154). ได้ศึกษา ปัจจัยการจัดการแบบ 7S's แมคคินซี ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง อำเภอเขียงยืน จังหวัดมหาสารคาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยการจัดการแบบ 7S's แมคคินซี ในการบริหารงาน และที่มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานองค์กร ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานองค์กร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาทองนำปัจจัยและกระบวนการบริหารการจัดการแบบ 7S's แมคคินซี โดยรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้านยังอยู่ในระดับมากทุกข้อเช่นกัน

วัชรพงศ์ ขำวิไล (2553: 89-99) ได้ศึกษา การพัฒนาองค์การตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ศึกษากรณี : การพัฒนาคุณภาพระบบการนำองค์การของกองทัพเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพและเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ และเพื่อวิเคราะห์เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบขององค์การกองทัพเรือ พบว่า ภาพรวมของผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบองค์การกองทัพเรือกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐกองทัพเรือ นั้น องค์ประกอบด้านโครงสร้างมีความสอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมากที่สุด และองค์ประกอบด้านสิ่งจูงใจมีความสอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐน้อยที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินงานตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกองทัพเรือในกลุ่มการนำองค์การ

รัฐพงศ์ บุญญานวัตร (2552: 106-114) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชน จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการพัฒนาชุมชน จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ได้แก่ อาชีพ ส่วนปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ปัญหาที่พบมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาเสพติด ซึ่งสาเหตุที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มีสาเหตุจากไม่มีเวลาต้องทำงาน พบมากที่สุด

ศิวาพร สิริจามร (2552: 145-169) ได้ศึกษา ธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ปลายวิเคราะห์การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา โดยประยุกต์แนวคิดด้านธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองศรีราชาฯรับฟังความคิดเห็นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการออกกฎระเบียบและบังคับใช้ สนับสนุน

ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการพัฒนา มีหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อความโปร่งใสป้องกันการทุจริต การปฏิบัติงานราชการยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินงานภายในองค์กร และเพิ่มความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาโดยการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน ปัจจัยภายในที่เป็นจุดแข็งคือ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ พัฒนาการตนเองอย่างต่อเนื่อง เสียสละและมุ่งมั่น จุดอ่อนคือ บุคลากรในการปฏิบัติงานยังไม่เพียงพอต่อภารกิจองค์กร นโยบายยังไม่ครอบคลุมปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้น และข้อจำกัดบางประการทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น

สมใจ เดชบารุง (2550: 148-153) ได้ศึกษา ดัชนีชี้วัดของเครื่องมือประเมินผลเชิงคุณภาพสำหรับประเมินสถานศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักสูตรสถานศึกษา โดยการประยุกต์ใช้ Balanced Scorecard (BSC) ใช้โรงเรียนบ้านแหลมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต 1 เป็นหน่วยเก็บข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักสูตรสถานศึกษา ทั้ง 4 ด้าน คือ 1) ด้านนักเรียน 2) ด้านกระบวนการภายใน 3) ด้านการเรียนรู้และพัฒนา และ 4) ด้านงบประมาณและทรัพยากร โดยภาพรวมอยู่ในระดับดี แต่สถานศึกษา ยังไม่มีเอกสาร ร่องรอยการปฏิบัติงานการนิเทศ กำกับติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานและนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า สถานศึกษามีเป้าหมายในการดำเนินงานสูงสุดคือวิสัยทัศน์ และผู้บริหารสถานศึกษาสามารถถ่ายทอดวิสัยทัศน์ลงสู่การปฏิบัติ ด้วยการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับบุคลากรในหน่วยงานได้ ทำให้การดำเนินงานในด้านต่างๆ มีจุดหมายของการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อให้การบริหารจัดการในองค์กรมีความเชื่อมโยงกัน มุ่งให้เกิดความรู้สึกเป็นทีมในการปฏิบัติงาน มีแรงกระตุ้นให้ทุกคนทำตามเป้าหมายขององค์กร และมีการกำกับดูแล ประกอบกับมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งหมดนี้มีความสอดคล้องกันที่จะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ตามวิธีการถ่ายทอดกลยุทธ์สู่การปฏิบัติขององค์กร

ณัฏฐา ชูถึง (2550: 94-108) ได้ศึกษา การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลกับคุณภาพชีวิตของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล คุณภาพชีวิตประชาชน ความสัมพันธ์และควมมีอิทธิพลของการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดสงขลา พบว่า การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลกับคุณภาพชีวิตในการร่วมใจพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 หลักการของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ความคิดเห็นด้านคุณธรรม ความคิดเห็นด้านความโปร่งใส ความคิดเห็นด้านความรับผิดชอบ และความคิดเห็นด้านความคุ้มค่า มีความสัมพันธ์กับสภาพความเป็นอยู่ในการร่วมใจพัฒนาประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีเพียงความเห็นด้านการมีส่วนร่วมเท่านั้นที่ไม่มีความสัมพันธ์

จากการทบทวนวรรณกรรมเอกสารงานวิจัย ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นรายละเอียดและเชื่อมโยงความสอดคล้องกันได้ดังนี้

1. จากงานวิจัยของ ญัฐชนันท์ ฤติย์รัศมี และ วัชรพงศ์ ขำวิไล เป็นการนำแนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติงานในกลุ่มองค์กรราชการที่แตกต่างกัน ทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการขององค์กรราชการดังกล่าว ตามรายละเอียดของหลักเกณฑ์ทั้ง 7 หมวด อีกทั้งเมื่อนำผลการวิจัยมาเปรียบเทียบกันแล้วเมื่อพบข้อเสียหรือจุดอ่อน องค์กรราชการดังกล่าวสามารถกำหนดแผนงานหรือโครงการ โดยการบูรณาการเครื่องมือต่างๆ ในการบริหารจัดการเพื่อปรับปรุงตามรายละเอียดองค์ประกอบในแต่ละด้านได้ตรงประเด็น ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. จากงานวิจัยของ สมใจ เดชบำรุง เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการประเมินผลองค์กร โดยงานวิจัยใช้ตัวชี้วัดผลสำเร็จแบบสมดุล (Balanced Scorecard) เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา ซึ่งแนวคิดนี้มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพการบริหารองค์กร เนื่องจากเป็นสิ่งที่สนับสนุนองค์กรในการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการปฏิบัติตามแผนในด้านต่างๆ ภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อมุ่งนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผล แนวการวัดความสำเร็จตามกระบวนการที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะช่วยทำให้ผู้บริหารในแต่ละหน่วยงานขององค์กรมีโอกาสประสานงานเชื่อมโยงกันมากขึ้น เนื่องจากว่าการวัดผลสำเร็จธุรกิจตามที่เคยทำกันมาแต่เดิมนั้น จะมุ่งเน้นที่ข้อมูลทางการเงินและการบัญชีจากภายนอก ซึ่งเป็นวิธีการที่เริ่มไม่ได้รับความนิยม ในปัจจุบันองค์กรต้องการดัชนีวัดความสำเร็จที่ครอบคลุมมากกว่าเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสำหรับองค์กรในยุคข้อมูลข่าวสาร

3. จากงานวิจัยของ ธนพล สุประดิษฐ์พงศ์ เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการประเมินผลองค์กร โดยงานวิจัยใช้หลักการประเมินโครงการในรูปแบบซีพีบี (CIPP Model) เพื่อประเมินผลโครงการของหมู่บ้านกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นประเภทการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการและพบความไม่สอดคล้องในบริบทของการมีส่วนร่วมของชุมชนและการถ่ายทอดองค์ความรู้หรือการร่วมกันทำกิจกรรมในชุมชน ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ใช้ในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน การประเมินกระบวนการนี้จะช่วยในการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของโครงการต่อไป

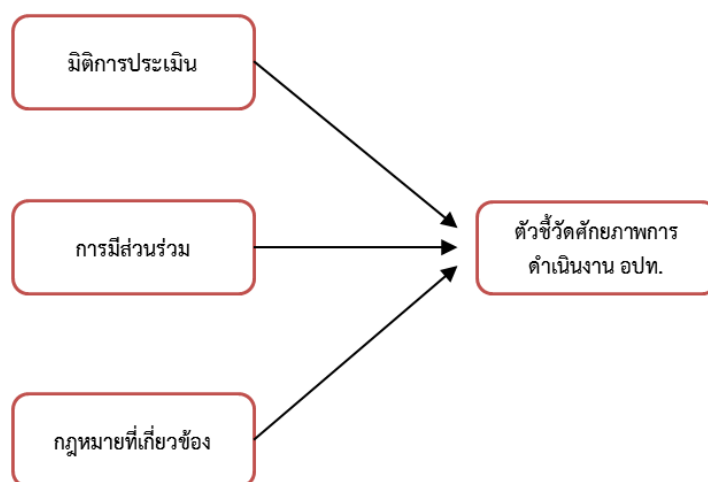
4. จากงานวิจัยของ จันทร์เพ็ญ สุจจริต เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการประเมินผลองค์กร โดยงานวิจัยใช้ทฤษฎีแบบจำลอง McKinney 7-5 Framework Model ในการประเมินสมรรถนะขององค์กร ซึ่งหากผู้บริหารองค์กรตระหนักถึงความสำคัญสามารถนำกระบวนการบริหารในตามแบบดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารงานองค์กรได้ ซึ่งอาจปรับรายละเอียดรายด้านตามบริบทและความเหมาะสมต่อองค์กร

5. จากงานวิจัยของ ศิวาพร สิริจามร และ ญัฐิยา ชูถึง เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการประเมินผลองค์กร โดยงานวิจัยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวทางในการบริหารองค์กรภาครัฐ ซึ่งงานวิจัยทั้ง 2 ฉบับนี้ ใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีศึกษา จากผลการศึกษาทำให้ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารงานแบบธรรมาภิบาล

เป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กร ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมและแสดงความเห็น แต่ผลวิจัยยังระบุว่าทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและประชาชนในพื้นที่ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องในการบริหารงานตามหลักดังกล่าว การดูแลและติดตามผลจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการขยายโอกาสทางการเรียนรู้ร่วมกันสู่ชุมชน และยังเป็นโอกาสที่ดีในการแสวงหาแนวทางร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เช่นกัน

6. จากงานวิจัยของ รัฐพงศ์ บุญญานวัตร และสิทธิโชค เดชภิบาล เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็ง แต่ผลการวิจัยทั้ง 2 ฉบับสรุปตรงกันในประเด็นของความพร้อมของประชาชน กล่าวคือประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีความเป็นไปของชุมชนและตระหนักถึงความเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนแต่ยังขาดการเรียนรู้ร่วมกัน ความเข้าใจที่ถูกต้องทั้งตัวผู้นำชุมชนเองหรือบุคลากรองค์กรภาครัฐเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการชุมชนควรประสานงานและร่วมมือกันเผยแพร่ข่าวสาร ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงเพื่อทำให้การทำงานสู่ชุมชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดการวิจัยแสดงถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาซึ่งประกอบด้วย มติการประเมินได้แก่มิติด้าน ประสิทธิภาพ คุณภาพการบริการ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และการพัฒนาองค์กร ร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงถึงศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น