



สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์  
จังหวัดภาคกลางตอนบน 1



ศิรินทร พุ่มวัน

GRAD VRU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

พ.ศ. 2558



THE ADMINISTRATIVE ACHIEVEMENTS OF SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE  
ORGANIZATIONS IN THE COUNTRY'S UPPER CENTRAL PROVINCES OF  
STRATEGIC GROUP 1

SIRINTHORN POOMWAN

GRAD VRU

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN PUBLIC ADMINISTRATION  
GRADUATE SCHOOL  
VALAYA ALONGKORN RAJABHAT UNIVERSITY  
UNDER THE ROYAL PATRONAGE PATHUM THANI


2015

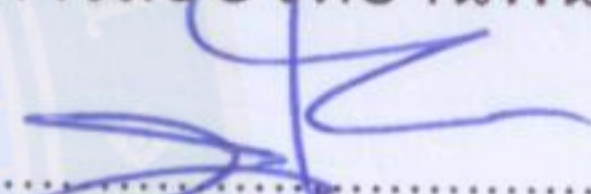
ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์  
จังหวัดภาคกลางตอนบน 1  
ชื่อนักศึกษา ศรินทร พุ่มวัน  
รหัสประจำตัว 52B73330309  
ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

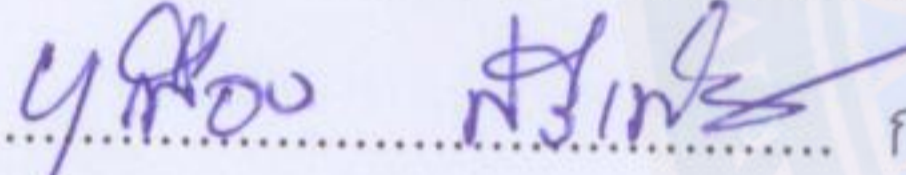
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

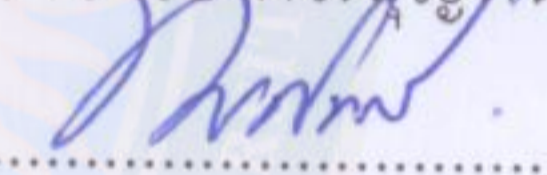
  
..... ประธาน

  
..... ประธาน

(อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์)

(ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง)

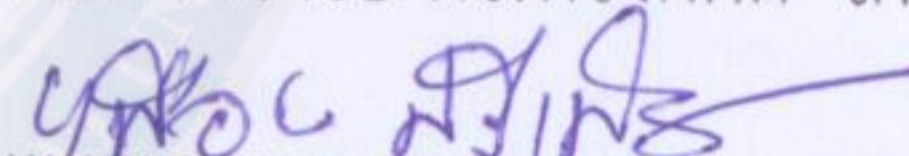
  
..... กรรมการ

  
..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.บุญเรือง ศรีเหรียญ)

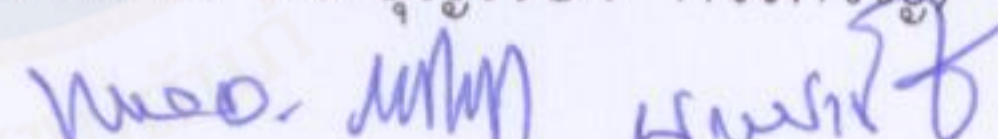
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทรงศักดิ์ เกียรติสุข)

  
..... กรรมการ


  
..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทรงศักดิ์ เกียรติสุข)

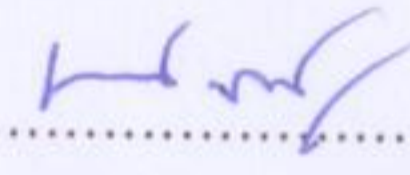
(อาจารย์ ดร.บุญเรือง ศรีเหรียญ)

  
..... กรรมการและเลขานุการ

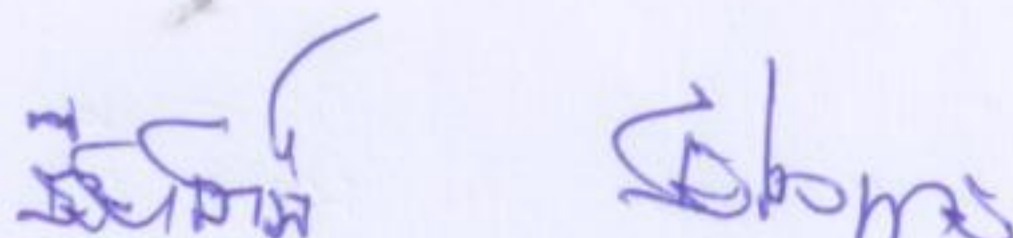
(อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์)

  
..... ผู้ทรงคุณวุฒิ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง)

  
..... ผู้ทรงคุณวุฒิ

(อาจารย์ ดร.บุญเลิศ ไพรินทร์)

  
.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรฉนิกษ์ ศรีโวหาร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 16 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1
ชื่อนักศึกษา	ศิรินทร พุ่มวัน
รหัสประจำตัว	52B73330309
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์
กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทรงศักดิ์ เกียรติสุข อาจารย์ ดร.บุญเรือง ศรีเหรียญ

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน การวิจัยเป็นการวิจัยแบบผสมวิธีประกอบด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ การวิจัยเชิงปริมาณดำเนินการโดยเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 4 ระดับจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน ที่เลือกจากประชากร 23,825 คน ที่ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นำชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา และสระบุรี โดยเลือกมาด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยการคำนวณตามสูตร ทาร์โร ยามาเน่ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์ถดถอยแบบขั้นตอนการวิจัย เชิงคุณภาพดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 24 คน จาก 4 จังหวัดข้างต้น ประกอบด้วย ท้องถิ่นจังหวัด จำนวน 4 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 4 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีอุปมานวิเคราะห์และการตีความ

ผลการวิจัย พบว่า

1) สัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีผลการปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.10$ , S.D. = 0.74) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นอยู่ในระดับสูงสุด ( $\bar{X} = 3.11$ , S.D. = 0.73) รองลงมา คือ ด้านการบริหารแบบมีอาชีพ ( $\bar{X} = 3.10$ , S.D. = 0.75) ด้านความพึงพอใจของประชาชน ( $\bar{X} = 3.10$ , S.D. = 0.73) และด้านการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ( $\bar{X} = 3.07$ , S.D. = 0.76) ตามลำดับ

2) ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน มี 3 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยนโยบายสาธารณะ มี 2 ตัวแปร ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ( $\beta = 0.172$ ) และนำไปปฏิบัติได้จริง ( $\beta = 0.132$ ) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โดยสามารถอธิบายความแปรปรวนของสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ได้ร้อยละ 15.50 ( $R^2 = 0.155$ ) (2) ปัจจัยโครงสร้างองค์กร มี 3 ตัวแปร ได้แก่ การกระจายอำนาจ ( $\beta = 0.266$ ) อำนาจหน้าที่ ( $\beta = 0.087$ ) การควบคุม ( $\beta = 0.064$ ) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โดยสามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 50.50 ( $R^2 = 0.505$ ) และ (3) ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร มี 4 ตัวแปร ได้แก่ ทูมมนุษย์ที่เหมาะสม ( $\beta = 0.197$ ) การมีส่วนร่วมของประชาชน ( $\beta = 0.176$ ) ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ( $\beta = 0.151$ ) และการมีธรรมาภิบาล ( $\beta = 0.103$ ) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โดยสามารถอธิบายสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 48.40 ( $R^2 = 0.484$ ) นอกจากนี้ ผลจากการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย (1) นโยบายการบริหารที่ชัดเจน (2) หลักธรรมาภิบาลและ (3) ศักยภาพของผู้นำ

3) แนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพการสนทนากลุ่ม แนวทางการบริหารที่สำคัญ 4 องค์ประกอบ คือ (1) ให้มีระบบการตรวจสอบที่เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานโดยการเน้นความสำคัญ 3 ประเภท คือ การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส การเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประเมิน และการนำผลการประเมินไปปรับปรุงหน่วยงาน (2) แนวทางการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเน้นความสำคัญ 3 ประการ คือ การสร้างภาวะผู้นำที่เหมาะสมให้แก่ผู้บริหาร การสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่บุคลากรทุกระดับ และเสริมสร้างจิตสำนึกเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแก่บุคลากรทุกระดับ (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยให้ยึดมั่นใน หลักธรรมาภิบาล มากขึ้น และ (4) การวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาท้องถิ่นควรเน้นความสำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านคุณภาพชีวิต ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

Thesis Title	The Administrative Achievements of Subdistrict Administrative Organizations in the Country's Upper Central Provinces of Strategic Group 1
Student	Sirinthorn Poomwan
Student ID	52B73330309
Degree	Doctor of Public Administration
Field of Study	Public Administration
Thesis Advisor	General Dr.Kasemchart Naressenie
Thesis Co-Advisors	Assistant Professor Dr.Songsak Kiatsook Dr.Boonrueng Sriharun

### **ABSTRACT**

The objectives of this research were 1) to study the administrative achievements of the Subdistrict Administrative Organizations in the upper Central provinces, 2) to study the factors affecting the administrative achievements of the Subdistrict Administrative Organizations in the upper central provinces, and 3) to determine appropriate approaches leading to improve administrative achievements of the Subdistrict Administrative Organizations in the upper central provinces. This research combined quantitative and qualitative approaches. The quantitative research was conducted by collecting data through a 4-level rating scale questionnaire from a sample consisting of 400 respondents, which was increased for the population of 23,825 people who were subdistrict headmen, village headmen, members of Subdistrict Administrative Organization councils and community leaders living in the provinces of Nonthaburi, Pathum Thani, Phra Nakhon Si Ayutthaya and Saraburi. They were selected by stratified random sampling technique. The sample size was obtained using Taro Yamane's formula. The data were analyzed by mean and standard deviation and the hypotheses were tested by stepwise regression analysis. The qualitative research was conducted by in-depth interviews of 24 key informants, from 4 provinces, which consisted of 4 Heads of Provincial Local Administrations, 4 Chief executives of Provincial Administrative Organizations, 8 Deputy Chief Executives of Subdistrict Administrative Organizations, 4 Chairmen of Subdistrict Administrative Organization Councils, and 4 Chief Administrators of Subdistrict Administrative Organizations. The data were analyzed by analytic induction and interpretation.

The research results were as follows:

1) The administrative achievements of the Subdistrict Administrative Organizations in the country's upper central provinces of strategic group 1 were, overall of practices, at a

high level ( $\bar{X} = 3.10$ , S.D. = 0.74). Considering each aspect individually, it was found that all of four aspects were at high levels. Ranked in each aspect, the aspect of art and traditional culture and local wisdom was at the highest ( $\bar{X} = 3.11$ , S.D. = 0.73), followed by the aspect of professional management ( $\bar{X} = 3.10$ , S.D. = 0.75), the aspect of people satisfaction ( $\bar{X} = 3.10$ , S.D. = 0.73) and the aspect of natural resource and environmental preservation management ( $\bar{X} = 3.07$ , S.D. = 0.76), respectively.

2) Three factors were found to affect the administrative achievement of Subdistrict Administrative Organizations in the upper central provinces: (1) the public policy, composed of two variables namely clear objectives ( $\beta = 0.172$ ), and practical ability ( $\beta = 0.132$ ), both significant at the significance level of 0.05. They explained 15.50 percent ( $R^2 = 0.155$ ) of the variation of the administrative achievements, (2) the organizational structure, composed of three variables, namely decentralization ( $\beta = 0.266$ ), authority ( $\beta = 0.087$ ), and controlling ( $\beta = 0.064$ ). They explained 50.50 percent ( $R^2 = 0.505$ ) of the variation of administrative achievement at the statistical significance level of 0.05 and (3) the organizational management, composed of four variables, namely appropriate human capital ( $\beta = 0.197$ ), people participation, ( $\beta = 0.176$ ) appropriate leadership ( $\beta = 0.151$ ) and governance ( $\beta = 0.103$ ). They explained 48.40 percent ( $R^2 = 0.484$ ) of the variation of administrative achievements at the statistical significance level of 0.05. Moreover, the qualitative research findings revealed that the effective administration of Subdistrict Administrative Organizations consisted of (1) a clear administration policy (2) good governance and (3) the potential of leaders.

3) The appropriate approaches for better administrative achievements were synthesized using the quantitative data and the qualitative data from the focus group discussions. They consisted of four major components: (1) implementing a monitoring system which would cope with the agency's mission by focusing on three major activities comprising of efficiency and transparency in budgeting management, the empowerment of the evaluators and utilization of the evaluation results to make improvements, (2) developing the potential of the Subdistrict Administrative Organization's personnel by emphasizing 3 main aspects: the proper leadership of the administrators, moral and ethical promotion for staff at all levels and awareness building for the benefit of all staff, (3) promoting and supporting the local government to be more efficient at complying with the principles of good governance, and (4) planning a local development strategy by focusing on 3 key aspects comprising of quality of life, infrastructure and education, and religion and culture to achieve sustainable development.

## กิตติกรรมประกาศ

ดุขุณินินพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ดีโดยได้รับความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณหลายท่าน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายหน่วยงานซึ่งไม่อาจนำมากล่าวได้ทั้งหมด ผู้มีพระคุณอย่างยิ่งท่านแรก อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ ประธานกรรมการที่ปรึกษาดุขุณินินพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทรงศักดิ์ เกียรติสุข และอาจารย์ ดร.บุญเรือง ศรีเหรียญ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้จุดประกายความคิดและสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้าผลของการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 รวมถึงได้ตรวจพิจารณาและให้คำปรึกษา แนะนำแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ เป็นอย่างดี ตั้งแต่แรกเริ่มจนเสร็จสมบูรณ์ จึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อิมรอน มะลูลีม ศาสตราจารย์ ดร.จำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สอาด บรรเจิดฤทธิ์ อาจารย์ ดร.วงศ์ธีรา สุวรรณณิน อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย ราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ และอาจารย์ ดร.ยุทธพล ทวะชาติ ผู้อำนวยการสำนักบริการ วิชาการมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ให้ความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้พร้อมทั้งให้คำแนะนำดุขุณินินพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี จังหวัด ปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ที่อำนวยความสะดวกและความร่วมมือในการเก็บ ข้อมูลพร้อมให้การสัมภาษณ์เพื่องานวิจัยในครั้งนี้

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณพ่อเทพรัตน์ พุ่มวัน คุณแม่เสาวนีย์ พุ่มวัน ที่ให้กำเนิดเลี้ยงดู อบรม สั่งสอน ซื่อสัตย์ อุดหนุน ให้ผู้วิจัยเป็นคนดีจนสำเร็จในระดับดุขุณินินพนธ์ รวมถึงสมาชิกในครอบครัว ทุกท่านที่ได้ส่งเสริมสนับสนุนในทุกๆ ด้าน และเป็นกำลังใจที่สำคัญให้ผู้วิจัยได้สามารถเรียนรู้ค้นคว้า และ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการศึกษาวิจัยจนทำวิทยานิพนธ์นี้ได้สำเร็จ

คุณูปการจากดุขุณินินพนธ์ฉบับนี้ขอมอบคุณงามความดีทั้งหลาย เพื่อตอบแทนแต่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ทุกท่านที่ให้ความเมตตา อบรม สั่งสอนและให้ความรู้เป็นผลให้มีกำลังใจในการจัดทำดุขุณินินพนธ์ ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ศิรินทร พุ่มวัน



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	4
1.5 สมมติฐานการวิจัย.....	5
1.6 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.7 นิยามปฏิบัติการ.....	6
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	10
2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11.....	10
2.2 นโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	23
2.3 นโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ.....	32
2.4 นโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมกระทรวงอุตสาหกรรม.....	45
2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม.....	49
2.6 การบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อมในนิคมอุตสาหกรรม.....	55
2.7 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล.....	62
2.8 บริบทนิคมอุตสาหกรรมนวนคร จังหวัดปทุมธานี.....	94
2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	96
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	101
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	101
3.2 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย.....	103
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	103
3.4 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้การวิจัย.....	104
3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	107
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	110
4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ.....	110
4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ.....	151
4.3 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ.....	162
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	173
5.1 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยรวม.....	173
5.2 การอภิปรายผล.....	177
5.3 ข้อเสนอแนะ.....	183
บรรณานุกรม.....	186
ภาคผนวก.....	191
ภาคผนวก ก แบบสอบถาม.....	192
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์.....	202
ภาคผนวก ค หนังสือขอความอนุเคราะห์ในการวิจัย.....	211
ภาคผนวก ง หนังสือขอความอนุเคราะห์ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือในการวิจัย....	214
ภาคผนวก จ ผลการวิเคราะห์ค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC) ของแบบสอบถาม.....	220
ภาคผนวก ฉ ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม.....	231
ภาคผนวก ช ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One -way ANOVA).....	245
ภาคผนวก ซ ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (r).....	254
ภาคผนวก ฌ รายชื่อโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมนวนคร จังหวัดปทุมธานี.....	273
ภาคผนวก ฎ ข้อมูลทั่วไปในการสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหารและประชาชนในชุมชน.....	293
ประวัติผู้วิจัย.....	297

## สารบัญตาราง

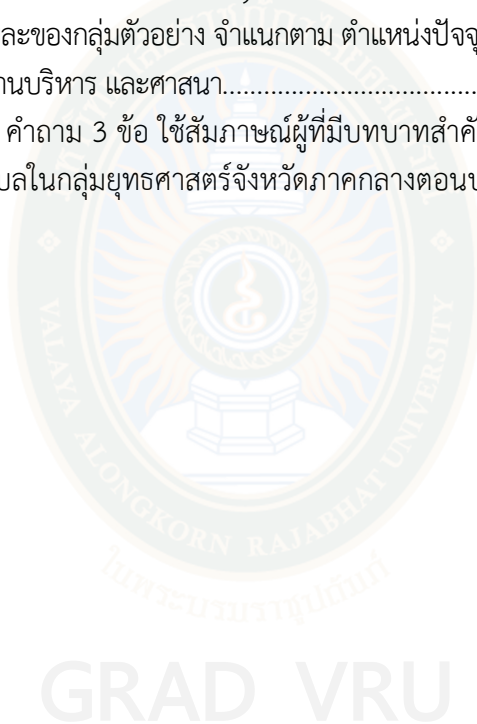
ตารางที่		หน้า
2.1	กระบวนการการทำงาน.....	51
2.2	แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวทางการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ เชิงประเมิน และเชิงปทัสถาน.....	114
2.3	ตัวชี้วัดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา.....	163
2.4	ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้ในการศึกษา.....	164
3.1	รายชื่อจังหวัดและจำนวนประชากร.....	167
3.2	จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในงานวิจัย.....	169
4.1	จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตาม สถานะปัจจุบัน เพศ อายุ ระดับการศึกษา และสถานภาพ.....	182
4.2	จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นปัจจุบัน ศาสนา รายได้ต่อเดือน และความพึงพอใจของรายได้.....	183
4.3	ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ในความพึงพอใจของประชาชน.....	184
4.4	ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ในการบริหารจัดการและการ อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม.....	185
4.5	ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบนในศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น.....	186
4.6	ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ในการบริหารงานแบบมืออาชีพ.....	187
4.7	สรุปค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการองค์การ บริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1.....	188
4.8	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านนโยบายสาธารณะในส่วนวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน.....	189
4.9	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านนโยบายสาธารณะส่วนการนำไปปฏิบัติได้จริง.....	190
4.10	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านนโยบายสาธารณะในส่วนมีประสิทธิภาพ.....	191
4.11	สรุปด้านนโยบายสาธารณะ ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การนำไปปฏิบัติได้จริง และ ประสิทธิภาพในการจัดการ การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ รวมทั้งหมด 3 องค์ประกอบ.....	192

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า	
4.12	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านโครงสร้างองค์กร ในส่วนหน้าที่งานชัดเจน.....	193
4.13	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านโครงสร้างองค์กร ในส่วนการควบคุมที่เหมาะสม.....	194
4.14	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านโครงสร้างองค์กร ในส่วนการกระจายอำนาจ.....	195
4.15	สรุปแผนโครงสร้างองค์กร หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม และการ กระจายอำนาจ ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ รวม ทั้งหมด 3 องค์ประกอบ.....	195
4.16	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนภาวะผู้นำที่เหมาะสม.....	196
4.17	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนทุนมนุษย์ที่เหมาะสม.....	197
4.18	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	198
4.19	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนการมีธรรมาภิบาล.....	199
4.20	หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนการสนับสนุน.....	200
4.21	สรุปปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล และการสนับสนุน การบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ รวมทั้งหมด 5 องค์ประกอบ.....	201
4.22	สรุปผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลาง ตอนบน 1 รวมทั้งหมด 3 ด้าน.....	202
4.23	เมตริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านนโยบายสาธารณะ.....	203
4.24	ผลการวิเคราะห์การแปรปรวนจากตัวแปรเกณฑ์และตัวแปรพยากรณ์ นโยบายสาธารณะ.....	203
4.25	ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยใช้ตัวแปรพยากรณ์ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (X1) การให้บริการและผู้รับบริการ (X2) พยากรณ์ตัวแปรการพัฒนางองค์การ (y).....	204
4.26	เมตริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านโครงสร้างองค์กร.....	205
4.27	ผลการวิเคราะห์การแปรปรวนจากตัวแปรเกณฑ์และตัวแปรพยากรณ์ โครงสร้างองค์กร.....	206
4.28	ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยใช้ตัวแปรพยากรณ์ การกระจายอำนาจ (X3) หน้าที่งานชัดเจน (X1) การควบคุมที่เหมาะสม (X5) พยากรณ์ตัวแปรการพัฒนา องค์การ (y).....	206

## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
4.29 เมตริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านการบริหารจัดการองค์กร.....	208
4.30 ผลการวิเคราะห์การแปรปรวนจากตัวแปรเกณฑ์และตัวแปรพยากรณ์ การบริหาร จัดการองค์กร.....	208
4.31 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยใช้ตัวแปรพยากรณ์ คุณสมบัติที่เหมาะสม (X2) ภาวะผู้นำที่เหมาะสม (X1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (X3) การมีธรรมาภิบาล (X4) พยากรณ์ตัวแปรการพัฒนาองค์กร (y).....	209
4.32 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตาม ตำแหน่งปัจจุบัน เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ด้านบริหาร และศาสนา.....	216
4.33 แบบสัมภาษณ์ คำถาม 3 ข้อ ใช้สัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1.....	218



## สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ในปี พ.ศ. 2537-2541.....	31
2.2	โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ในปี พ.ศ. 2542-2546.....	32
2.3	โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ในปี พ.ศ. 2546-ปัจจุบัน....	33
2.4	แสดงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ.....	97
2.5	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน.....	101
2.6	ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล.....	117
2.7	ตัวแบบทางด้านการจัดการ.....	118
2.8	ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ.....	118
2.9	ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ.....	119
2.10	ตัวแบบทางด้านการเมือง.....	120
2.11	ตัวแบบเชิงบูรณาการ.....	121
2.12	แผนที่จังหวัดนนทบุรี.....	139
2.13	แผนที่จังหวัดปทุมธานี.....	142
2.14	แผนที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.....	145
2.15	แผนที่จังหวัดสระบุรี.....	148
2.16	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	163
3.1	ลำดับขั้นตอนการสร้างแบบสอบถามวัดผลกระทบต่อความสามารถในสัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1.....	173
3.2	กระบวนการข้อสรุปและตีความหมายของผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการแสดงข้อมูล.....	178
3.3	องค์ประกอบของผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1.....	179
5.1	แนวทางการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ให้ประสบความสำเร็จ ก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	252

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครอง เป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง จากลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไปสู่การกระจายอำนาจการตัดสินใจ อันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และจำนวนประชากร การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการรวมอำนาจที่เคยมีในอดีตยังคงมีผล กลายเป็นข้อจำกัดต่อการบรรลุผลสำเร็จตามภารกิจในการสนองต่อความต้องการอันหลากหลาย และประโยชน์สุขของประชาชนอย่างทั่วถึงทุกชุมชน ทั้งนี้อาจทำให้รัฐปฏิบัติพันธกิจใหม่เชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การมอบภาระหน้าที่ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหารบางประการ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพนักงานในพื้นที่ผู้ใกล้ชิดและทราบถึงปัญหาเฉพาะ ทำหน้าที่ดำเนินการ จึงเป็นวิถีทางที่เหมาะสม และชอบธรรมในการจัดการกับข้อบกพร่องดังกล่าว เพราะนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร และระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการกิจหรือบริการสาธารณะ ภารกิจซึ่งถูกจัดทำขึ้นยังสอดคล้องกับลักษณะปัญหา ความต้องการ รสนิยม ภูมิปัญญาแต่ละท้องถิ่น และมีคุณภาพมากกว่าให้รัฐบาลส่วนกลางดำเนินงาน เนื่องด้วยการปกครองท้องถิ่นได้เปิดพื้นที่และเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้กลไกอำนาจตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตและกิจกรรมท้องถิ่น เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้า และการกินดีอยู่ดีของชุมชนได้ด้วยตนเอง

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการคาดการณ์กันว่าช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2552) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพราะสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดว่าจะมีการพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการ และการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเอง และเป็นอิสระขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ ในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ เป็นพี่เลี้ยง และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารจากส่วนกลาง ภายใต้ฐานคติที่ว่าท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการดีกว่า รวดเร็วกว่า และตรงประเด็นกว่ารัฐบาลส่วนกลาง ทั้งนี้ประชาชนและผู้นำท้องถิ่นจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญมั่นคงได้ด้วยภูมิปัญญาของตนเอง ไม่ต้องรอให้ส่วนกลางตัดสินใจเรื่องต่างๆ แทน ท้ายที่สุด อบต. หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทย มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเวลาเกือบ 100 ปี แต่การปกครองท้องถิ่นช่วงเวลานั้นไม่มีบทบาทต่อการบริหารการปกครองประเทศ เนื่องจากขาดการ

สนับสนุนส่งเสริม ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างที่เราควรเป็น กระทั่งมีการปฏิรูประบบการเมืองช่วงทศวรรษที่แล้ว การตื่นตัวกระแสการกระจายอำนาจทำให้สังคมไทยหันมาสนใจต่อประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดังเห็นได้จากบทบัญญัติหลายมาตรา ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2550 ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งด้านการบริหารปกครองตนเอง และการสนองความต้องการของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ การปกครองท้องถิ่นกำเนิดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรที่เป็นสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญ คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง สรุป อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจบริหารให้แก่ประชาชนปกครองตนเองในชุมชนที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครองโดยรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเอง และจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอิสระตามสมควรในขอบเขตของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ แบ่งออกเป็นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา (ไถวฑิทย พวงงาม, 2548) ในรูปแบบนี้ อบต. ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดแต่มีจำนวนและครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด โดยรวมทั้งสิ้น 5,765 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 20 มิถุนายน 2554 รวบรวมโดย: ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) จากการที่ อบต. มีความเหมาะสมในเชิงโครงสร้าง ขนาด และครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบลของประเทศไทย จึงยังผลให้ อบต. เป็นหน่วยงานซึ่งใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนมากกว่าหน่วยงานอื่น ขณะเดียวกันสถานะความเป็นนิติบุคคลของ อบต. ที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติและการบริหารจัดการด้วยตนเอง ทำให้ อบต. มีศักยภาพเพียงพอจะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า พร้อมๆ กับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชน ประกอบกับการส่งเสริมแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ชาวบ้านทุกหน่วยพื้นที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น มีสิทธิถอดถอนบุคคลดังกล่าว และมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็ยิ่งเอื้อให้ อบต. มีหน้าที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

องค์กรการบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีฐานะเป็นนิติและบุคคล ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างอิสระตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติให้บรรลุและเกิดประสิทธิภาพได้นั้นประชาชนต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางในการวางนโยบายเองอย่างเป็นอิสระด้วย ผู้บริหารขององค์กร



บริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกด้านให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าการบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนเอง หากประชาชนมีความรู้สึกอย่างนี้ แล้วเชื่อได้ว่าชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีกลไกที่เกิดศักยภาพและในอนาคตองค์การบริหารส่วนตำบลอาจใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่างๆ ในชุมชน รู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชุมชนและเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การจัดการทรัพยากรและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างอิสระและคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรของประชาชนที่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชน หรือสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นได้ช่วยกันตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร (นายวิชาญ ลำจวน, 2550) ความคาดหวังและการตื่นตัวของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะได้ก่อผลดีต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของ อบต. กับทั้งภาระงานอันเกิดจากการรับถ่ายโอนอำนาจซึ่งเดิมดำเนินการโดยรัฐบาล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวนทั้งสิ้น 6 ด้าน 245 กิจกรรม ในปี พ.ศ. 2553 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) การส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) การจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ 6) ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็นการดำเนินการตามแนวความคิดการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ พร้อมจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ การให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น มิใช่ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากรัฐเพียงแต่จะต้องมีปัจจัยอื่นๆ ร่วมสนับสนุนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง มิฉะนั้นแล้ว การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่บรรลุผลตามเป้าหมายและไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กลับจะเป็นการสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในกรณีที่อำนาจรัฐกระจายออกมาสู่ท้องถิ่นนั้นตกอยู่กับกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

กระนั้นก็ตามการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมาย ก็มีได้หมายถึงการมีผลบังคับใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงและบริบทด้านการจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ โจทย์การบริหารงานย่อมทวีความยากมากขึ้น การขับเคลื่อน อบต. สู่การปฏิบัติภารกิจให้เกิดประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการปฏิบัติราชการสมัยใหม่ เน้นเรื่องของผลงาน ความสำเร็จ หรือสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานเป็นหลัก ดังที่สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติราชการสมัยใหม่ไว้ว่า มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของงาน และผลลัพธ์

โดยมีเป้าหมายการบรรลุผลลัพธ์ขั้นปลาย ในเรื่องของความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความทั่วถึง ในการให้บริการ ความประหยัด คุณภาพชีวิต เป็นต้น

การศึกษาในครั้งนี้จะดำเนินการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่กลุ่มยุทธศาสตร์ จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ซึ่งประกอบไปด้วยจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยาและ สระบุรี กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 นับว่าเป็นพื้นที่ที่สำคัญยิ่งของประเทศไทย เนื่องจากเป็นแหล่งผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการในด้านต่างๆ และยังเป็นที่ตั้งของ สถานศึกษาชั้นนำทุกระดับ อีกทั้งเป็นพื้นที่ที่ทุกฝ่ายต่างให้ความสนใจและมีบทบาทสำคัญต่อการ พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันนำมาสู่การเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ มีความ หลากหลายของการผลิตทั้งภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ มีความหลากหลายทาง ชีวภาพและมีความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ การค้าและ การลงทุนเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งและมีความพร้อมทางภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการลงทุนและ การส่งออก ทำให้เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงและกระจายสินค้าของภูมิภาคและสามารถกระจายต่อไปยัง จังหวัดต่างๆ ในภาคอื่นๆ ได้ กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มียุทธศาสตร์ที่เน้นการ พัฒนาเป็นผู้นำในภูมิภาคด้านอุตสาหกรรมสะอาด ส่งเสริมการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมในการพัฒนา เทคโนโลยีเครื่องจักร ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการออกแบบผลิตภัณฑ์และคุณภาพวัตถุดิบ สร้างมูลค่าเพิ่มของห่วงโซ่การผลิตในกลุ่มอุตสาหกรรม และพัฒนาอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้เป็น แหล่งท่องเที่ยวทางมรดกโลก ดังนั้นกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 จึงเปรียบเสมือน อู่น้ำอู่น้ำของประเทศไทย

ถึงเวลาแล้วที่ท้องถิ่นต้องสร้างสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องได้รับการ บริการที่ดีขึ้นในท้องถิ่นของตนให้มากขึ้น

ดังนั้น การศึกษางานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญในการชี้ให้เห็นถึงสัมฤทธิ์ผลการบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลจากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาค กลางตอนบน 1 และผลการสำรวจดังกล่าว จะได้นำมาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับสัมฤทธิ์ผล การพัฒนาโครงการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโดย เปรียบเทียบระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาโครงการมากที่สุด รวมถึง ให้ได้ข้อมูลในการบริหารที่ดีและนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพและยกระดับมาตรฐานการ บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนารอบแนวคิด วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารที่ดี และเพื่อ เป็นการกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบการบริหารของตนเอง อีกทั้งเป็นแบบอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาต่อไป

## 1.2 คำถามการวิจัย

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ที่เกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล การวิจัยจึงจัดตั้งคำถามเพื่อการวิจัย ดังนี้

1.2.1 สัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีมากน้อยเพียงใด

1.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เป็นอย่างไร

1.2.3 แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ควรเป็นอย่างไร

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นำคำถามการวิจัยที่ได้กำหนดขึ้นมารวบรวมเป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ คือ

1.3.1 เพื่อศึกษาสัมฤทธิผลการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

1.3.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

1.3.3 เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

### 1.4 สมมติฐานการวิจัย

1.4.1 การบริหารนโยบายของรัฐในโครงการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ที่มีความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนกับสัมฤทธิผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จากการบริหารการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4.2 การบริหารนโยบายของรัฐในโครงการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ด้านนโยบายสาธารณะ ด้านโครงสร้างองค์กร และปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร มีผลต่อการบริหารนโยบายของรัฐในโครงการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

### 1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้จะศึกษากรณี สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีขอบข่าย ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงนโยบายการบริหาร กระบวนการดำเนินงานต่างๆ ที่นำไปสู่สัมฤทธิผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาจากข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสู่การพัฒนาท้องถิ่น

1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยฉบับนี้จะศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัด

พระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี เพื่อจะได้ทำการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้นำชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล

### 1.5.3 ขอบเขตด้านประชากร

1.5.3.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลหรือมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.3.2 การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างผู้นำชุมชนของท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 อันได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ใช้แบบสอบถามโดยการสุ่มตัวอย่างในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละจังหวัด

1.5.4 ขอบเขตด้านเวลาการวิจัยครั้งนี้จะเริ่มดำเนินการเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนกรกฎาคม – เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 รวมทั้งสิ้น 5 เดือน

## 1.6 ข้อตกลงเบื้องต้น

1.6.1 ระยะในการวิจัยครั้งนี้มีระยะระหว่างกรกฎาคม – พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ในวันและเวลาราชการ

1.6.2 เนื่องจากความจำกัดของระยะเวลา งบประมาณของผู้วิจัย รวมทั้งบุคลากร ทำให้การศึกษาเรื่อง สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 จำเป็นต้องเลือกกลุ่มตัวอย่างเพียงบางส่วนของผู้นำชุมชน เป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตของจังหวัดเท่านั้น

1.6.3 ในการศึกษาสัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 นั้นมีความจำกัดด้านเวลา จึงทำให้ผู้ศึกษาเลือกศึกษาเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างสัมฤทธิผลการพัฒนาโครงการโดยตรงเท่านั้น

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการวิจัยเรื่อง สัมฤทธิผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ผู้วิจัยกำหนดความหมายต่างๆ ของการใช้คำในการวิจัย ดังนี้

ผลสัมฤทธิ์ (Results) หมายถึง ผลกระทบที่ติดตามมาอย่างต่อเนื่องภายหลังจากการนำผลลัพธ์ (Outcome) ไปใช้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลสัมฤทธิ์ คือ ผลสำเร็จทั้งของวัตถุประสงค์ในระดับโครงการ และผลสำเร็จของวัตถุประสงค์ในระดับแผนงาน (Program) สำหรับในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

สัมฤทธิผล หมายถึง ประสิทธิผล ซึ่งได้แก่ ความสำเร็จของโครงการฯ ในการที่จะทำให้ผู้เข้ารับการอบรมมีการรวมตัวและเกิดความร่วมมือกับทางราชการ อีกทั้งมีความรู้ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการ

ผลผลิต (Outputs) หมายถึง งานบริการ หรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ประชาชนผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการโดยตรง ตัวอย่างเช่น ผลผลิตของกรมชลประทาน ได้แก่ จัดสรรน้ำให้เกษตรกร 22 ล้านไร่ หรืออาคารบรรเทาอุทกภัยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ 10 แห่ง เป็นต้น

ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นติดตามมา ผลกระทบ หรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต ผลลัพธ์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการและสาธารณชน ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นผลลัพธ์ของการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทาน และประชาชนได้รับผลกระทบจากอุทกภัยลดลง เป็นผลลัพธ์ของการก่อสร้างอาคารบรรเทาอุทกภัยแล้วเสร็จ เป็นต้น

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐจัดขึ้นในชุมชนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับความรู้ ความคิดและประสบการณ์เพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย ตลอดจนการพัฒนาชุมชนของตนให้ดีขึ้น

การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดค้นหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา การเลือกวิธีเพื่อแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาตำบล การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลโครงการหรือแผนงานของกิจกรรมต่างๆ ที่ได้ปฏิบัติหรือดำเนินงานไปแล้ว

จริยธรรมในการบริหาร หมายถึง หลักการในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน และอื่นๆ เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่สภาพแห่งการพัฒนาขององค์กรและสังคม ประเทศชาติยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด

ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ผู้บริหาร หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

สัมฤทธิ์ผลการบริหาร หมายถึง การจัดการที่ทำให้มั่นใจได้ว่ากระบวนการดำเนินงานผลผลิต และบริการขององค์กรจะนำไปสู่ความสำเร็จที่พึงปรารถนา

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ Good Governance ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยาและสระบุรี ซึ่งหน่วยงานราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน โดยมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2552) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน หมายถึง การบริหารงานจังหวัดบูรณาการตามมติกรม. เมื่อ 22 กรกฎาคม 2546 ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารงานแบบบูรณาการ

### 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

ผลงานวิจัยต่างๆ ที่ได้วิจัยเสร็จเรียบร้อยแล้วนั้น ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ได้ศึกษา งานวิจัยนี้ก็เช่นกัน จะมีประโยชน์แก่ผู้ที่ได้ศึกษา คือ

1.8.1 สามารถนำนโยบายผู้บริหารไปใช้ประกอบกับการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างเหมาะสม

1.8.2 เสริมสร้างองค์ความรู้ในประเด็นการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนำแนวคิดเรื่องสัมฤทธิ์ผลการบริหารมาใช้พัฒนาท้องถิ่นและเพิ่มความหลากหลายด้านนวัตกรรมท้องถิ่น

1.8.3 ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงวิธีการ ระเบียบการ คำสั่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อการดำเนินการในอนาคตเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณากำหนดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารต่อไป

### 1.9 การนำเสนอบทการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดประเด็นที่จะนำเสนอกระบวนการวิจัย ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 เป็นกล่าวถึงความเป็นมาก่อน ระหว่างและปัจจุบัน รวมถึงความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐาน ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะและการนำเสนอบทวิจัยบทที่ 2

บทที่ 2 เป็นการศึกษเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 เป็นการนำเสนอวิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย การกำหนดพื้นที่วิจัย การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและ กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 นำเสนอบทสรุปของการวิจัย การอภิปรายผลการวิจัย การให้ข้อเสนอแนะทั้งการนำไปใช้และเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา สัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศถึงประเด็นต่างๆ รวมทั้งการทบทวนวรรณกรรม เป็นสาระสำคัญของการได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจในแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยอย่างละเอียดลึกซึ้ง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาเอกสารต่างๆ นำเสนอแนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย ได้แก่ 1) แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและการประเมินประสิทธิผล 2) แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล 3) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 4) แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ 5) แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล 6) แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 7) ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ 8) ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ 9) ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 10) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ 11) ความเป็นมาของการแบ่งกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด 12) ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่การวิจัยใน 4 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี 13) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ 14) กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและการประเมินประสิทธิผล

สำหรับความหมายแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและการประเมินประสิทธิผล ได้มีนักวิชาการหลายคนได้ศึกษาและให้ความหมายดังนี้

##### 2.1.1 ความหมายของประสิทธิผล

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2530) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการก้าวหน้าไป และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายต่างๆ ที่องค์การตั้งไว้ได้

ศิริชัย กาญจนวาสี (2537) ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิภาพเน้นการพิจารณาผลผลิต (Output) ที่สอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ส่วนประสิทธิภาพเน้นการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายโดยตรงต่อการสร้างผลผลิต ดังนั้น ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นวิธีหนึ่งในการตัดสินคุณค่าของสิ่งที่ประเมิน เช่น คุณค่าของโครงการเป็นต้น สามารถกระทำได้โดยการเปรียบเทียบผลที่ได้จากโครงการกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้อย่างครอบคลุมตัวแปรที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงการที่แท้จริง ความสำเร็จของผลที่ได้ย่อมอยู่บนพื้นฐานความเหมาะสมของบริบทการวางแผน และการดำเนินงาน ตามลำดับความเหมาะสมของบริบทในการดำเนินโครงการ ควรประกอบด้วย ความจำเป็น (Needs) ของการพัฒนาโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชากรเป้าหมาย สถานการณ์ และแนวโน้มของสถานการณ์เอื้ออำนวยต่อการดำเนินโครงการและผลสำเร็จของโครงการในด้านการวางแผนควรประกอบด้วย ความสมเหตุสมผลของแนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นหลักในการบริหาร และจัดดำเนินงานทรัพยากร เช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและงบประมาณมีความเป็นไปได้ แผนการดำเนินงาน

มีความเป็นไปได้ภายใน (ความเพียงพอและเหมาะสมของทรัพยากร) และมีความเป็นไปได้ภายนอก (แนวโน้มของการเกิดผลตามที่คาดหวัง) สำหรับความเหมาะสมของการดำเนินงาน ควรประกอบด้วย การบริหารบุคคลและงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและมีการดำเนินงานตามแผนที่ดี

สมพงษ์ เกษมสิน (2544) ได้ให้ความหมายประสิทธิผลว่า หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงตั้งประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลักและความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้ อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพได้เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จตั้งที่คาดหวังไว้มาพิจารณา ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเน้นการเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับผลงานที่คาดหวังไว้นั้นเอง นอกจากนี้ยังสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การมีประสิทธิผลอาจไม่ได้หมายความว่าต้องมีประสิทธิภาพด้วย

พิทยา บวรวัฒนา (2533) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือสภาพขององค์การที่ตั้งหรือปรารถนาให้เกิดขึ้น

ศศิธร เทียงวงศ์ (2543) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์การหมายถึงความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการบริหารอย่างคุ้มค่า สมาชิกเกิดความพึงพอใจในงานและองค์การโดยส่วนร่วมสามารถปรับตัวและพัฒนาเพื่อดำรงอยู่ต่อไปได้

อรุณ รักธรรม (2526) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่าความสามารถขององค์การที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย 4 ประการ คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การ (Integration) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม (Adaptability) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสังคม (Social Relevance) และผลผลิตขององค์การ (Productivity)

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538) ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย การพิจารณาทางเลือกโดยใช้ ประสิทธิผล เป็นเกณฑ์ทำได้ โดยการวิเคราะห์ว่าทางเลือกนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่มากนักน้อยเพียงใด ถ้าบรรลุวัตถุประสงค์ผ่านการพิจารณา ถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่ายังไม่ผ่านการพิจารณา

ธงชัย สันติวงษ์ (2534) ประสิทธิผลขององค์การจะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า องค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จ ตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผล คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึง การมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลสูงสุด โดยได้ผลผลิตที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2530) ได้ให้นิยามของประสิทธิผลว่าหมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ติน ปรัชญาพฤทธิ (2535) กล่าวไว้ดังนี้ ประสิทธิผล คือ ระดับที่คนทำงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด



คีลิน กุลลาณภาพ (2540) ได้ให้นิยามศัพท์ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้เป็นหน่วยที่ใช้วัดความสามารถที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยกระบวนการและวิธีที่ถูกต้องเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมาย

จิโรช วิระสัย, สุรพล ราชภัฏชาลารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ (2546) ได้ให้ความหมายประสิทธิภาพไว้ว่า หมายถึง การบรรลุเป้าหมายหรือสนองต่อความต้องการแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินของประชาชนทันตามความต้องการ

ชาร์ตเตอร์ โอ แบนนาตต์ (Chester I Barnard, 1968) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่การปฏิบัติงานจริงของผู้ปฏิบัติงานนั้นตรงตามบทบาทหน้าที่ที่องค์กรได้กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการทำงานว่าได้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการหรือองค์การหรือไม่ กล่าวคือ การดำเนินโครงการหรือองค์การสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกของโครงการและสมาชิกองค์การสามารถได้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อปรับตัวและพัฒนาให้อยู่ต่อไปได้

### 2.1.2 แนวคิดการประเมินประสิทธิภาพ

ในประเทศไทยมีการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์สร้างแบบจำลองในการประเมินประสิทธิภาพองค์การน้อยมาก แต่มีการศึกษากันกว้างขวางในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา นักวิชาการได้พยายามร่วมกันกำหนดแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การสรุปได้ ดังนี้ คือ

ภรณ์ มหามนต์ (2529) แนวทางในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การมี 3 แนวทางคือ

1. การประเมินประสิทธิภาพขององค์การในแง่เป้าหมาย (The Goal Approach) เป็นการใช่วิธีการวัดผลที่ตั้งอยู่บนวิธีการและเป้าหมายขององค์การ โดยพบว่า ความสามารถในการผลิต ความยืดหยุ่นคล่องตัว และการปราศจากซึ่งความกดดันและข้อขัดแย้งมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ที่บ่งชี้ความมีประสิทธิภาพ ปัจจัยเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับเป้าหมายขององค์การ ปัญหาสำคัญของหนึ่งเกี่ยวกับการใช้ความสามารถในการผลิต เป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพที่สำคัญนั้นในกรณีนี้ที่องค์กรนั้นเป็นองค์การที่ทำหน้าที่หรือมีเป้าหมายในการให้บริการ อาจไม่สามารถวัดประสิทธิภาพขององค์การได้จากความสามารถในการผลิตอย่างเต็มที่

2. การประเมินประสิทธิภาพขององค์การในแง่ของระบบทรัพยากร (The System Resource Approach) เป็นการหลีกเลี่ยงจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของการประเมินผลในแง่เป้าหมาย โดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การเลยเพราะเห็นว่าเป็นไปได้อย่างที่จะใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพองค์การจึงมีการใช้แบบจำลองของระบบทรัพยากรแทนแบบจำลองที่ตั้งอยู่บนแนวความคิดว่า องค์การเป็นระบบเปิด ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในการแลกเปลี่ยนและแข่งขันกัน ดังนั้นประสิทธิภาพ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในการแสวงหาผลประโยชน์จากสภาพแวดล้อมเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรซึ่งหายากและมีคุณค่าองค์การจะมีประสิทธิภาพสูงก็ต่อเมื่อองค์การสามารถแสวงหาประโยชน์สูงสุดได้จากตำแหน่งที่ทำการต่อรองและใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดในการได้มาซึ่งทรัพยากร อย่างไรก็ตามแนวความคิดด้านระบบทรัพยากรมิได้

แตกต่างจากการใช้เป้าหมายเท่าใดนัก เพราะที่แท้จริงเป้าหมายอย่างหนึ่งขององค์การก็คือ การสรรหาทรัพยากรจากสภาพสิ่งแวดล้อมนั่นเองเป็นแต่เพียงการมอบเป้าหมายขององค์การในฐานะที่มีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมมากขึ้นนั่นเอง

3. การประเมินประสิทธิผลโดยใช้หลายเกณฑ์ (The Multiple Criteria of Effectiveness) วิธีกรนี้เป็นวิธีที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั้งในแง่ของนักวิชาการและเมื่อนำมาใช้ในการวัดประสิทธิผลขององค์การในทางปฏิบัติสามารถใช้ประเมินหน่วยงานต่างๆ ได้ดี

บัญชา แก้วสง (2545) ได้อธิบายรายละเอียดเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การในระยะต่างๆ ไว้ดังนี้

1. การผลิต (Production) หมายถึง ความสามารถขององค์การในการผลิตผลผลิตให้มีปริมาณและคุณภาพตามที่สภาพแวดล้อมต้องการ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีหน้าที่ในการผลิตผลผลิตแต่มีหน้าที่หลักคือ การให้บริการกับประชาชนทั่วไป ดังนั้นการวัดประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงหมายถึงความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งความสามารถในการผลิตหรือความสามารถในการให้บริการถือได้ว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่จะวัดประสิทธิผลในแง่การบรรลุเป้าหมายขององค์การ

2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง อัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ซึ่งเกิดขึ้นในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยค่านึงว่าจำเป็นจะต้องใช้ปัจจัยนำเข้าต่างๆ เท่าใด จึงจะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายหรือระดับของผลผลิตที่ต้องการได้ กล่าวโดยสรุปก็คือ ประสิทธิภาพขององค์การ คือ ความมากน้อยของงานที่องค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้มากที่สุดโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

3. ความพอใจ (Satisfaction) หมายถึง การที่องค์การสามารถตอบสนองความต้องการของพนักงานได้มากน้อยเพียงใด ตัวแปรที่ใช้วัดความพอใจจะรวมถึงทัศนคติของพนักงานในด้านต่างๆ เช่น ความรู้สึกทุกขใจ ความเฉื่อยชาและการเปลี่ยนงาน เป็นต้น ลักษณะของงานอาจเป็นเงื่อนไขที่จะช่วยจูงใจและสร้างความพอใจให้กับผู้ปฏิบัติงานได้ เช่น งานที่ผู้ปฏิบัติมีความเป็นอิสระสูงสามารถกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติได้ด้วยตนเอง งานที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความก้าวหน้า

4. การปรับตัว (Adaptiveness) หมายถึง ความสามารถขององค์การที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ ถึงแม้ว่าการปรับตัวขององค์การอาจทำให้ประสิทธิผลลดลงไปบ้าง สรุปได้ว่าองค์การที่มีประสิทธิผล คือ องค์การที่มีโครงสร้างที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงได้

5. การพัฒนา (Development) หมายถึง กระบวนการที่องค์การพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิผลด้วยการผสมผสานความปรารถนาของบุคคลที่จะเจริญก้าวหน้าและพัฒนาเข้ากับเป้าหมายขององค์การ ซึ่งอาจทำในรูปของการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร ตลอดจนวิธีทางจิตวิทยาต่างๆ การพัฒนาองค์การโดยทั่วๆ ไปจะริเริ่มวางแผนเป็นระบบโดยฝ่ายบริหารขององค์การและมีเป้าหมายที่จะทำให้องค์การสามารถปรับตัวให้มากขึ้นต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในขณะนั้นหรือในอนาคต ทั้งนี้เพื่อเปลี่ยนแปลง ความรู้ ทักษะ ทัศนคติ พฤติกรรมและโครงสร้าง เพื่อช่วยให้เกิดการผสมผสานวัตถุประสงค์ของบุคคลและขององค์การได้ง่ายขึ้น

6. การอยู่รอด (Survival) หมายถึง การที่องค์กรสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ในสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบองค์กรนั้น การพิจารณาถึงความอยู่รอดขององค์กรก็คือการประเมินว่าองค์กรนั้นมีคุณค่าต่อสมาชิกและสังคมส่วนใหญ่หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพราะการที่สังคมยอมรับองค์กรและคนขององค์กรว่ามีคุณค่าต่อสังคมย่อมเป็นการบรรลุเป้าหมายทางสังคมที่จะนำไปสู่ผลกำไรและความมั่นคงในระยะยาวขององค์กรเพิ่มขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรในแง่ของการสามารถอยู่รอดในสังคมต่อไปได้ในระยะยาว

แบบจำลองของ สตีส์ (Steers, 1997 อ้างถึงใน ภรณ์ มหามนต์, 2529) เสนอแนวทางในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรด้วยตัวแบบที่เรียกว่า ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) โดยเสนอว่าการวัดประสิทธิผลขององค์กรควรพิจารณาแนวคิดที่สัมพันธ์ 3 ประการคือ

1. การบรรลุให้ถึงเป้าหมายสูงสุด (Goal Optimization) แนวคิดนี้ยอมรับว่าการบรรลุให้ถึงเป้าหมายสูงสุดเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และถึงแม้จะเป็นไปได้อาจมีโทษต่อองค์กรและการอยู่รอดขององค์กร เช่น การที่องค์กรมุ่งบรรลุเป้าหมายให้ได้ผลผลิตสูงสุดจนไม่เหลือทรัพยากรสำหรับการวิจัยหรือพัฒนาผลผลิตใหม่ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์กรในระยะยาว ดังนั้น การประเมินประสิทธิผลจึงเป็นไปในรูปของการวิเคราะห์ว่าองค์กรสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่เป็นไปได้ (Feasible Goals) ได้ดีเพียงใด

2. แนวคิดด้านระบบ (System Perspective) เสนอว่าเป้าหมายไม่ใช้อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่แต่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การบรรลุถึงเป้าหมายในระยะสั้นก็คือตัวป้อนใหม่ที่จะเข้าไปมีส่วนในการบรรลุเป้าหมายต่อไป

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม (Repetition Behavior) คือ การยอมรับว่าเป้าหมายขององค์กรจะสามารถบรรลุได้โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร

นอกจากแนวคิดทั้ง 3 ด้านข้างต้นแล้ว Steers ได้เสนอตัวแบบสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งแบ่งตามลักษณะได้ 4 ประเภท ดังนี้คือ

1. ลักษณะขององค์กร ประกอบไปด้วยโครงสร้างขององค์กรและบทบาทของเทคโนโลยี

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

3. ลักษณะของบุคคลในองค์กรในแง่ของการผูกพันต่อองค์กรและการปฏิบัติงาน

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำ การตัดสินใจและการปรับตัวขององค์กร

การศึกษาวิจัยของ Steers สรุปได้ดังนี้ คือ

1. ลักษณะขององค์กรที่เกี่ยวกับโครงสร้างแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรด้านมนุษย์ที่กำหนดไว้ในองค์กร พบว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรมักนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตามแนวคิดของ Steers เชื่อว่าประสิทธิผลขององค์กรถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนั้นบทบาทของ

นักบริหารที่สำคัญคือการทำ ความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมและปรับโครงสร้างและการปฏิบัติงานให้เข้ากับสภาวะดังกล่าว

3. ลักษณะของบุคคลในองค์การ Steers เชื่อว่าตัวแปรที่มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จขององค์การคือพฤติกรรมของคนในองค์การ องค์การที่มีประสิทธิผลอย่างแท้จริงจะต้องพยายามสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เอื้ออำนวยต่อพนักงานซึ่งไม่เพียงปฏิบัติงานตามหน้าที่เพียงเท่านั้นแต่ยังต้องรับผิดชอบต่อการคิดและการกระทำในทางริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อปรับปรุงงานให้มุ่งไปสู่เป้าหมาย ได้ดียิ่งขึ้น ทั้งองค์การยังต้องมีความสามารถในการสรรหาและรักษา ซึ่งทรัพยากรด้านคนที่มีคุณค่าไว้ให้คงอยู่กับองค์การอีกด้วย

4. นโยบายและการปฏิบัติงานมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์การมีประสิทธิผลประกอบด้วย

4.1 การกำหนดกระบวนการติดต่อสื่อสารให้มีการประสานกิจกรรมไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกันทั้งองค์การมีการติดต่อสื่อสารทั้งจากบนลงล่าง จากล่างสู่บน และในระดับเดียวกัน

4.2 การที่ผู้นำสามารถใช้ภาวะผู้นำในการประสานงานและตอบสนองเป้าหมายขององค์การและบุคคลได้เป็นส่วนใหญ่

4.3 การที่ผู้บริหารสามารถรับผิดชอบต่อองค์การให้มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการริเริ่มเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ๆ กับความต้องการรักษาความมั่นคง ซึ่งมีความสำคัญพอๆ กัน

จีโอริโกพราว และแทนเนบรู (Georgopoulos & Tannenbaum อ้างถึงใน ภรณ์ กิริติบุตร, 2529) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความมากน้อยของงานที่องค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดยทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่เสียหายและไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรให้แก่สมาชิก ดังนั้นตัวแปรที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การจึงประกอบด้วย

1. ความสามารถในการผลิตขององค์การ (Productivity)
2. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ขององค์การในรูปแบบของความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การและความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดนอกองค์การ

3. การปราศจากความตึงเครียด (Strain) หรือการขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มย่อยในองค์การหรือระหว่างงานในองค์การ

จินดาร์ตัน วัฒนสินธุ์ (2530) กล่าวถึงประสิทธิผลพบว่ามีผู้เข้าใจถึงความหมายและมีการนำไปใช้ในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ในองค์การธุรกิจเอกชนจะพิจารณาถึงประสิทธิผลองค์การในด้านกำไรหรือส่วนแบ่งตลาด แต่ในองค์การภาครัฐมุ่งเน้นการให้บริการจะพิจารณาถึงประสิทธิผลองค์การในด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่า การประเมินประสิทธิผลขององค์การจะมีเกณฑ์วัดและความหมายที่แตกต่างกันตามลักษณะธุรกิจและลักษณะงาน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2534) ได้กล่าวถึง รายละเอียดการวัดประสิทธิผลไว้ดังต่อไปนี้

1. การวัดประสิทธิผล สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาวัตถุประสงค์ของแผนโดยเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนกับความสำเร็จที่ผู้วางแผนคาดว่าจะได้รับและวัดโดยการนำเอาสถานะที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานและลบด้วยสถานะที่มีอยู่ก่อนแต่เดิม

2. การวัดประสิทธิผล โดยการพิจารณาจากทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติตามแผนการพิจารณาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนหรือปริมาณของทรัพยากรที่กำหนดไว้ในแผนว่าจะต้องใช้เท่าใดกับทรัพยากรที่ใช้ไปจริงในการปฏิบัติงาน

การบริหารงานขององค์การภาครัฐ ได้เปลี่ยนแปลงจากกระบวนการจัดการและการควบคุม ตรวจสอบก่อนดำเนินการ ที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า ความถูกต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย (Input and Process and Compliance Accountability) เป็นกระบวนการจัดการผลงานที่มุ่งเน้นผลงาน หรือเป็นการควบคุม ตรวจสอบ และการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Accountability) เป็นสำคัญ

ตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators)

การวัดผลการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อมูลและสารสนเทศที่จะช่วยให้ผู้บริหารใช้เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและการบริหารการพัฒนาในลักษณะต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างและกำหนดตัวชี้วัดผลงานเป็นสิ่งที่พึงต้องดำเนินการในองค์การและกระบวนการนโยบายทุกระดับของประเทศ ทั้งในส่วนของการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศชาติ/องค์การ การกำหนดจุดมุ่งหมายการพัฒนาสังคมแต่ละด้าน การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของแผนงาน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการกำหนดโครงการที่มีทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อกำหนดทางเลือกการดำเนินกิจกรรมที่น่าพอใจที่สุด

ตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ ดังนี้ (Office of Planning and Budget)

1. ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicators)
2. ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicators)
3. ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators)
4. ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators)
5. ตัวชี้วัดความคุ้มค่า (Cost Effectiveness)
6. ตัวชี้วัดปริมาณงาน (Workload Indicators)
7. ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information)

ทั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าการประเมินประสิทธิผลนั้นพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้กับผลงานที่ได้จริงจากการปฏิบัติ แต่หากจะพิจารณาถึงการใช้ทรัพยากรและกิจกรรมหรืองานด้วยก็สามารถกระทำได้ และในบางครั้งก็มีการประเมินประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในแนวคิดทางการปกครอง รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองการปกครองของรัฐย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมาในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุขความสะดวกรวดเร็วในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ก็เป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดการบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนในประเทศ เพราะอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การดูแลไม่ทั่วถึง การที่ไม่อาจจะสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมถึงข้อจำกัดของรัฐบาลเอง ดังนั้น การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้นๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทและเกิดความสำคัญขึ้น

### 2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ตาม Encyclopedia Britannica การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดอย่างชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน ในขณะที่ The New Columbia Encyclopedia ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการบริการงานทางการเมืองของหน่วยย่อยที่มีพื้นที่และประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด (พรชัย เทพปัญญา และคนอื่นๆ, 2527) สอดคล้องกับ วิท (Wit, 1964) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ขณะที่ ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน สอดคล้องกับ ร็อบสัน (Robson, 1953) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีสิทธิทางกฎหมาย และมีองค์กรตามความจำเป็น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจโดยอำนาจอิสระดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจสูงสุดของรัฐ และฮิลล์ (Hill, 1974) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการจัดการท้องถิ่นภายในรัฐฯ หนึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจนมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่บัญญัติโดยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะ และมีความเป็นอิสระทางการบริหารทั้งด้านการคลังและด้านอื่นๆ

สำหรับนักวิชาการไทยได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลายท่าน อาทิ อุทัย หิรัญโต (2523) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น สอดคล้องกับ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526) ที่ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐทำให้เกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการ

กำหนดนโยบายและควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ สอดคล้องกับ วุฒิสภา ตันไชย (2547) ที่ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ต้องมีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล สอดคล้องกับ สนิท จรอนันต์ (2549) ที่สรุปว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญคือ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกอิสระจากการบริหารราชการส่วนกลาง มีสิทธิและอำนาจในการบริหาร เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และสอดคล้องกับ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547) ที่ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและการบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นฐานของตนตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่จะถูุกกำกับดูแลให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ขณะที่ จรุง สุภาพ (2531) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ มักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น มักจะเป็นนิติบุคคล สอดคล้องกับ โกวิท พวงงาม (2550) ที่สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากร และมีรายได้ตามหลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองการบริหารเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการในแต่ละท้องถิ่น โดยมีบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบภายใต้กำกับดูแลส่งเสริม และสนับสนุนของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล

## 2.2.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมา สามารถสรุปลักษณะสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ได้ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526; ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518; อุทัย หิรัญโต, 2523; ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539; ปธาน สุวรรณมงคล, 2547)

1. สถานะตามกฎหมาย (Local Status) การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงให้เห็นว่า มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรมีการแบ่งระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์กนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

6. อำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน กล่าวคือ สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. งบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

### 2.2.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมา ยังมีนักวิชาการหลายท่านที่อธิบายถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518; อนันต์ อนันตกุล, 2521 และ ชวงส์ ฉายะบุตร; 2539)

1. เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเสมือนสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและรู้จักการปกครองตนเอง

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

3. สามารถสนองตอบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและท้องถิ่นได้ดี

4. ทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและความร่วมมือที่ดีจากประชาชน



#### 2.2.4 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็ สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัดโดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

#### 2.2.5 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติและแก้ไขกฎหมายท้องถิ่น และยังทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

2. ฝ่ายบริหาร คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่น การกำหนดนโยบาย กำหนดแผนงาน คิดค้นโครงการ จัดทำงบประมาณ ตลอดจนควบคุมฝ่ายปฏิบัติงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหรือข้าราชการท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนงานหรือโครงการของฝ่ายบริหาร

3. ฝ่ายปฏิบัติงาน คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ในลักษณะที่เป็นงานประจำแต่ละวัน มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบายตามโครงการต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา

## 2.2.6 หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปลงได้ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 และโกวิท พวงงาม, 2550)

1. งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น (Environmental Service and Convenience or Communal Service) เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โบราณสถานของท้องถิ่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น การก่อสร้างถนน การก่อสร้างสะพาน การจัดสวนสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. งานเกี่ยวกับการป้องกันภัยและรักษาความปลอดภัย (Protective Service) เช่น งานตรวจการณ์ และดับเพลิง เป็นต้น

3. งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) เช่น จัดให้มีหน่วยสาธารณสุข การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา และคนพิการ การจัดให้มีห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4. งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading of Commercial Service) เป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เช่น การจัดตั้งสถานธนาขุม การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ และกิจการต่างๆ ที่มีรายได้

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองที่รัฐมีอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลายๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระแต่ก็มีได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่นแต่เป็นผลเกิดจากรัฐ คือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ความอิสระของแต่ละท้องถิ่นจะมามากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะในฐานะผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุมหรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่นๆ

## 2.2.7 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุไว้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ 1) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือที่เรียกกันอย่างย่อว่า “อบจ.”

ลักษณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีขนาดใหญ่ที่สุด

2. มีพื้นที่ขนาดใหญ่เท่ากับของจังหวัดแต่ละจังหวัด และพื้นที่ของอบจ. ที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของ อบต. และเทศบาลด้วย

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้บัญญัติให้จังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวนของสมาชิกสภาอบจ. ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในอบจ. นั้นๆ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกได้ 24 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิก

ได้ 36 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิก

ได้ 42 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คน ขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน

2. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหนึ่งคนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จำนวนของรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีสมาชิก 48 คน ให้ตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

2. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 คน หรือ 42 คน ให้ตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน หรือ 30 คน ให้ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (10) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

## 2. เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นประเภทแรก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญก้าวหน้ามากที่สุด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543-2546

การจัดตั้งเทศบาลเขตพื้นที่ใดที่มีความพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลย่อมสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจของรัฐบาลตาม “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496”

ในการพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาลมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณา 3 ประการ ได้แก่

- 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วเพียงใด

ประเภทของเทศบาล

เทศบาลที่มีอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ

#### 1. เทศบาลตำบล

- มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไปหรือความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

- มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

- ยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตาม พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

- มีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

- มีนายกเทศมนตรี 1 คนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

#### 2. เทศบาลเมือง

- เทศบาลที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือ มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

- ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

- มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

- มีสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

- มีนายกเทศมนตรี 1 มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

#### 3. เทศบาลนคร

- มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

- ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

- มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

- มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็น เทศบาลนคร

- มีสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

- มีนายกเทศมนตรี 1 มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย

#### 1. สภาเทศบาล

มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดเพื่อใช้บังคับให้เกิดผลดีตามเทศบัญญัติ

(2) ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

(3) เลือกสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของเทศบาล

(4) ออกเสียงประชามติเพื่อประโยชน์ได้เสียของประชาชนในท้องถิ่น

2. นายกเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีดังนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายเทศบัญญัติ และนโยบาย

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ

กฎหมายอื่น

หน้าที่เทศบาลตำบลที่ต้องทำในเขตเทศบาล (มาตรา 50)

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม

7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

8. บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น

9. หน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ที่อาจทำ (มาตรา 51)

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์

3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

4. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน

5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

6. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

7. ให้มีและการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

9. เทศพาณิชย์

หน้าที่เทศบาลเมืองที่ต้องทำในเขตเทศบาลเมือง (มาตรา 53)

1. กิจการทั้งหมดของเทศบาลตำบล

2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

หน้าที่ที่อาจทำ (มาตรา 54)

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีการบำรุง สงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีการบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
10. ให้มีการบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

หน้าที่เทศบาลนครที่ต้องทำในเขตเทศบาลเมือง (มาตรา 56)

1. กิจการทั้งหมดของเทศบาลเมือง
2. ให้มีการบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ

สถานบริการอื่นๆ

5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
7. จัดให้มีและควบคุมการก่อสร้าง
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

หน้าที่ที่อาจทำ (มาตรา 57)

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานและ ฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีการบำรุง สงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข

7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีการบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
10. ให้มีการบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

3. องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ที่เรียกกันอย่างย่อว่า “อบต.” การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมาจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับที่ 4 และ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดย

1. มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและลับ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง (มาตรา 67) ซึ่งจะต้องดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. คຸ້ມครอง ดุแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดี

ของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ



4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5. ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

- นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบ ในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

#### 2.2.8 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็กที่สุดของประเทศ แต่มีขนาดเหมาะสมและมีศักยภาพเพียงพอจะให้ป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการและพัฒนาตำบล รวมทั้งเป็นเวทีประชาธิปไตยในการระดมความรู้ ความคิด การตัดสินใจวางแผน การดำเนินการ และทรัพยากร เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้วิวัฒนาการเรื่อยมา ดังนี้

สันติ กิตติสิมานนท์ และคนอื่นๆ (2548) ได้สรุปการปกครองระดับตำบลว่าในปี พ.ศ. 2498 ๗พล พ.พิบูลสงคราม ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศ ทั้งอเมริกา และยุโรปได้เห็นวาระการปกครองในท้องถิ่นเขา มีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตนซึ่งติดกับประเทศไทย ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเลยจึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง สภาตำบลขึ้นทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222 / 2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้นและได้ประกาศตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศจำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง โดยมีกำหนดเป็นประธานนับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลในระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้สรุปเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้ การบริหารและการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประสบปัญหาความไม่พร้อมในด้านต่างๆ หลายประการ ทั้งในรายได้และบุคลากร เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีฐานภาษีและเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อย อีกทั้งบุคลากรส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการบริหารงานจำกัด เช่น จัดทำงบประมาณไม่เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงถูกยกเลิกในเวลาต่อมา โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 802 / 2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 และคำสั่งที่ 816 / 2535 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นและในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262 / 2535

ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นเพื่อทำการศึกษา และพิจารณาปรับปรุงสภาพตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พบว่า สภาพตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลา 20 ปีไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาพตำบลและการบริหารงานของสภาพตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาพตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก (2 ธันวาคม 2537) โดยมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาพ้นกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการยกเลิกสภาพตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ในบรรดาคณะกรรมการสภาพตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะสภาพตำบลดังกล่าวขึ้นเป็นสภาพตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล กรณีสภาพตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท กระทรวงมหาดไทยจะทำการยกฐานะสภาพตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น จึงได้ยกฐานะสภาพตำบล 617 แห่ง ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด และถ้าสภาพตำบลใดมีรายได้เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 40 ก็จะต้องยกฐานะสภาพตำบลนั้น ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้สภาพตำบลมีจำนวนลดลงทุกปี

พ.ศ. 2537-2545 รัฐบาลชุดเดิมที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอออกพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ทำให้สภาพตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและหากสภาพตำบลใดรายได้เฉลี่ย 3 ปีย้อนหลังตั้งแต่ 150,000 บาท ขึ้นไป ก็ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยมีพื้นที่เช่นเดียวกับพื้นที่ของตำบลตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่แต่ไม่รวมพื้นที่ในเขตเทศบาล สุขาภิบาลและเมืองพัทยา (แต่ทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้)

ครั้งที่ 1 จำนวน 617 แห่ง (ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนพิเศษ 6 ง ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538

ครั้งที่ 2 จำนวน 2,143 แห่ง (ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 9 ง ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2539

ครั้งที่ 3 จำนวน 3,637 แห่ง ผลบังคับประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ง ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540

ครั้งที่ 4 จำนวน 350 แห่ง (ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1136 ตอนพิเศษ 82 ง ลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2542) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2542

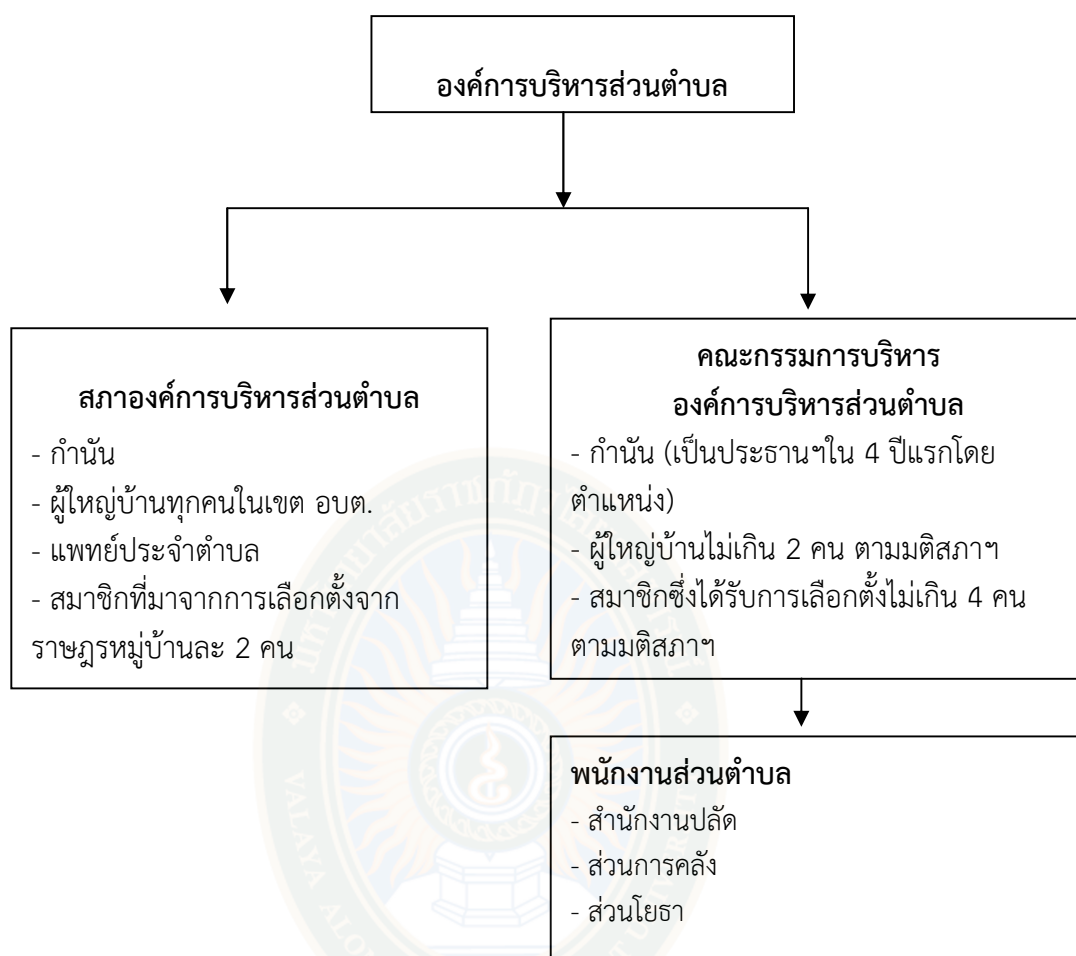
### 2.2.9 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาแล้วถึงสามรูปแบบ ดังจะเสนอตามลำดับดังนี้

1. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาเดียวกัน เป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเช่นกัน

ดังแผนภาพ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537





ภาพที่ 2.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ในปี พ.ศ. 2537-2541  
ที่มา: พรทิพย์ คำพอ (2544)

2. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1) โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลเดิม 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลเดิม 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน)

2) โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และ กรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน เหมือนโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

2) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ดังแผนภาพโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

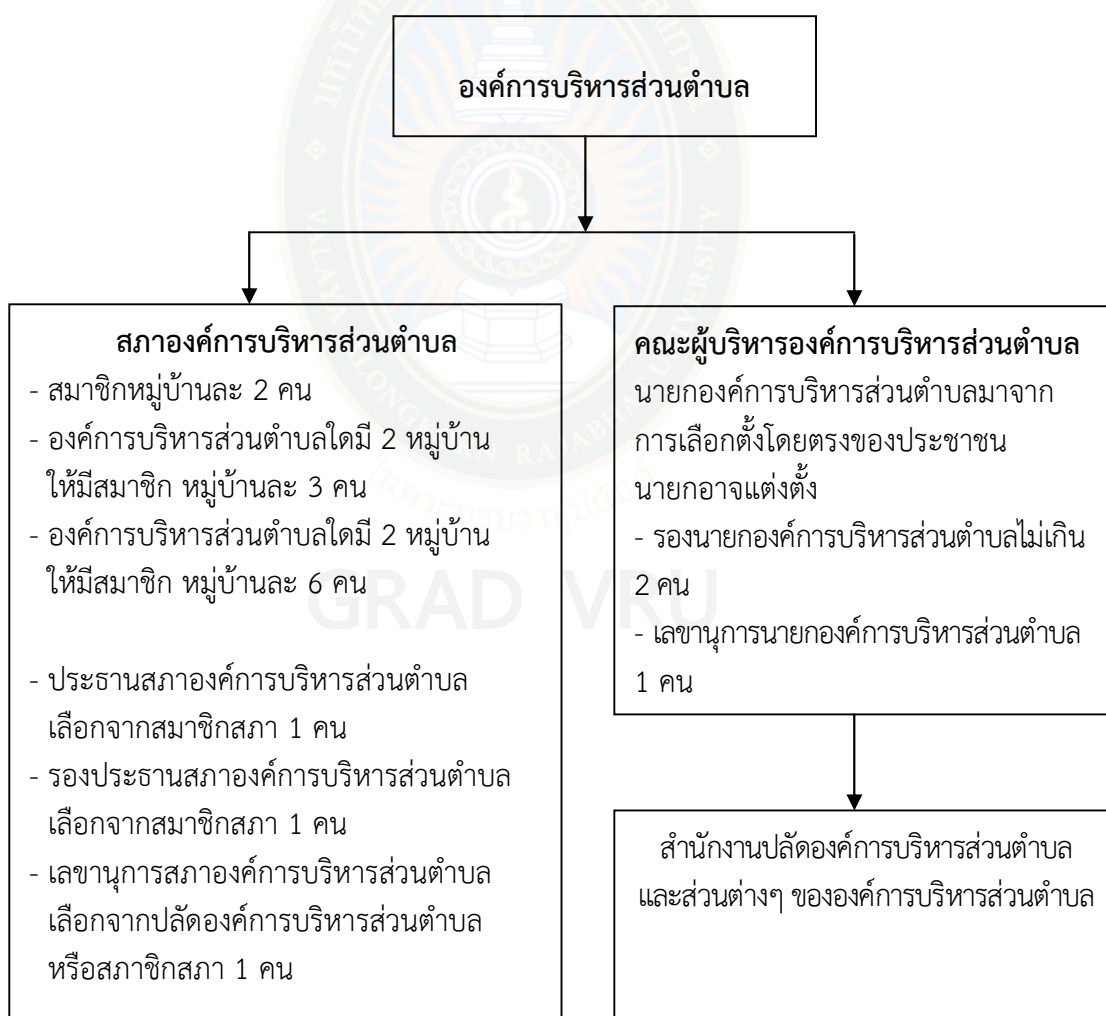


ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ในปี พ.ศ. 2542-2546  
ที่มา: โกวิท พวงงาม (2548)

4. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน เหมือนโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

2) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งตั้งแผนภาพโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ในปี พ.ศ. 2546-ปัจจุบัน  
ที่มา: โกวิทย์ พวงงาม (2552)

### 2.2.10 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลของรัฐธรรมบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท. ก.ก. ก.จ. หรือ ก.สภ. แล้วแต่กรณี มาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นจุดศูนย์กลางที่จะมากำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดย ก.ถ. นี้ มีการกำหนดให้คณะกรรมการเป็นไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนฝ่ายละเท่ากัน ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมแต่เพียงฝ่ายเดียวสิ้นสุดลง และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น

สำหรับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลใหม่เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ในระดับจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยตรง และในระดับประเทศยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นมามีอีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3, 2547)

#### 1. คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนตำบล

มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 18 คน ประกอบด้วย 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้กรรมการ (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 9 คน และกรรมการ (3) เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และให้ทั้ง 18 คนประชุมกันเองเพื่อคัดเลือกให้เหลือ 6 คน

#### 2. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

ในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลรวมกันคณะหนึ่ง มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 27 คน ประกอบด้วย 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน 2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวน 8 คน 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ดังนี้



- ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน
- ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน
- ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กรรมการ (1) และ (2) เสนอรายชื่อ จำนวน 15 คน และกรรมการ (3) เสนอรายชื่อ จำนวน 15 คน และให้บุคคลทั้ง 30 คนทำการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 9 คน

#### 2.2.11 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บให้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายทาง ซึ่งแบ่งเป็นหมวดได้ดังนี้ (โกวิท วัฒนงาม, 2550)

1. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อนอากรเมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. การขนส่งทางบก/พ.ร.บ. รถยนต์) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน อากรรังนกนางแอ่นค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล อากรประทอนบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย ภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

#### 2. เงินอุดหนุนรัฐบาล

3. รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่นๆ ได้แก่ รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 4. เงินกู้ โดยมีหลักการดังนี้

4.1 กู้จาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล

4.2 การกู้ตาม (4.1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

### 2.2.12 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีรายจ่ายหลายทาง เช่นกัน เป็นต้นว่า เป็นรายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนั้น รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ ด้วยรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 2.2.13 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1. นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หากมีการกระทำเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่ามี การกระทำฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 2.2.14 ปัญหาอุปสรรคในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ชาติชัย อุดมกิจมงคล (2553) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ อบต. พบปัญหาการดำเนินงานของ อบต. ดังนี้

#### 1. ปัญหาจากเงื่อนไขการจัดตั้ง

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง ซึ่งประเด็นปัญหาการประกาศจัดตั้ง อบต. โดยอาศัยเงื่อนไขตามรายได้เพียงอย่างเดียวก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ คือ

- 1) พื้นที่ของ อบต. ส่วนมากไม่มีสภาพที่ชุมชน แต่มีสภาพเป็นป่าประเภทต่างๆ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจของ อบต.ได้
- 2) จำนวนหมู่บ้านที่น้อยเกินไป หรือมากเกินไป ส่งผลต่อจำนวนสมาชิกสภา อบต. ซึ่งต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภา อบต.

3) รายได้ที่กำหนดไว้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำ ซึ่ง อบต. ที่มีหมู่บ้านประมาณ 5 หมู่บ้าน จะต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายจ่ายประจำปีแต่ละปีประมาณ 500,000 บาท เป็นค่าเงินเดือน ค่าจ้างพนักงานลูกจ้าง และค่าตอบแทนสมาชิกสภา อบต. (ไม่รวมงบประมาณค่าบริหารงานประจำสำนักงาน)

#### 2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ อบต. มีดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้กว้างขวางไม่ชัดเจน โดยไม่คำนึงฐานการคลังและขีดความสามารถทางการบริหารมาถึงทักษะด้านเทคนิควิชาการต่างๆ ทำให้ อบต. จำนวนมากที่มีรายได้น้อยและขาดความรู้ทางเทคนิค ไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้ ส่งผลต่อความเชื่อมั่น และความศรัทธาของประชาชนต่อ อบต.

2) อบต. มุ่งเน้นดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะการจัดทำกิจการสาธารณะด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อ จัดจ้างเป็นหลัก สมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหารหรือดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือกิจกรรมสาธารณสุข หรือกิจกรรมด้านการศึกษา

3) อบต. ยังไม่สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มอบหมายภารกิจให้ อบต. จัดทำเพราะกฎหมายระเบียบต่างๆ ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ อบต. มีอำนาจดำเนินกิจการได้

4) อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่สนใจหรือไม่เข้าใจ ในการประสานการดำเนินกิจการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. มักจะผลักระให้เป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือยังไม่มีการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล สุขาภิบาล และอบจ.) ในการทำกิจการปฏิบัติที่ชัดเจนว่า อบต. จะดำเนินการอย่างไร

5) สมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ยังไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจและหน้าที่ รวมถึงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้นๆ ว่าจะดำเนินการได้อย่างไรหรืออาจกล่าวได้ว่า อบต. ยังขาดทักษะในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ขาดคู่มือที่จะแนะนำการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นรูปธรรม เข้าใจง่าย และปฏิบัติได้

### 3. ปัญหาการคลังของ อบต.

1) ฐานรายได้ของ อบต. ส่วนใหญ่ทั่วประเทศยังไม่กว้างพอที่จะหารายได้ให้เพียงพอต่อภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ อบต. ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน ชาติอิสระในการบริหารงาน

2) ชีตความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของอบต.ต่ำ ที่ผ่านมการจัดเก็บรายได้ต้องพึ่งพาส่วนราชการอื่นๆ หาก อบต. ต้องดำเนินการจัดเก็บรายได้เองจะประสบปัญหาด้านชีตความสามารถของพนักงาน อบต. และจำนวนพนักงานที่จะจัดเก็บ

3) อบต. ส่วนใหญ่ยังมีชีตความสามารถทางด้านการคลังอยู่ในระดับต่ำทั้งนี้ เพราะมีปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น มีข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ ไม่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ด้านการคลัง ฯลฯ

### 4. ปัญหาอำนาจอิทธิพล

1) อำนาจและอิทธิพลของระบบบริหารราชการของหน่วยงานราชการตั้งแต่สมัยที่เป็นสภาตำบลยังครอบงำการดำเนินงานด้านการคลังของ อบต. อยู่มาก โดยเฉพาะด้านการจัดงบประมาณรายจ่าย

2) อำนาจและอิทธิพลของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งเหนือการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภา อบต. และกรรมการบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งส่งผลให้ อบต. ประสบปัญหาความขัดแย้ง และความไม่เห็นพ้องกันในการทำกิจการสาธารณะเพื่อท้องถิ่น

### 5. ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร

1) อบต.ส่วนใหญ่เกิดปัญหาการแบ่งแยกบทบาทและภารกิจระหว่างสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ทำให้แต่ละฝ่ายไม่ปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นที่ ทำให้เกิดความขัดแย้งใน อบต.

2) สมาชิกสภา อบต. ประธานสภา อบต. ยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของ กิจการสภา อบต. ที่ต้องดำเนินการทั้งในเรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภา อบต. การ ควบคุมการประชุมสภา อบต. การหาข้อมูลสนับสนุนการประชุมของสมาชิกสภา อบต. รวมทั้งการจด บันทึกรายงานการประชุมสภา อบต. ซึ่งยังขาดการบันทึกอย่างเป็นทางการและถูกต้อง สภา อบต. บางแห่งมีการแก้ไขรายงานการประชุมโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ และข้อบังคับ ลักษณะปัญหานี้จะ เกิดกรณีปัญหาความถูกต้องตามกฎหมาย ถ้ารายงานการประชุมสภา อบต. มีผลต่อมติของสภาอบต. ที่เกี่ยวกับการอนุมัติการอนุญาต การให้ความเห็นชอบในกิจการสาธารณะของ อบต.

3) คณะกรรมการบริหาร อบต. ขาดทักษะในการบริหารจัดการองค์กรอบต. บางแห่ง คณะกรรมการบริหาร บริหารงานแบบอำนาจนิยมบริหารตามใจตัวเองและพวกพ้องไม่ยึด กฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการบริหาร โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการเงิน การคลัง การบัญชีการจัดซื้อ จัดจ้าง หากปลัด อบต. ที่บรรจุใหม่ขาดประสบการณ์ทางการบริหารมักจะตกอยู่ใต้อำนาจการบริหาร แบบอำนาจนิยมของคณะกรรมการบริหารหรือไม่ก็มีความขัดแย้งกับปลัด อบต. อย่างรุนแรง

4) ปัญหาการบริหารภายใต้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีมาก ยุ่งยากซับซ้อน จนสมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหาร อบต. หรือแม้แต่พนักงาน อบต. ปลัด อบต. ไม่สามารถ สร้างความเข้าใจกับกฎระเบียบต่างๆ ได้ เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานมีความบกพร่องและผิดกฎหมาย ผิดระเบียบในหลายๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องการเงิน การบัญชี การพัสดุ

#### 6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจทั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของ อบต. ในฐานะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มักเคยชินต่อรูปแบบสภาตำบล และเคยชินต่อบทบาทการทำงานของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน

2) ประชาชนส่วนมากยังขาดการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบติดตาม การทำงานของ อบต. เป็นเหตุให้ อบต. เป็นองค์กรของรัฐ (ระดับท้องถิ่น) ในตำบล หมู่บ้านมีอิทธิพล เหนือวิถีชีวิตของประชาชน เป็นเจ้านายใหม่ ของประชาชน

3) ประชาชนบางแห่งให้ความคาดหวังกับ อบต. สูงเกินไป โดยเข้าใจว่าอบต. จะเป็นองค์กรที่มาทำหน้าที่แทนหน่วยงานราชการ จึงเรียกร้องให้ อบต. ทำกิจกรรมต่างๆ เช่นเดียวกับ หน่วยงานราชการ โดยไม่คำนึงถึงรายได้ของ อบต. ว่ามีเท่าใด

#### 2.2.15 ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อมูลจากฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า แสดงเนื้อหา เกี่ยวกับระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบลว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นจัดตั้ง ขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้

ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ก่อนที่จะมีการยุบรวม อบต. เข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มมากขึ้นนั้น มีองค์การบริหารส่วนตำบลประมาณ 6,500 แห่ง (ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550) โดยมีการแบ่งระดับออกเป็น 5 ชั้น ตามระดับของรายได้ ดังนี้ 1) อบต.ชั้น 1 รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป 2) อบต.ชั้น 2 รายได้ระหว่าง 12 - 20 ล้านบาท 3) อบต.ชั้น 3 รายได้ระหว่าง 6 - 12 ล้านบาท 4) อบต.ชั้น 4 รายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท 5) อบต.ชั้น 5 รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ได้มีการยุบรวม อบต. เข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น ปัจจุบันจึงมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 6,725 แห่ง และมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งกลุ่ม อบต. เป็น 3 ขนาด คือ

1. อบต. ขนาดใหญ่ (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 1 เดิม)
  2. อบต. ขนาดกลาง (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 2 และ อบต. ชั้น 3 เดิม)
  3. อบต. ขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 4 และ อบต. ชั้น 5 เดิม)
- โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาด อบต. มี 5 เกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

1) เกณฑ์ระดับรายได้

- (1) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงกว่า 20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดใหญ่
- (2) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 6 - 20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดกลาง
- (3) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดเล็ก

2) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร

3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม

- (1) จำนวนพื้นที่
- (2) จำนวนประชากร
- (3) จำนวนโครงสร้างพื้นฐาน
- (4) จำนวนโรงฆ่าสัตว์
- (5) จำนวนตลาดสด
- (6) จำนวนโรงงานนิคมอุตสาหกรรม
- (7) จำนวนโรงเรียน
- (8) จำนวนศูนย์พัฒนาเด็ก
- (9) จำนวนโรงแรม
- (10) จำนวนศาสนสถาน

- (11) จำนวนสถานพยาบาล
- (12) จำนวนศูนย์การค้า
- (13) การประกาศให้ อบต. เป็นเขตควบคุมอาคาร
- (14) การประกาศให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความ  
เป็นระเบียบเรียบร้อย

- (15) จำนวนวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (16) จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือด้านการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล
- (17) จำนวนโครงสร้างส่วนราชการ
- (18) จำนวนหน่วยกิจการพาณิชย์

4) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

- (1) ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้
- (2) ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ
- (3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคคล
- (4) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ

5) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล

- (1) หลักนิติธรรม
- (2) หลักคุณธรรม
- (3) หลักความโปร่งใส
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- (5) หลักความรับผิดชอบ
- (6) ความคุ้มค่า

2.2.16 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ

1. หน้าที่ทั่วไป (มาตรา 66)
2. หน้าที่ที่ต้องกระทำ (มาตรา 67)
3. หน้าที่ที่อาจพิจารณากระทำได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากความจำเป็นของราษฎรใน  
แต่ละเขตพื้นที่ (มาตรา 68) และถ้าพิจารณาจากกฎหมายต่างๆ บทบาทขององค์การบริหารส่วน  
ตำบล สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนา  
ตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก

2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม

ของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

(มาตรา 68 (12) และ (13) เพิ่มเติมโดยมาตรา 16 ของ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542)

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือ หน่วยงานรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

มาตรา 70 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศข้อบังคับตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคสี่แล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 72 ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงาน ออกเป็น

- (1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
  - (2) ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น
- ระเบียบพนักงานส่วนตำบลให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นและในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง



มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีในช่วงปัจจุบันได้ส่งผลทำให้สังคมการเมือง เทคโนโลยีในช่วงปัจจุบันได้ส่งผลทำให้สังคมการเมืองเกือบทุกแห่งเผชิญกับปัญหาสำคัญที่คล้ายคลึงกัน อันได้แก่ การมีรัฐบาล และระบบราชการที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ทำงานล่าช้า ไม่ทันกาล เนื่องจากเป็นกลไก และกระบวนการที่ออกแบบและกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในบริบทของสังคมอุตสาหกรรมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน เน้นการจัดโครงสร้างอำนาจในแนวตั้ง การปฏิบัติตามระเบียบและแนวทางที่รัดกุม เคยชินกับการดำรงอยู่ในสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไม่รวดเร็ว แต่เมื่อต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว ซับซ้อน และมีความไม่แน่นอนสูง จึงปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ค่อนข้างช้า

การปฏิรูประบบการจัดการปกครอง จึงเป็นปฏิริยาตอบสนองต่อสภาวะโลกาภิวัตน์และปัญหาการขาดประสิทธิผลของการจัดการปกครองภายในสังคมการเมือง โลกาภิวัตน์ทำให้สังคมการเมืองเผชิญกับสถานการณ์แข่งขันที่ค่อนข้างสูง ทำให้สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องขาดความชัดเจนจนยากที่จะคาดการณ์ได้อย่างถูกต้อง ในขณะที่ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ มักจัดการปกครองโดยเน้นให้รัฐมีบทบาทชี้นำ และเข้ามาแทรกแซงในกิจการสาธารณะต่างๆ เป็นสำคัญ จนทำให้บทบาทหน้าที่ ขนาด จำนวนขององค์การข้าราชการภาครัฐขยายตัวจำนวนขึ้นอย่างก้าวกระโดด และกลายเป็นปัญหาสำคัญของภาครัฐในช่วงปัจจุบันทำให้ภาระด้านค่าใช้จ่ายของรัฐเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ความสามารถในการเพิ่มรายได้จากภาษีและรายได้อื่นๆ ลดน้อยลง จึงทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกขาดความเชื่อมั่น ไม่ยอมรับในผลการทำงานขององค์การภาครัฐ (Igraham: 1994, OECD: 1996 อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, 2541)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ได้เกิดแล้วอย่าง รวดเร็วด้วยยุคโลกาภิวัตน์ จึงทำให้เกิดพลังกดดันทั้งภายในและภายนอกองค์การ รวมทั้งปัญหา และความต้องการบริการสาธารณะของรัฐจากประชาชน และภาคเอกชนภาครัฐเป็นองค์การ ขนาดใหญ่ จึงถูกเพ่งเล็งขาดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล มีขั้นตอน กฎระเบียบมากล่าช้า ไม่ทันสมัย บุคลากรของรัฐขาดจิตสำนึกในการบริการที่ดี ขาดองค์ความรู้ ขาดการยืดหยุ่น ดังนั้น การบริหารรัฐต้องมีหลักการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM)

ในปัจจุบันกระแสการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีอิทธิพลเหนือกรอบแนวคิดอื่นและส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิรูปในหลายประเทศทั่วโลก ได้แก่ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ซึ่งเป็นกลุ่มแนวคิดและแนวปฏิบัติที่มีแกนกลางสำคัญมุ่งแสวงหาแนวทางในการนำเอาแนวคิดและแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชน (Business Approach) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยมีรากฐานความคิดคือการนำเอา “กลไกทางการตลาด” มาปรับใช้เพื่อทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในตลาดและถูกขับเคลื่อนไปตามแรงผลักดันของการแข่งขัน

แนวคิดใหม่นี้ต้องการลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลงหรือให้มีเหลือน้อยที่สุดหรือปรับให้เข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาดโดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น การลดการควบคุม การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การทดสอบตลาดและการทำให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการแทน หรือการให้ธุรกิจเอกชนสามารถคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันและประการต่อมา ต้องการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยโดยนำเอาวิธีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจเข้ามาประยุกต์ปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการประชาชน เช่น ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด และเกณฑ์มาตรฐานไว้ล่วงหน้า ตลอดจนการบริหารคุณภาพ (ทศพรศิริสัมพันธ์, 2549)

อย่างไรก็ตาม ได้มีการวิพากษ์กรอบแนวคิดนี้โดยกลุ่มแนวคิดที่วิพากษ์ได้หนักแน่นที่สุดกลุ่มหนึ่งก็คือกลุ่ม “การบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานภาครัฐ เป็นกิจกรรมทางสังคมที่ไม่อาจยึดถือและขับเคลื่อนไปตามคุณค่าทางการบริหารแบบธุรกิจเอกชนที่ มุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพหรือคุณค่าทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีซึ่งให้ความสำคัญกับกลไก ทางการตลาดและการแข่งขัน หากแต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและให้ความสำคัญต่อคุณค่า ในทางการเมืองด้วย ซึ่งได้แก่ คุณค่าทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวอีกนัย หนึ่งก็คือ การบริหารภาครัฐไม่ควรจะวางอยู่บนคุณค่าที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” แต่ต้องมีระบบบริหารงานที่ผสมกลมกลืนกับคุณค่าแบบประชาธิปไตยซึ่งมองประชาชนในฐานะ “พลเมือง” แนวคิดวิพากษ์เหล่านี้ได้พยายามเสนอรอบแนวคิดขึ้นมาใหม่แม้ว่าจะยังไม่มีแนวทางที่ลึกรวมและชัดเจนนัก

ข้อวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วยหลายประเด็น ตัวอย่างเช่น ปัญหาการขัดแย้งกันเองของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ระหว่างความพยายามที่จะกระจายภารกิจของรัฐออกไปภายใต้ตัวแบบทางการตลาด กับความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกการประสานงานในระบบบริหารงานภาครัฐ ดูแลปัญหาด้านความสัมพันธ์และการถ่วงดุลฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ ปัญหาการแปรรูปกิจการภาครัฐที่มีต่อการลดทอนคุณค่าทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยและผลประโยชน์สาธารณะ ปัญหาจากความเป็นผู้ประกอบการ (Enterpreneuership) จากอิทธิพลของกลุ่มการจัดการนิยมใหม่ที่ท้าทายและลดทอนคุณค่าของประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ทั้งในความเท่าเทียม ความยุติธรรม ความเป็นตัวแทน และการมีส่วนร่วม เป็นต้น

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นกรอบความคิดที่ครอบคลุมทฤษฎี แนวคิด และเทคนิควิทยาทางการจัดการอย่างกว้างขวางหลากหลายจนยากที่จะจำกัดขอบข่ายและความหมาย

(Bevir et al., 2003) อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะร่วมที่สำคัญก็คือ การมุ่งเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างในระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ให้มีขนาดเล็ก การปรับระบบบริหารจัดการให้วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้นเพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมายการใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้ให้แรงจูงใจทางการเงิน ตลอดจนความเป็นอิสระทางการจัดการ

แนวคิดนี้ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐจากเดิมที่เน้นให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) อาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม หันมาเน้นวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการทำงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value of Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอา เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้โดยมองว่าการบริหารงานมีลักษณะเป็นสากลสภาพ คือ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างสำคัญระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับภาคธุรกิจ และภาครัฐควรเลียนแบบ วิธีการบริหารของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วย ผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคลากรภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน การให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ขององค์กร รวมทั้งต้องให้ความสำคัญต่อทักษะการบริหารจัดการและการบริหารงานแบบมีอาชีพซึ่ง จะทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

โรดส์ (R.A.W. Rhodes, 1997) ได้กล่าวถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ว่ามีความหมายครอบคลุมอย่างน้อย 2 ประการ การจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งในระยะแรก (ก่อน ค.ศ. 1985) นั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความหมายค่อนข้างแคบ และครอบคลุมเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ในระยะเวลาต่อมา (ภายหลังปี ค.ศ. 1988) เมื่อบรรดาประเทศส่วนใหญ่ได้มีการขยายแนวทาง และปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิรูปไปสู่การอิงกับระบบตลาด ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้มีการขยายขอบเขตออกไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้น และส่งผลให้การจัดการนิยมกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เท่านั้น

อีวาน เฟอร์ไลย์ (Ewan Ferlie, 1996) และคณะได้สำรวจแนวความคิด และจัดแบ่งประเภทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) อันเป็นแนวความคิดในระยะเริ่มแรก NPM ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัย หรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business-like Approach) โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน

2. การลดขนาด และการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) อันเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลัก และภารกิจงานรอง (Core Function/ Non-care Function) เพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testing) หรือการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน

(Purchaser-provider Split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (Contractualism) รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification)

3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) อันเป็นรูปแบบที่ขยายแนวความคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง

4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation) อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน หรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า ประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (Providing High Quality Service that Citizens Value)

2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน (Increasing Managerial Autonomy, Particularly by Reducing Central Agency Controls)

3. การกำหนดการวัดและการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์การ และระดับบุคคล (Demanding, Measuring, and Rewarding Both Organizational and Individual Performance)

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ (Providing the Human and Technological Resources that Managers Need to Meet their Performance Targets)

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่า สิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ (Maintaining Receptiveness to Competition and Open Mindedness about which Public Purposes should be Performed by Public Servants as Apposed to the Private Sector)

กระบวนการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ที่ได้มีผลการผลักดันให้มีการเนิกรการในช่วงปัจจุบันโดยรัฐบาล ภายใต้กรอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นี้ หากมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในระยะจะมีผลทำให้ระบบราชการไทยมีพัฒนาการไปในแนวทางที่พึงประสงค์มากขึ้น อันได้แก่ การเป็นระบบราชการที่มีคุณลักษณะ ดังต่อไปนี้

ระบบบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าภาษีของประชาชน

1. เป็นระบบบริหารราชการที่ซื่อตรง และโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่

2. เป็นระบบบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และผลงาน

3. เป็นระบบบริหารราชการที่มีความคงเส้นคงวา มีมาตรฐานของการดำเนินงาน

4. เป็นระบบบริหารราชการที่มองการณ์ไกล ทันสมัย ทันโลก ทันต่อเหตุการณ์ มีความ

ยืดหยุ่น ปรับตัวได้รวดเร็วสอดคล้องกับสถานการณ์

5. เป็นระบบบริหารราชการที่มีความมั่นคงกล้าหาญ (เข้มแข็ง) ที่พร้อมจะยืนหยัดเคียงข้างประชาชนไม่ยอมให้อธรรมมาลวงล้ำได้

6. เป็นระบบบริหารราชการที่ได้รับความไว้วางใจ เชื่อถือศรัทธาจากประชาชนว่าเป็นระบบที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และคุณธรรม

7. เป็นระบบบริหารราชการที่เข้าใจง่ายและเป็นเพื่อนประชาชน

สาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่สรุปได้เป็นหลักการ 7 ประการ ดังนี้ (Hood, 1995)

1. มุ่งเน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Hands on Professional Management) โดยอาศัยนักบริหารที่มีทักษะสูงรับผิดชอบการบริหารขององค์กรโดยส่วนรวมอย่างคล่องตัวและเป็นอิสระ

2. กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (Explicit Standards and Measures of Performance) โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด ความสำเร็จที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ

3. บริหารโดยมุ่งเน้นการควบคุมผลสัมฤทธิ์ (Output Control) คือ การปรับกระบวนการทัศน์ การบริหารจากเดิมที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องของกฎระเบียบไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่ชัดเจนและมีการเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4. ปรับโครงสร้างให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพลง (Disaggregation) คือ ปรับจากโครงสร้างที่เน้นความเป็นเอกภาพภายในไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก

5. มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (Competition) เพื่อที่จะกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบรรลุมาตรฐานการให้บริการที่สูงขึ้น

6. มุ่งเน้นแนวทางการจัดการในแบบเอกชนมากขึ้น (Private-Sector-Style Management Practices/Business-like Approach) โดยอาศัยแนวทางการจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ เช่น ระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะสั้น การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การกำหนดพันธกิจ หลักของหน่วยงาน

7. บริหารงานโดยมุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) เน้นการลดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

ความเคลื่อนไหวภายใต้แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่สะท้อนการยอมรับข้อสมมติถึงความเหนือกว่าของแนวทางและเทคนิควิทยาการจัดการของภาคเอกชนที่มีต่อแนวทางการบริหารงานภาครัฐที่เป็นอยู่ ซึ่งขาดความยืดหยุ่น ซับซ้อนเทอะทะ สิ้นเปลืองทรัพยากร และไร้ประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคเอกชนกลับสามารถปรับตัวไปตามสภาพแวดล้อมของการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับระบบโลก และยังสามารถรับและปรับสร้างนวัตกรรมทางการจัดการใหม่ๆ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการแข่งขัน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในประเทศต่างๆ จึงถูกกระตุ้นให้ยอมรับแนวทางของภาคเอกชนทั้งใน ด้าน “เทคนิค” ทางการจัดการและในด้าน “คุณค่า” ทางการจัดการในแบบเอกชน ได้แก่ การยอมรับ คุณค่าของการแข่งขัน (Competition) ที่จะนำไปสู่การให้บริการที่ดีและมีประสิทธิภาพ การยอมรับ กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) ในฐานะเครื่องมือที่ทำให้เกิด

ทางเลือกทางสังคม (Social Choice) และการมีจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Spirit) ซึ่งจะทำให้เกิดความ ศรัทธาและความรับผิดชอบในงานบริการสาธารณะ และทำให้การบริหารงานภาครัฐยอมรับแนวคิดและ ประสบการณ์ที่ถือว่าเป็น “แนวปฏิบัติอันพึงประสงค์” (Best Practice) จากตัวแบบในภาคเอกชนมา ปรับใช้ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง (Yamamoto, 2003)

ในส่วนการดำเนินงานของประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดนี้มาใช้ในการปฏิรูประบบ บริหารภาครัฐภายใต้กรอบของ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” เช่นเดียวกันภายใต้การ นำของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยกำหนดให้มีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของ หน่วยงาน รัฐ เพื่อจำกัดวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนและลดขนาดองค์กรลงจัดกลุ่ม การกิจ และจัดความสัมพันธ์ในบทบาทหน้าที่ให้มีลักษณะทำงานเป็นทีมและทำงานแบบภาคีกับ ภาคเอกชนและประชาชน โดยภาครัฐจะทำหน้าที่เฉพาะภารกิจหลัก ส่วนภารกิจรองมอบให้องค์การ มหาชนหรือแปรรูป และถ่ายโอนงานให้แก่ภาคเอกชน

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานจัดทำแผนกลยุทธ์ พัฒนา สารสนเทศ กลางให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลโดยเปิดให้เอกชนและประชาชนเข้าถึงสะดวก ตลอดจนนำ เทคโนโลยี สมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้การบริหารงานและการให้บริการประชาชนเกิดคุณภาพ และรวดเร็ว รวมทั้งกำหนดให้สำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับปรุง ประสิทธิภาพการ ให้บริการอย่างต่อเนื่อง มีการพัฒนาระบบประเมินผลระดับองค์กร ตลอดจนปรับ ความสัมพันธ์ระหว่าง บทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ให้มีการกำกับตรวจสอบผลลัพธ์การ ทำงานและการ ดำเนินงานตามนโยบายและแผนกลยุทธ์โดยกำหนดยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จตามการ ปฏิรูปการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. สร้างกลไกรับผิดชอบภารกิจที่ชัดเจน เชื่อมประสานหน่วยงานต่างๆ ในการ ปฏิรูป เพื่อให้หน่วยงานสำคัญสามารถร่วมทำงานด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถผลักดันให้แผน ปฏิรูป เกิดผลในทางปฏิบัติ และควรมีฝ่ายการเมืองรับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดนโยบาย ติดตาม ประเมินผล ชี้แนะ ให้คำปรึกษาและประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปใน ทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องได้รับมอบอำนาจ งบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อผลักดันให้ มาตรการปฏิรูปบังเกิดผลโดยเร็วที่สุด

2. สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง จัดการณรงค์หรือกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูง ของ หน่วยงานของรัฐมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและเป็น แกนนำในการผลักดันให้การปฏิรูปด้านต่างๆ เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ จะต้องประกาศให้ทุกคนทราบ ว่าการดำรง สถานภาพของผู้บริหารระดับสูงจะได้รับการประกันโดยผลงานของหน่วยงานที่ตน รับผิดชอบเป็นสำคัญ

3. สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลเป็นตัวอย่าง เป็นหน้าที่โดยตรงของเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ต้องผลักดันให้การปฏิรูปบทบาทภารกิจของกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจเกิดผลโดยเร็ว ที่สุดเพื่อเป็นตัวอย่างของความสำเร็จ

4. สร้างระบบคู่ขนานเพื่อปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐให้เข้าสู่ระบบใหม่ โดยเร็วที่สุด จัดให้มีระบบคู่ขนานโดยให้ส่วนราชการที่ปฏิรูปแล้วเข้าระบบการทำสัญญา โดยให้

ผู้บริหารซึ่งเข้า สู่ระบบนักบริหารระดับสูงที่สร้างขึ้นใหม่ปฏิบัติงานตามระบบงบประมาณใหม่โดยมีการประเมินผลงาน ตามที่ให้สัญญาไว้ หากได้ผลดี ให้มีการตอบแทนในรูปแบบโบนัสหรือรางวัลเป็นตัวเงิน เพื่อจูงใจให้เกิดการ แข่งขันปฏิบัติงานเพื่อเข้าสู่ระบบใหม่โดยเร็วต่อไป

5. ให้ประชาชนและข้าราชการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและติดตาม ประเมินผลการทำงานของภาครัฐ โดยที่การปฏิรูปการทำงานภาครัฐมิใช่ภาระของกลุ่มบุคคลใดบุคคล หนึ่งเท่านั้น แต่ เป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายในสังคมที่มีจิตมุ่งต่อประโยชน์ของชาติบ้านเมือง ดังนั้น ต้องสร้างกลไกให้ ประชาชนคนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะรวมทั้งร่วมคิดร่วม ติดตามประเมินผล และปกป้องการดำเนินงานปฏิรูปราชการหรือการปฏิบัติราชการอย่างเสรีและ สุจริตใจ ทั้งนี้ การปฏิรูป การบริหารจัดการภาครัฐจะสำเร็จได้ต่อเมื่อทุกฝ่ายในสังคม ซึ่งหมายถึงผู้ที่ ทำการปฏิรูป คือ เจ้าหน้าที่ ของรัฐ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิรูป คือ ประชาชน หรือของทั้งฝ่าย ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทุกระดับ ดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่

โดยสรุป แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลง สภาพการณ์ที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันให้เป็นองค์กรสมัยใหม่และยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ ภาครัฐทำงานอย่าง มีประสิทธิภาพ โดยต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการให้เป็นแบบเน้น ผลงาน มีความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการปรับบทบาทภารกิจกลยุทธ์โดยให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วมภายใต้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบไปด้วยเครื่องมือและเทคนิค วิธีทางการบริหารที่มีการ นำมาใช้สนับสนุนหลายประการ

### 2.3.1 การบริหารคุณภาพ (Quality Management)

ได้มีผู้ศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับคำว่า “คุณภาพ” โดยสอบถามผู้บริหารของบริษัท 86 แห่ง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกาในปี 1996 และได้รับคำตอบกลับมาหลากหลาย ซึ่งเมื่อสรุปลง ในส่วนรวมแล้วแนวคิดเกี่ยวกับ “คุณภาพ” ในความเห็นของผู้บริหารที่ตอบคำถามประกอบไปด้วย ความ สมบูรณ์แบบความเสมอต้นเสมอปลาย การจัดส่งสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ ความรวดเร็วในการบริการ ความ ถูกต้องตามนโยบายและขั้นตอนการให้ผลผลิตที่ดีและใช้การได้ การทำได้อย่างถูกต้องตั้งแต่ครั้งแรก การ ทำให้ลูกค้าพอใจ และการบริการที่สร้างความพึงพอใจอย่างเต็มที่ให้กับลูกค้า แม้จะมีผู้จำกัดความคำว่า คุณภาพไปต่างๆ กัน ก็อาจกล่าวถึงความหมายที่เข้าใจง่าย ที่สุดของคำว่า “คุณภาพ” หรือ Quality ได้ ว่าเป็น “การทำสิ่งที่ควรทำอย่างถูกต้อง” (Doing the Right thing Right) โดย “การทำอย่างถูกต้อง” (Doing Things Right) มีนัยถึงความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และ “การทำสิ่งที่ควรทำ” (Doing the Right Things) มีนัยถึงความมีประสิทธิภาพ เอ็ด เวิร์ด เด็มมิ่ง ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารคุณภาพ กล่าวถึงประเด็นนี้ด้วยประโยคที่ว่า “พนักงาน ที่ตั้งใจและทำงานอย่างเต็มความสามารถนั้นไม่เพียงพอ แต่ต้องรู้ก่อนว่าต้องทำอะไรแล้วจึงทำให้ดี ที่สุด” (Clark, 1999)

ทั้งนี้ กระแสแนวคิดที่ให้ความสนใจกับการบริหารคุณภาพ (Quality Management) เริ่มมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้า ผู้รับบริการโดยการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการขององค์กรอันจะช่วยให้เกิดความได้เปรียบ ทางการแข่งขัน ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่การพัฒนาหลักเกณฑ์ในการประเมินและเสริมสร้างความเป็นเลิศของ การดำเนินงาน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

ระบบการบริหารคุณภาพพัฒนาขึ้นมาจากวิธีการควบคุมคุณภาพเชิงสถิติที่เรียกว่า Statistical Quality Control (SQC) ของ W.E. Deming ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแนวความคิดเป็นอีกหลายระบบ เช่น วงจรคุณภาพ หรือ Quality Control Circle (QC) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย Kaoru Ishikawa แนวคิดนี้ประยุกต์หลักการ PDCA หรือ Plan - DO - Check - Act และพยายามสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เข้ามามีส่วนร่วมทำงานเป็นทีม เรียนรู้การวิเคราะห์และแก้ปัญหา ปรับปรุงการทำงานในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งควบคุมตนเอง ลดความผิดพลาดให้เหลือศูนย์ โดยขยายผลไปยังทุกส่วนในองค์กรนับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงจนถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ซึ่งเรียกกระบวนการดังกล่าวว่าการควบคุมคุณภาพโดยรวม หรือ Total Quality Control (TQC) อันเป็นที่มา ของการบริหารคุณภาพโดยรวม หรือ Total Quality Management (TQM)

ในที่สุด TQM หรือมาจากคำเต็มว่า Total Quality Management มีชื่อเรียกในภาษาไทย หลากหลาย เช่น การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร การบริหารคุณภาพโดยรวม การบริหารคุณภาพที่ ทุกคนมีส่วนร่วม การ บริหารคุณภาพแบบเบ็ดเตล็ด โดยอธิบายได้ว่า T (Total) หมายถึง ทุกคนใน องค์กรจะมีส่วนร่วมในการสร้างคุณภาพ นับตั้งแต่ผู้บริหารหัวหน้างาน ผู้ปฏิบัติงาน Q (Quality) หมายถึง คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่สามารถสร้างความพอใจแก่ลูกค้า และตอบสนอง ความต้องการของลูกค้าได้อย่างแท้จริง และ M (Management) หมายถึง การบริหารคุณภาพ ที่มุ่งเสริมให้มีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

TQM (Total Quality Management) นี้เป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่สมาชิกทุกคน ต่างให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยนำ เทคนิคต่างๆ มาปรับใช้ให้เหมาะสมเช่นการ พัฒนาคุณภาพโดยอานาวัจระเดมมิ่ง (Deming Cycle) มาใช้กระบวนการ TQM มุ่งตอบสนอง ความต้องการและสร้างความพอใจให้แก่ลูกค้า ซึ่งจะสร้าง โอกาสทางธุรกิจ ตลอดจนความได้เปรียบใน การแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์กร โดยมี ส่วนประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ การให้ ความสำคัญกับลูกค้า (Customer Oriented) การพัฒนา อย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) และการให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม (Employees Involvement)

โดยสรุปแล้ว เครื่องมือทางการบริหารต่างๆ สามารถนำมาปรับใช้ในแต่ละกระบวนการ การทำงานได้ดังนี้



## ตารางที่ 2.1 กระบวนการการทำงาน

กระบวนการ	เครื่องมือ
1. การวางแผน 2. การติดตาม ปรับปรุง และพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Management)</li> <li>- การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง (SWOT Analysis)</li> <li>- การจัดลำดับความสำคัญ (Prioritization)</li> <li>- การสำรวจความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder Survey)</li> <li>- การเทียบเคียง (Benchmarking)</li> <li>- การตรวจเยี่ยม รายงาน ประชุม</li> <li>- การควบคุมคุณภาพ (Quality Control-QC)</li> <li>- การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)</li> <li>- การรี้อปรับกระบวนการงาน (Process Reengineering)</li> <li>- การบริหารคุณภาพ (Total Quality Management-TQM)</li> <li>- การวัดผลงาน (Performance Measurement)</li> <li>- การเทียบเคียง (Benchmarking)</li> </ul>
3. การประเมินผลการ ปฏิบัติงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การประเมินเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด</li> <li>- การสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder Survey)</li> <li>- การเปรียบเทียบกับตัวแบบที่พึงประสงค์ (Best Practice)</li> <li>- การประเมินตนเอง (Self Assessment)</li> <li>- การประเมินรอบด้าน (360 Evaluation)</li> </ul>

### 2.3.2 การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management)

การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ถือเป็นกิจกรรมสำคัญของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งเป็น 1 ใน 5 ของแผนงานหลักในแผนปฏิรูประบบราชการ ภาครัฐที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ประกอบด้วย

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและการพัสดุ
3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารบุคคล
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

โดยตามแผนนี้ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์โดยยึดประชาชน เป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน และมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมากกว่าปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงาน และกฎระเบียบที่เคร่งครัด

การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result - Based Management) หรือ RBM เป็น เทคนิคทางการบริหารอีกแนวทางหนึ่งที่มาพร้อมกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยเป็นความพยายามในการบูรณาการหรือเชื่อมโยงการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ระบบการ งบประมาณ และระบบการวัดผลงานเข้าด้วยกันอย่างครบวงจร โดยเป็นการบริหาร ที่มีลักษณะสำคัญเป็นการคำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ มุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ มีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม และให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลลัพธ์และตัวชี้วัดในการบริหารงานตามแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ องค์กรจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นที่จะทำ ให้องค์กรสามารถปรับตัวได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์ ซึ่ง การให้อำนาจผู้รับผิดชอบที่จะตัดสินใจได้ โดยอิสระเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับองค์กรแบบราชการซึ่งมีการ ควบคุมตามลำดับชั้นจึงมีความจำเป็นต้อง ปรับเปลี่ยนหลัก การบริหารให้มีความคล่องตัวและไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์เดิมๆ ซึ่งแนวทางหนึ่งที่ใช้ได้ก็ คือ การเปลี่ยนแปลงหลักการควบคุมรายละเอียดมา เป็นควบคุมที่ผลงาน หลักการจัดการแนวใหม่นี้ จะต้องให้อิสระแก่ผู้บริหารโดยมอบหมายอำนาจ หน้าที่ให้รับผิดชอบต่อเป้าหมายขององค์กร และเพื่อความโปร่งใส ผู้บริหารจะต้องพร้อมให้ สาธารณชนตรวจสอบได้ตลอด

การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จึงมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ การมุ่งงาน (Result-Oriented) การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและตัวชี้วัด (Performance Standard and Index) ความมีอิสระ (Autonomy) และการตรวจสอบทางการบริหาร (Managerial Accountability) และโดยทั่วไปแล้วจะมีองค์ประกอบ คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายองค์กร (Objectives and Goals Determination) ซึ่งวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรก็คือผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง องค์กรที่จะใช้ การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต้องเริ่มด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์และทบทวนพันธกิจภายใต้ภาวะแวดล้อม ใหม่ๆ จากนั้นจึงเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร เป้าหมาย และกลยุทธ์หลัก

2. การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน (Performance Indication and Key Result Area Determination) ในการทำงานที่จะบอกได้ว่าองค์กรปฏิบัติงานสำเร็จหรือไม่ นั้นจะต้องรู้ว่าจะงานอะไรที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด เป็นปัจจัยเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้น ในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับองค์กรต้องมีการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factor) และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Index) เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลงาน การกำหนดตัวชี้วัดนี้ควรกำหนดให้ครอบคลุมสิ่งที่ต้องการประเมิน ความสำเร็จโดยตัวแบบที่นิยมใช้ในปัจจุบันก็คือ Balanced Scorecard ซึ่งเน้นความสมดุลของปัจจัย ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสมรรถนะภายในองค์กร ด้านการเงิน ด้าน ภายนอก และด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้ ซึ่งในแต่ละด้านก็ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดและรายละเอียด ต่างๆ ให้เกิดความสมดุลระหว่างด้านทั้งสี่ เช่น ผลประกอบการทางการเงิน คุณภาพของสินค้าและบริการ ความพึงพอใจของลูกค้า และคุณภาพชีวิตของพนักงาน เป็นต้น

3. การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย (Performance Agreement) การบริหารแนวนี้เน้นเรื่องการรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดจึงต้องมีการลงนามจัดทำพันธสัญญาที่ระบุถึงสิ่งที่ต้องทำอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบทรัพยากรที่ต้องใช้ สิ่งตอบแทนที่จะได้รับระยะเวลาของสัญญา โดยให้ผู้ทำสัญญาลงนามเพื่อรับรู้ถึงสิ่งที่องค์กรคาดหวัง การรับรู้เป็นลายลักษณ์อักษรจะ เป็นหลักประกันให้ผู้เกี่ยวข้องใช้อำนาจในการประเมินผลด้วย

4. การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) การจัดทำฐานข้อมูลเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกหน่วยงานต้องจัดให้มีเพื่อช่วยในการตัดสินใจ การวางแผน การควบคุมงาน และการประเมินผลที่อาศัยข้อเท็จจริงและตัวเลขต่างๆ ความรู้และเครื่องมือเทคโนโลยีสารสนเทศ สามารถทำให้การบริหารแนวนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) ผู้ปฏิบัติทุกคนต้องตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง โดยการปรับปรุงงานอาจทำในแง่ของการเพิ่มคุณภาพงานให้ละเอียดขึ้น การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน การปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงาน เป็นต้น

6. การให้รางวัลและการยกย่อง (Reward and Recognition) เมื่อองค์กรต้องการให้พนักงานมีผลงาน การให้รางวัลตามเวลาทำงาน อายุงาน หรือให้แบบเท่าๆ กันทุกคนไม่สามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานได้ แต่ต้องให้แก่พฤติกรรมที่สร้างผลงานตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กร

7. การวัดและการประเมินผลงาน (Performance Measurement and Evaluation) คือ การวัดผลงานที่เกิดขึ้นเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ว่าอยู่ในระดับใด เป็นไปตามเป้าหมายเพียงใด

8. การจัดวางกลไกการตรวจสอบ (Accountability Mechanism) การให้อำนาจแก่ผู้บริหารเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารแนวทางนี้ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนการควบคุมจากการปฏิบัติมาคุมที่ผลการปฏิบัติงานแทน และเพื่อป้องกันมิให้ผู้บริหารใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉลจึงต้องมีการวางกลไกการปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาโดยสรุปแล้ว การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต้องการให้ผู้บริหารกำหนดวัตถุประสงค์ ขององค์กรและเป้าหมายของการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีการจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator) และเกณฑ์มาตรฐานไว้ล่วงหน้า รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์ของข้อมูลสารสนเทศในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานอันจะก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบต่องานในท้ายที่สุด การบริหารแนวนี้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเป็นหลัก โดยมีการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด และใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงาน ให้ออกมาเป็นรูปธรรม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) โดยผลสัมฤทธิ์นั้นหมายถึงทั้งผลผลิตและ ผลลัพธ์ของการดำเนินงาน อาจอธิบายอีกแบบหนึ่งว่าเป็นการจัดหาให้ได้ทรัพยากรมาอย่างประหยัด (Economy) การบริหารทรัพยากรมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร (Effectiveness) ซึ่งมีเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับ ได้แก่ การวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement) การเปรียบเทียบงาน (Benchmarking) คุณภาพการให้บริการ (Service Quality) การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Auditing) การประเมินโครงการ (Project

Evaluation) การมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน การวางแผนองค์กรและแผนกลยุทธ์ การทำสัญญาผลการปฏิบัติงาน และมีขั้นตอนในการดำเนินงานดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์วิสัยทัศน์และพันธกิจของส่วนราชการเพื่อให้รู้ทิศทางขององค์กรในอนาคต และวัตถุประสงค์ขององค์กร

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแหล่งข้อมูลเพื่อให้รู้ว่าข้อมูลของผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด ผลการดำเนินงานหลักมีอยู่ที่หน่วยงานใดภายในองค์กรและจัดเก็บอยู่ในรูปแบบของแฟ้มข้อมูล รายงาน ประจำเดือน หรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ขั้นตอนที่ 5 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเพื่อเป็นเกณฑ์เทียบว่า ผลการปฏิบัติงานดีพอหรือไม่เพียงใด

ขั้นตอนที่ 6 การรวบรวมข้อมูล องค์กรดำเนินการรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักในรอบระยะเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 7 การบันทึกและการอนุมัติข้อมูลเป็นการทำงานบน Webbase ของระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ขั้นตอนที่ 8 การวิเคราะห์ผล เพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด แล้ววิเคราะห์หาสาเหตุที่ผลการปฏิบัติงานต่ำหรือสูงกว่าเป้าหมายเกินไป เพื่อเสนอ ทาง เลือกต่อผู้บริหารในการปรับปรุงประสิทธิภาพของงาน

ขั้นตอนที่ 9 การรายงานผล เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำผลการวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ 8 เสนอผู้บริหาร โดยผู้บริหารสามารถเรียกดูข้อมูลผลการปฏิบัติงานขององค์กรผ่านอินเทอร์เน็ตได้ด้วย ตนเอง โดยใช้รายงานระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้อีกส่วนหนึ่ง

ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management - RBM) ได้ถูกนำมาใช้ ในส่วนราชการต่างๆ ตั้งแต่เดือนมกราคม 2542 เป็นต้นมา โดยขณะนั้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ ราชการเพื่ออนาคต (Administrative Renewal Project-AR) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากโครงการให้ ความช่วยเหลือการจัดการด้านเศรษฐกิจ (Economic Management Assistance Project - EMAP) ของธนาคารโลกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ระบบบริหารงานราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสามารถวัดผลได้ ลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการ โดยการจัดขนาดข้าราชการพลเรือนให้มีจำนวนที่ เหมาะสม ปรับปรุงคุณภาพของบุคลากรในส่วนงานราชการเพิ่มความโปร่งใสและความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐ ให้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมและมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Results) เป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากการบริหารแบบเก่าที่มุ่งเน้นปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการทำงาน (Processes) อันจะเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีระบบ มีคุณธรรม และเป็นธรรม

ในสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ถึงกันทั่วโลก ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการผลิต การเคลื่อนย้ายข้อมูลข่าวสาร เงินทุน สินค้า และคนได้สร้างผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชนอย่างกว้างขวาง และรวดเร็ว สภาวการณ์ดังกล่าวจึงเป็นแรงกดดันที่ทำให้ระบบราชการจะต้องทบทวนบทบาทหน้าที่และปรับปรุงรูปแบบกระบวนการให้บริการสาธารณะให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของเศรษฐกิจและสังคมที่ทวีความหลากหลายและซับซ้อนที่ถกเถียงกันอยู่ตลอดเวลาได้อย่างตรงประเด็น ทันเวลาและมีประสิทธิผล การปรับเปลี่ยนเข้าสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของระบบราชการไทย จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เนื่องจากการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะช่วยให้ภาครัฐมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน การแก้ไขปัญหาที่ถูกจุด และทันเวลายิ่งขึ้น (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2541)

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาและการจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด เพื่อการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

### 2.4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นถือเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้มีนักคิด นักวิชาการให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้อย่างมากมายโดยจะได้นำมาใช้ประกอบการศึกษาในประเด็นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในครั้งนี้ ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดดังกล่าวนี้ จะขอนำเสนอเฉพาะประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้

องค์การสหประชาชาติ (The United Nations) กล่าวว่าความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ได้ถูกนำไปใช้ใน 2 แนวทางด้วยกัน คือ ในแนวทางที่หมายถึง การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และในทางที่หมายถึง การโอนอำนาจ (Devolution) (ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2548)

ในลักษณะของแนวทางที่หมายถึงการแบ่งอำนาจนั้น เป็นลักษณะของการที่ท้องถิ่นมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตนเอง แต่จะกระทำโดยหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ลงไปทำงานในท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ดำเนินการไปภายใต้กรอบนโยบายหรือตามความต้องการของรัฐบาลในส่วนกลางนั่นเอง บางครั้งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่า “Administrative/ Bureaucratic Decentralization”

ในอีกแนวทางที่หมายถึงการโอนอำนาจนั้น หมายถึง การที่ท้องถิ่นได้รับโอนอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือตัวแทนของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกนั้นจะ

ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายได้ด้วยตนเอง โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามาบีบบทบาทหรือหากมี ก็จะเป็นบทบาทที่จำกัดอย่างมากอยู่ในบางเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น บางครั้งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า “Political/Democratic Decentralization”

นิยามดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในลักษณะของการโอนอำนาจนั้น แสดงถึงการกระจายอำนาจที่แท้จริงมากกว่าการกระจายอำนาจในลักษณะที่หมายถึง การแบ่งอำนาจ ที่เป็นเพียงการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานราชการหรือกลไกของรัฐมากกว่า ในขณะที่ การโอนอำนาจนั้นมีขอบเขตที่กว้างกว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในหน่วยงานราชการ หรือกลไกของรัฐ แต่เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นอย่างมีอิสระอย่างแท้จริง แนวทางที่กล่าวมาซึ่งการจะมองว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับพิจารณา ในรายละเอียดของการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศว่าจะมีขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ และบุคลากรให้กับท้องถิ่นนั้นล้วนแล้วแต่มีนโยบายกรอบ การดำเนินการที่มาจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น รวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยังคง เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับ และควบคุมดูแลโดยหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งสิ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยจึงยังคงอยู่ในลักษณะของแนวทางการ แบ่งอำนาจอยู่

#### 2.4.2 ภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดกรอบ แนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุ ไว้ในรัฐธรรมนูญฯ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ เพิ่มขึ้นทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ 3 ด้าน คือ

1. ความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความ มั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยปรับ บทบาทของราชการบริการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการ แทน เพื่อให้ราชการบริการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจมหภาคและ ภาคกิจที่เกิดขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมีความโปร่งใส มี ประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ประกอบด้วย

1. การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งการสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภารกิจที่ถ่ายโอนจัดเป็น 6 กลุ่มภารกิจ คือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการพิจารณาภาพรวมรายได้ของท้องถิ่น 2 องค์ประกอบ คือ 1) รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม 2) รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

3. แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่น มีหลักประกันความก้าวหน้า ยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม และต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ

4. แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การบริการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งยังต้องปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อ จัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

5. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการ ประกอบด้วย 1) การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ 3) การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน 4) การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

6. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การแก้ไขกฎหมาย มีสาระเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังนี้ 1) การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ 2) การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทาง

การเงินการคลัง ทั้งภายในและภายนอก การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหาร ส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน บุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

7. กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงานให้เป็นไปตาม แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยกลไกดังกล่าวจะมี หน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอน มีการศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็น แนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม กฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพ การจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ตลอดจนรัฐหรือองค์กรกลางเข้ามาร่วมทำ การประเมินร่วมกับประชาชนและประชาสังคม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน 6 ด้าน (คู่มือการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545) ประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้คือ

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
  - 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง
    - 1.1.1 ทางบก
    - 1.1.2 ทางน้ำ
  - 1.2 สาธารณูปโภค
    - 1.2.1 แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท
  - 1.3 สาธารณูปการ
    - 1.3.1 การจัดให้มีตลาด
    - 1.3.2 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
  - 1.4 การผังเมือง
  - 1.5 การควบคุมอาคาร
2. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
  - 2.1 การส่งเสริมอาชีพ
  - 2.2 งานสวัสดิการสังคม
    - 2.2.1 การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส
  - 2.3 นันทนาการ
    - 2.3.1 การส่งเสริมการกีฬา
    - 2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ



- 2.4 การศึกษา
    - 2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ
    - 2.4.2 การจัดการศึกษานอกระบบ
  - 2.5 การสาธารณสุข
    - 2.5.1 การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล
    - 2.5.2 การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
  - 2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย
  - 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
    - 3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน
    - 3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
    - 3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
    - 3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  - 4. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
    - 4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
    - 4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี
    - 4.3 การส่งเสริมการลงทุน
    - 4.4 การพาณิชยกรรม
    - 4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม
    - 4.6 การท่องเที่ยว
  - 5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสิ่งแวดล้อม
    - 5.1 การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
    - 5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
    - 5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
  - 6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
    - 6.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ
    - 6.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ
- 2.4.3 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา และบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2554
- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546)

#### 2.4.4 สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีดังนี้ คือ

##### 1. วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

#### 2.4.5 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

##### 1. แบ่งเบาภาระของรัฐกลาง

2. ทำให้ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ
3. ส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเอง
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแล แก้ไขปัญหาระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจาก ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาท ในการจัดการสังคมของตนเอง

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนา ของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค ประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้ อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

### 2.5.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กัน เมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมาโดย ปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 และเมื่อแนวความคิด Good Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 ก็ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า Good Governance ไว้ดังนี้

ธนาคารโลก ได้อธิบายความหมาย Good Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทาง ของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากร ทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลกเป็นการ ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาล สามารถให้บริการที่มีการประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายอิสระที่ทำให้มีการ ดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้ UNDP (United Nation Development Program) หน่วยงานสังกัด องค์การสหประชาชาติ ได้นิยามความหมาย Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล คือการใช้อำนาจ ทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับ โดยมีกลไกกระบวนการ สถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการ ผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่าน กลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

หลักธรรมาภิบาลเปรียบเสมือนนโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐ และเอกชนได้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติควบคู่ไปกับการดำเนินการบริหารงานของหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชนนั้นๆ

เจริญ เจษฎาวุธ (2547) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล คือ โครงสร้างการจัดการองค์การ นโยบาย กระบวนการปฏิบัติ และระบบการควบคุมภายในขององค์การ

ที่ออกแบบมาใช้ชี้้นำการปฏิบัติงานทั้งหมดในลักษณะต่อเนื่อง และควบคุมกิจกรรมทั้งหมดขององค์การด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความเอาใจใส่ต่อการปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดและต่อผู้รับผลประโยชน์ โดยการปฏิบัติไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนด เพื่อจะได้รายงานถึงการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของตน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

อานันท์ ปันยารชุน (2542) อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541) แสดงทัศนะว่าธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชนซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นายแพทย์ประเวศ วะสี (2541) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล คือ รัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้
3. สังคมที่เข้มแข็งความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ไชยวัฒน์ คำชู (2545) ได้แสดงทัศนะคิดว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม คือ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสียงคนยากจน และคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

อมรา พงศาพิชญ์ (2541) กล่าวว่าธรรมาภิบาลหมายถึง การ (กำกับ) ดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมีกฎกติกาที่ตกลงร่วมกัน การ (กำกับ) ดูแลนี้มีอยู่ในทุกระดับของสังคมและองค์กร เช่น ธรรมนูญของชาติ ธรรมนูญหรือธรรมนูญในองค์กรธุรกิจ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรบริหารท้องถิ่น หรือแม้แต่ธรรมนูญ

ในครอบครัว ความหมายรูปธรรมของรัฐธรรมนูญและธรรมชาฎร์คือกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม

อรพินท์ สฟโชคชัย (2540) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ ระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล ในความหมายสากลนี้ มีความหมายรวมถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข

วรภัทร โตรระเกษม (2541) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การกำกับดูแลที่ดีหรือหมายถึง การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability)

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงหมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบให้สังคมภาครัฐ สังคมเอกชนภาคประชาชนได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยผ่านการมีระบบการเมืองและระบบราชการที่โปร่งใสมีความยุติธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และสามารถตรวจสอบการทำงานได้

#### 2.5.2 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

เจริญ เจษฎาวุฒิ (2547) ได้แสดงทัศนะให้เห็นว่าหลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. คุณค่าจริยธรรม (Ethical Values) หมายถึง การปฏิบัติตามจริยธรรมทางธุรกิจ (Code of Corporate Conduct) และจริยธรรมของพนักงาน (Code of Ethics) ขององค์การ

2. การเปิดใจกว้าง (Openness) หมายถึง Board of Directors และฝ่ายจัดการ มีการเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับประโยชน์ ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติ (Decision-Making Process and Actions) ที่ได้กระทำไปให้ทราบโดยทั่วกันมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ซึ่งรวมถึงการเปิดใจกว้างในการยอมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติการของตนอย่างละเอียดได้ด้วย

3. ความยุติธรรม (Fairness) หมายถึง ผู้ถือหุ้น หรือผู้มีส่วนได้เสีย จะได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน โดยมีกลไกป้องกันมิให้เกิดการเอาเปรียบกันอย่างไม่เป็นธรรม

4. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยดำเนินงาน และรายงานทางการเงินของกิจการอย่างถูกต้อง ครบถ้วน เพียงพอ มีความชัดเจน และเรียบง่าย

5. ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนในการตัดสินใจและการกระทำโดยเสนอตัวเองให้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ที่มีความเหมาะสม

6. ระบบควบคุมภายในดี (Good System of Control) หมายถึง องค์การมีมาตรฐานการควบคุมภายในที่มีระเบียบแบบแผนที่สามารถป้องกันความเสี่ยงได้ โดยมีทั้ง Preventive Control, Detective Control, Corrective Control และ Directive Control พร้อม ภายใต้งบประมาณค่าใช้จ่ายของการควบคุม มีไม่มากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับการมีระบบควบคุมภายในนั้น

7. ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency and Effectiveness) หมายถึง องค์การที่มีธรรมาภิบาลพร้อม ควรต้องมีกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และสามารถทำงานให้เกิดประสิทธิผลอย่างน้อย ในระดับหนึ่งที่ได้คาดหวังไว้

8. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance with Applicable Laws and Regulations) หมายถึง องค์การที่มีธรรมาภิบาลต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของภาครัฐที่กำหนดไว้ โดยพยายามไม่บ้ายเบี่ยงหรือหลีกเลี่ยง หรือหลบกฎหมายอย่างไร้จริยธรรม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ว่าหลักธรรมาภิบาลจะต้องมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบเป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

แนวความคิดธรรมาภิบาลในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้ ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการโดยปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่ง

ภายหลังต่อมาได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เมื่อส่วนราชการได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ มาปรับใช้อย่างเป็นพื้นฐานอันดีที่จะช่วยนำมาซึ่งการปฏิบัติงานในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะช่วยแก้ปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการรวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 แบ่งเป็น 8 หมวด มีสาระที่สำคัญในหมวดและมาตราต่างๆ ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

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

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

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติโดยก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้าระบุขั้นตอนระยะเวลาและงบบุคลากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฯ โดยในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจหรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9)

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

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบ และทบทวน กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการ ยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นโดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกัน เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) โดยการปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็น (มาตรา 43) และต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงานงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี ให้ประชาชนสามารถขอหรือตรวจสอบได้ (มาตรา 47)

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินงานไปตาม เป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคั่งค้างต่อภารกิจของรัฐ หรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ให้ ก.พ.ร. เสนอ คณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49)

การที่ประเทศไทยได้มีความพยายามนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในภาคการเมืองและภาคราชการ จึงอาจช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและ ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่ส่งสมมาเป็นเวลานานและนำมาสู่ผลลัพธ์สุดท้าย คือความกินดีอยู่ดีของ ประชาชนในที่สุด ซึ่งนอกจากธรรมาภิบาลจะเป็นวิธีการในการบรรเทาปัญหาแล้วยังเป็นเป้าหมาย สุดท้ายของสังคมที่จะต้องร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น เนื่องจากสังคมใดมีธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานย่อมบ่งชี้ ว่ามีการพัฒนาในระดับหนึ่ง และแม้ในปัจจุบันแนวคิดธรรมาภิบาลจะได้รับการตอบสนองทั้งจาก ภาครัฐและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรมแต่ในส่วนของภาค ประชาชนและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม แต่ในส่วนของ ภาคประชาชนและประชาสังคมก็ควรได้รับการถ่ายทอดและปลูกฝังค่านิยมให้เกิดการมีส่วนร่วม เกื้อหนุนต่อการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่สมดุลในทุก ระดับและทุกภาคส่วนของสังคมอย่างสมบูรณ์

### 2.5.3 องค์ประกอบของการมีธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงทั้งในแวดวงวิชาการและถูกนำมาใช้เป็น กรอบ การปฏิบัติของส่วนราชการไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ ได้แก่ หลักที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงาน ข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 และปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งภายหลังจากต่อมาได้มีการยกเลิกและประกาศ ใช้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยประกอบด้วย หลักการ



สำคัญ 6 ประการ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานตามไปด้วย ได้แก่ (กัลยา เนติประวัติ, 2544)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฏกติกากฎ และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก โดยในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กัน ในองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ โดยในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

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

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมและขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน โดยในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบต่อทุกระดับมี ความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ การรณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ทั้งนี้ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบต่อทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้และมี

ประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.6.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วม ได้มีนักวิชาการชาวต่างประเทศและชาวไทยได้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน ดังที่นักวิชาการไทยหลายท่านได้แก่

พัฒน์ บุญยรัตพันธุ์ (2517) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า กระบวนการทำให้ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง และมีส่วนดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ดังที่ปรารถนาหรือที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ต้องมีใช่เป็นการกำหนดกรอบแนวคิดจากบุคคลภายนอก

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) ได้กล่าวว่า การทำงานพัฒนาสมัยนี้ พยายามให้ ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาปัญหาตัดสินใจ ตกลงใจ และดำเนินการเองในการ พัฒนาให้มากที่สุด ซึ่งเป็นหลักช่วยตัวเองจัดโดยในรูปคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาตำบล และนักพัฒนาร่วมกันวางโครงการขึ้น นักพัฒนาจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้ คำแนะนำในการที่จะต้องอาศัยความรู้วิชาการทางเทคนิคจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ เพื่อให้ บรรลุผลเต็มความมุ่งหมาย

อาภรณ์ จันทรสว่าง (2522) ได้กล่าวถึง “การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากความเห็นพ้องต้องกัน ในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันนั้น จะต้องมีความพอที่จะเกิดการริเริ่มโครงการ เพื่อการปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นการเห็นพ้อง ต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะต้องเข้าร่วมปฏิบัติการนั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่คนเราร่วมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่า ปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยหรือทำในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความ เปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้”

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบ ในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชน การที่สามารถทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ชนบทเพื่อแก้ปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลง ต้องรับปรัชญาที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างก็มีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่าง เป็นสุข ได้รับความ เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของ ชุมชนขณะเดียวกันต้อง ยอมรับความจริงที่ว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ต้องมีโอกาสและได้รับการ ชี้นำที่ถูกต้อง

ฉอาน วุฒิกรรมรักษา (2526) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ ส่งเสริมให้ประชาชนในระดับท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงชนบทอย่าง กว้างขวาง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทรัพยากรกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านคุณภาพกำลังคน การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้นักวางแผนพัฒนาได้

รับรู้ข้อเท็จจริง และ แนวความคิดเห็นจากประชาชน ในระดับท้องถิ่นโดยตรง จึงนับได้ว่าเป็น ประโยชน์และจำเป็นต่อการ พัฒนาชนบท

คันฉัตร ตันเสถียร (2537) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่า หมายถึง การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของงานโดยรวม เพื่อก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดและดำเนินการของประชาชนเอง โดยที่กระบวนการของการมีส่วนร่วม นั้น เป็นการมีส่วนร่วมในการค้นหาหรือกำหนดปัญหาของชุมชน การหาสาเหตุของปัญหา หาวิธีแก้ไขปัญหา ลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน และประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

ลือชัย ศรีเงินยวง และผาสุข เอนกวนิช (2526) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของ ประชาชนที่แท้จริง จะต้องไม่หมายความเพียงแต่การดึงประชาชนเข้ามาร่วมโครงการที่รัฐเป็นผู้ กำหนด “รูปแบบเป้าหมายของงาน” และ “กำหนดให้มีการเข้าร่วมงาน” ดังที่ผ่านมา แต่จะต้องเป็นการมี ส่วน ร่วมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ และมีบทบาทอย่างเต็มที่ ตั้งแต่ค้นคิดปัญหาวางแผนปฏิบัติงาน ดูแล กำกับ ตลอดจนประเมินผลติดตามงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องหมายถึงการมอบ อำนาจ อธิปไตย โดยขั้นพื้นฐานคืนสู่ประชาชน การพยายามจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชนให้ เข้มแข็งบน พื้นฐานของการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ

กรรณิกา ชมดี (2524) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่ม คนที่เห็น พ้องต้องกัน และเข้าร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ ต้องการ โดย กระทำผ่านกลุ่มองค์การเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์”

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม “การที่ประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อ ประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะ สมาชิกของ สังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกใน รูปการตัดสินใจ การกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง”

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ “การเกี่ยวข้อง ทางด้าน จิตใจ และอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย”

สุจินต์ ดาววีระกุล (2527) ได้ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการ กระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อตนเองและมีส่วนดำเนินการ เพื่อให้บรรลุถึง วัตถุประสงค์ ที่ได้ปรารถนาหรือตั้งไว้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมใน การ ดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน ในเรื่องต่อไปนี้จะบรรลุตามวัตถุประสงค์และ นโยบาย การพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาและปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบาย หรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไข ปัญหา สอนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาล ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

อकिन รพีพัฒน์ (2527) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนไว้ 4 ประการ ได้แก่

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมพัฒนา

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่าเป็นการที่ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายาม หรือใช้ทรัพยากรอย่างส่วนตน ใน กิจกรรม ซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาของชุมชนและการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527) ได้ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติ และ รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชน เข้ามา มีส่วน ร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการ เปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่กับผู้อื่นอย่าง เป็นสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วยว่า มนุษย์นั้นสามารถ พัฒนาได้ ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

อำนาจ อนันตชัย (2526) ได้อ้างแนวคิดของ Erwin William พอสรุปได้ว่า การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของประชาชน ให้ความสำคัญ สร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชนแก้ปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และติดตาม ผลการปฏิบัติ ขององค์การและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอาจหมายถึง การที่ประชาชน หรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการและควบคุมการใช้ และกระจายทรัพยากร และปัจจัย การผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และกระจายตามความจำเป็นอย่าง

สมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้รับการพัฒนาการรับรู้ภูมิปัญญาซึ่ง แสดงออกในรูปของ การตัดสินใจ ในบางกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในสถานการณ์ที่เจ้า หน้าที่ของรัฐบาลได้ไป ศึกษาหรือหารือกับประชาชนท้องถิ่นว่า หมายถึง เป็นการเข้าร่วมของประชาชนในชนบทในองค์กร ระดับพื้นฐาน (Grassroot Organization) เมื่อดำเนินการตัดสินใจการ วางแผนและดำเนินกิจกรรม ต่างๆ ของการพัฒนาตนเอง และชุมชนของตน ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นการเข้าไปสู่ ภายใต้อำนาจโครงการงานในองค์กรระดับพื้นฐาน(ในด้านการเมืองและอื่นๆ)ซึ่งมีส่วนความรับผิดชอบใน การควบคุมทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และการมีส่วนร่วม นั้นต้องเข้าใจว่าเป็น กระแสเสียงของแต่ละบุคคลในอันที่ต้องการเข้าร่วมตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการพัฒนา ตนเอง และการเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเป็นเรื่องของอาสาสมัคร มิใช่เป็นการใช้กำลังบังคับ ชูเชิญแต่ อย่างใด นอกจากนี้ ความร่วมมือ หมายถึง การร่วมแรงไปทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง กระทำ ร่วมกัน โดยพร้อมเพรียงกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะใกล้เคียงกับความร่วมมือดังนี้

1. การมีส่วนร่วมหมายถึง ความร่วมมือในกิจกรรมบางอย่าง รวมไปถึงความรับผิดชอบ ซึ่งกันและกันด้วย

2. การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือในการปะทะสังสรรค์ทางสังคมของบุคคล หรือกลุ่มสำหรับนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

ดี เจ เฮย์ (D.G. Hay, 1974) ได้ให้คำนิยามการเข้าไปมีส่วนร่วมในทาง สังคมว่า เป็น การเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล ระหว่างกลุ่มต่อ กลุ่ม ซึ่งเป็นส่วนประกอบของกิจกรรมของกลุ่มนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นทางการหรือไม่เป็น ทางการก็ได้

วิลเลียม ดับบลิว รีตเตอร์ (William W. Reeder, 1974) ได้ให้ความหมายของการมี ส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของ ปัจเจบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

วิลเลียม แอร์วิน (William Erwin, 1976) ได้ให้แนวคิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชน ร่วมกับการใช้วิทยาการ ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

มาสด้า เจ เฮช แอล (Masda J.H.L, 1982) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 3 มิติ

มิติที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ว่าอะไรควรทำและทำอย่างไร

มิติที่ 2 มีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ

มิติที่ 3 มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

ยูไนเต็ต เนชั่น (United Nation, 1981) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่ง ความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนาและได้รับผลประโยชน์จากการ พัฒนานั้น เป็นไปโดยการเน้นที่การให้อำนาจตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

วิลเลียม แอร์วิน (William Erwin, 1976) “การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ กระบวนการ ให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง

ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง”

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุม องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981) ระบุไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นค่าที่ไม่อาจ กำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไป ในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม หากจะให้เข้าใจชัดแล้ว การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม หากจะให้เข้าใจ ชัดแล้ว การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ยากที่จะกล่าวได้ว่าความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่การมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณี ต่อไปนี้

2.1 การเอื้อให้เกิดความหมายพยายามพัฒนา

2.2 การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2.3 การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3. เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรง และทรัพยากร เพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยให้ก่อให้เกิดความ เชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

จากที่มีผู้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในด้านความคิด และด้านการปฏิบัติ ในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ของสมาชิกในองค์กร หรือสถาบันทางสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการ ดำรงชีพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม โดยการเข้าร่วมจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

#### 2.6.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันการพัฒนาทั้งในหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนต่างๆ มุ่งส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุดทั้งนี้ได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้ (สมนึก ปัญญาสิงห์, 2542)

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรม ภายในชุมชนได้ บางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชน ที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

2. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการ (Means) ที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่างๆ ที่ให้กับประชาชนได้เรียนรู้และนำไปปฏิบัติเองได้อย่างถูกต้อง

3. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมพลังความคิด พลังกาย พลังใจและทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน ออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralization)

5. การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคม และการเมือง (Socio – Political Philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการวางแผน การปฏิบัติ และการประเมินผล

6. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา การพัฒนาใดๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการใดๆ นั้น ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

นอกจากนี้ มีผู้ให้แนวคิดเรื่องความสำคัญของการมีส่วนร่วม ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับสมนึก ปัญญาสิงห์ (2542) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐาน และเป็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การดำเนินการพัฒนาจึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ ประการแรก การมีส่วนร่วมในการกำหนด ความจำเป็นพื้นฐาน ช่วยให้กลุ่มที่ถูกกีดกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ได้มีโอกาสแสดงสิ่งที่ตนเองต้อง การต่อผู้จัดทำนโยบายการพัฒนาและมีโอกาสได้รับการพัฒนายกระดับฐานะให้สูงขึ้น หลุดพ้นจากการ ถูกเอารัดเอาเปรียบ ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้รัฐบาลสามารถระดมทรัพยากร ในท้องถิ่น เช่น ความรู้ ลักษณะบุคคล และแม้แต่ที่ดินและทุนที่ต้องใช้ในโครงการพัฒนา ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยปรับปรุงกระจายสินค้าและบริการ ตลอดจนการกระจายรายได้ให้ดีขึ้น และการมีชีวิตสาธารณะที่มีสุขภาพดี ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยสนองความต้องการทางจิตวิทยาของประชาชนจากการที่ได้มีอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อชีวิต และการทำงาน

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างจริงจังทุกขั้นตอนจะช่วยให้ประชาชนมีพลังในการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ในสังคม

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา แสดงไปถึงการช่วยเหลือตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในที่สุด

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา เป็นเครื่องมือส่งเสริมให้เกิดการยอมรับ การใช้ความคิดใหม่ วิธีการใหม่ หรือนวัตกรรมบางอย่าง ซึ่งการยอมรับและการใช้หรือสร้างนวัตกรรมนี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนา

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา จะทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพที่มีอยู่และช่วยให้ได้หนทางที่มีการแก้ปัญหาเชิงนวัตกรรมที่เหมาะสมกับปัญหาของชุมชนได้ มากกว่าการให้บุคคลภายนอกเข้ามาช่วยแก้ปัญหา

สำหรับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ก็มีความจำเป็นต้องมีการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ดังที่ Creighton (2543 อ้างถึงใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546) ระบุว่า หากไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ก็เกิดความขัดแย้งและชุมชนก็แบ่งออกเป็นพวกเป็นฝ่ายได้ง่าย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจะมีโอกาสลด ระดับปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้ คือ ชุมชนอาจเกิดความรู้สึกหวาดกลัว โครงการนั้นเกิดขึ้นโดยขาดการมีส่วนร่วม ประชาชนไปรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นพวก เริ่มขยายขอบเขตของประเด็นปัญหาออกไปเรื่อยๆ การสื่อสารระหว่างคู่อริเกิดการบิดเบือนมากยิ่งขึ้น ฯลฯ

### 2.6.3 หลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากความหมายของคำว่า มีส่วนร่วมในเบื้องต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การมีส่วนร่วมพิจารณาถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ และการดำเนินการในกระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ต่อไปนี้

1. ประชาชน คือ ผู้ตัดสินใจหรือเป็นผู้กำหนดการพัฒนาอย่างเป็นตัวของตัวเอง
2. การพัฒนานั้น มุ่งเน้นในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน เพื่อการพึ่งและการพัฒนาตนเอง กระบวนการพัฒนานั้น เป็นการพัฒนาที่เริ่มจากประชาชน โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน

ปรกรณ์ ปรียากร (2530) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมี 4 ลักษณะ คือ

1. เป็นผู้มีส่วนบทบาทในการกำหนดว่าอะไร คือ ความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน
  2. เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อสนองความจำเป็นพื้นฐานนั้น
  3. เป็นผู้มีส่วนบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สูงขึ้น
  4. เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจ และเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
- ผู้เชี่ยวชาญในการประชุม ณ องค์การสหประชาชาติ (United Nation Department of International Economics and Social Affairs, 1981) ได้ขยายความของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรม ซึ่งนำไปสู่การมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์ จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วม สะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

- 2.1 การเอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา
- 2.2 การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน
- 2.3 การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผนและการดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3. เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรง และทรัพยากร เพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ



การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ ช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

ในประเด็นที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น ที่ประชุม The Adhoc Group Group of Experts ได้แบ่งออก 4 ลักษณะ คือ

1. ข้อจำกัดที่เกิดจากการตีความ คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับลักษณะทางเศรษฐกิจ และการเมือง
3. ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับลักษณะทางสังคม และลักษณะทางประชากรของประชาชนใน ประเทศนั้น

ประชาชนใน ประเทศนั้น

4. ข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมภายนอก

โจเซ่ เอ. แอ็กบายานี (Jose A. Agbayani, 1979) ได้จัดอันดับขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. การเข้าร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็น
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียง สนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา

World Health Organization (1978) ได้เสนอว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงนั้น จะต้องประกอบด้วยขบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับ ความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล และ ประการ สำคัญ คือ การตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการ และการบริหาร การใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและการบริหาร

3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรม มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเอง และการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining Benefits) ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่าย ผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุก็ได้

ลี เจ แครี่ (Lee J. Cary, 1976) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 แบบ คือ

1. เป็นสมาชิก (Membership)
2. เป็นสมาชิกผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
3. เป็นสมาชิกผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
5. เป็นประธาน (Position of Leadership)

และ Cary ยังได้แบ่งแบบของผู้มีส่วนร่วม (Type of Participants) ออกเป็น 3 แบบ

1. ผู้กระทำ (Action)
2. ผู้รับผลกระทำ (Recipient)
3. สาธารณชนทั่วไป (Public)

ราม พี ยาเดฟ (Ram P. Yadav, 1979) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและแผนงาน (Implementation)
3. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุม และประเมินผลโครงการและการพัฒนา (Evaluation)
4. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ของการพัฒนา (Benefits)

ไพร์ตัน เตชะรินทร์ (2527) กล่าวว่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ ต้องให้ร่วมดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือ เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อขจัดปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาล ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

อคิน รพีพัฒน์ (2527) ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเข้าร่วมในขั้นตอนต่างๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของประชาชน เนื่องมาจากเหตุผลพื้นฐาน คือ ชาวชนบทประสบปัญหาย่อมรู้ปัญหาของตนเองได้ดีที่สุด
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการวางแผน เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น ผู้ที่เลือกแนวทางในการพัฒนา ควรเป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ไม่ใช่บุคคลภายนอก เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับทรัพยากร กับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนนั้น
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงาน การร่วมแรงงาน ประกอบกิจกรรม จะทำให้ประชาชนมีความผูกพันกันมากขึ้น และก่อให้เกิดความรู้สึก ร่วมกันในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนบำรุงรักษาให้ดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์ และมีประโยชน์อย่างยืนยาว

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อค้นคว้า เพื่อหาข้อดีและข้อบกพร่อง อันเกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งจะนำมาเป็นบทเรียนในการหาหนทางปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ประสิทธิภาพ ในการทำงานต่อไป

แสวง รัตนมงคลมาศ (2541) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของมวลชน จะมี 2 ด้าน คือ

1. ด้านคิดหรือการกำหนดนโยบาย แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่
  - 1.1 มวลชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อคิด
  - 1.2 มวลชนมีส่วนแบ่งในอำนาจการตัดสินใจ
  - 1.3 มวลชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย
2. ด้านทำ หรือด้านดำเนินการตามนโยบาย แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่
  - 2.1 ร่วมกำหนดเป้าหมายและแผนงาน
  - 2.2 ร่วมดำเนินการในกระบวนการจัดการ
  - 2.3 ร่วมหนุนช่วยทรัพยากรบริหาร

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527) กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมว่า มีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2542) กล่าวถึงเงื่อนไขพื้นฐานของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนามี 4 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถที่จะมีส่วนร่วมกล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ
2. ประชาชนจะต้องมีความพร้อมเข้ามีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ ประสงค์จะเข้าร่วมในนัยหนึ่งนัยใด
4. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ตนต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาส และมีความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเอง

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2542) ได้สรุปเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา สามารถแบ่งได้เป็น 6 ประเภท คือ

1. เงื่อนไขทางการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม
2. เงื่อนไขของโครงการพัฒนา
3. เงื่อนไขของนักพัฒนา
4. เงื่อนไขของผู้นำ
5. เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ

2.6.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) ได้กล่าวว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมมีลักษณะหลายระดับตั้งแต่เป็นสมาชิกจนถึงการเป็นผู้นำดังนี้

1. เป็นสมาชิก
2. เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุม
3. เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วย
4. เป็นกรรมการ
5. เป็นประธานกรรมการ
6. สมาชิกผู้นั้นทำอะไรระหว่างประชุม
7. สมาชิกผู้นั้นเล่นบทบาทอะไรในที่ประชุม

กรณีการ์ ชมดี (2524) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วม (Attendance at Meetings)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committees)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง (Employee)
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

สุจินต์ ดาววีระกุล (2527) ได้แบ่งรูปแบบต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร
4. การมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ
5. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
6. การมีส่วนร่วมในการคิดหาวิธีแก้ปัญห
7. การมีส่วนร่วมในการวางแผน
8. การมีส่วนร่วมในการประชุม
9. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม
10. การมีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านปัญหา
11. การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือบริหารงาน
12. การมีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิก
13. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวนหรือประชาสัมพันธ์
14. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามกิจกรรมที่วางไว้

15. การมีส่วนร่วมในการลงทุนหรือบริจาคเงิน/ทรัพย์สิน
16. การมีส่วนร่วมในการออกแรง
17. การมีส่วนร่วมในการออกวัสดุ อุปกรณ์
18. การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ติดตามหรือประเมินผล

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุน ด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

แคร์รี่ (Cary) ได้แบ่งแบบของผู้มีส่วนร่วม (Types of Participants) ออกเป็น 3 แบบ คือ

1. ผู้กระทำ (Action)
2. ผู้รับผลกระทำ (Recipient)
3. สาธารณชนทั่วไป (Public)

เจ เอช แอล มาสด้า (J.H.L. Masda, 1982) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมได้ 3 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมแบบแข็งขัน (Active) หมายถึงการเข้าร่วมตั้งแต่ริเริ่มและติดตาม กระบวนการในการกำหนดความต้องการ แผนงาน ตลอดจนเข้าร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานและสนใจในผลของการพัฒนา

2. การมีส่วนร่วมแบบไม่แข็งขัน (Passive) หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชนโดย ไม่คำนึงถึงความสำคัญของการกำหนดแผนและนโยบาย ตลอดจนไม่สนใจผลของการ กระทำในกิจกรรม

3. การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา (Inert) หมายถึง การเข้าร่วมโดยการถูกชักจูง จำยอม หรือถูกบังคับ โดยสภาพแวดล้อม บุคคลหรืออื่นๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมแบบนี้จะแปรเปลี่ยนไปตาม สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอรัฐธรรมนูญได้วางรากฐานแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมือง คือในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) การตัดสินใจทั้งในระดับชาติและระดับ ท้องถิ่นประชาชนต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ (บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2545)

กระบวนการมีส่วนร่วมในปัจจุบัน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนา (People Participation for Development) ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติใน งานพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีได้ อยู่กับการริเริ่ม หรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จอยู่ที่ ประชาชนในชุมชนที่มี วัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้งาน พัฒนาต่างๆ บรรลุผลสำเร็จ ตามความมุ่งหมาย นอกจากนี้การพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังใน ลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและประชาชนเพื่อ ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน ท้องถิ่นเอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีพลวัต เพราะมีความต่อเนื่องโดยเริ่มจาก (Creighton, 1992 อ้างถึงใน พาลาก สิงหเสนี และคนอื่นๆ, 2545)

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน การร่วมวางแผนกิจกรรม

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การดำเนินการซึ่งประกอบด้วย การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ และในการตัดสินใจ

3. การมีส่วนร่วมในการจัดการผลประโยชน์ เป็นการร่วมจัดสรรผลประโยชน์หรือผลของกิจกรรม ผลของการตัดสินใจ

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามผล การประเมินผลในกิจกรรมต่างๆ และพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับไปสู่การวางแผน เพื่อวางแผนดำเนินโครงการไปอีกขั้นตอนหนึ่ง

#### 2.6.5 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม็คโลเดอร์มิลล์ และดับบลิวโรเบิร์ตลาโทส (Max Lowdermilk & W. Robert Laitos) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาชนบท ไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary Reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem Identification Studies)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solutions)
4. การกำหนดทางแก้ไขปัญหา (Assesment of Solutions)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal Project Evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project Reconsideration of Completion)

เลียมคักตี้ ปันทอง (2525) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา คือ 1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงความต้องการของชุมชน 2) ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน 3) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการกิจกรรม เพื่อขจัดและแก้ไขตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน 4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม 5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล 6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงานที่

วางไว้ 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน และกิจกรรมบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ 8) ร่วมควบคุมติดตาม ประเมินผล และซ่อมบำรุงรักษาโครงการ

อคิน รพีพัฒน์ (2527) ได้กำหนดช่วงจังหวะและแบ่งระยะการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ในชุมชน ดังนี้ 1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ไข 2) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา 3) การปฏิบัติตามแผน 4) การประเมินผลกิจกรรม

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980) ได้ทำการจำแนกขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) โดยเริ่มแรกที่ต้องกระทำคือ การ จัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นจะเลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็น กระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินไปเรื่อยๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงวางแผน และการตัดสินใจในช่วง ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) เช่น การช่วยเหลือด้าน ทรัพยากร การบริหารงาน และการประสานงานขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) เป็นการมีส่วนร่วมในประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณ และในเชิงคุณภาพ ซึ่งจะต้องพิจารณาในการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ที่เป็นทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล นั้นสิ่งที่สำคัญ คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preference) และความคาดหวัง (Expectation)

ฉอาน วุฒิกรรมรักษา (2526) ได้จัดอันดับขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ ดังนี้ 1) การร่วมประชุม 2) การออกความคิดเห็น 3) การตีปัญหาให้กระจ่าง 4) การออกเสียงสนับสนุนหรือ คัดค้านปัญหา

โจซี เอ. แอ็กบายานี (Jose A. Agbayani, 1979) ได้จัดอันดับขั้นตอน การมีส่วนร่วมใน ลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็น
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา

จากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว สามารถประมวลและ สรุปลงเป็นหัวข้อของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่องานของท้องถิ่น ทั้งการเมืองและการบริหารงาน เพื่อการศึกษา ดังนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการคิด เช่น การคิดหาปัญหา การค้นหาสาเหตุของปัญหาตลอดจน การ ตัดสินใจวิธีการแก้ปัญหของท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น ร่วมออกแรงงาน ร่วมออกวัสดุ ร่วมให้ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น ร่วมเป็นผู้ติดตามผลการดำเนินงาน

## 2.6.6 เป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

แสวง รัตนมงคลมาศ (2541) ได้กล่าวถึงเป้าหมายของระดมส่วนร่วมไว้ดังนี้

### 1. เป้าหมายของผู้ระดม (Objective of Mobilizer)

1.1 เพื่อเป็นข่าวสารข้อมูลประกอบการตัดสินใจ (Information Input) ในหลักการบริหารสมัยใหม่ถือว่าข่าวสารข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญ การระดมในเป้าหมายต่ำสุด คือ การต้องการ ข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจ (Information Input for Decision Making) แทนการตัดสินใจโดยลำพัง อันปราศจากข้อมูลข่าวสารที่ระดมลงไปสัมผัสมวลชนไม่ว่าวิธีใดๆ ก็ตาม ถือว่าเป็นการหาข้อมูลข่าวสารเพื่อมาสนับสนุนในการตัดสินใจ

1.2 เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Showed Decision) ในการตัดสินใจ บางครั้งผู้ถูกระดมต้องมีส่วนแบ่งในอำนาจของการตัดสินใจถือว่าเป็นแนวทางให้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตย มากขึ้น โดยเชื่อในเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

1.3 เพื่อให้ร่วมกำหนดนโยบาย (Policy Making) เป็นแนวทางให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยกำหนดจากล่างสู่บน (Bottom up) ประชาชนเป็นผู้กำหนดปัญหาและโครงการที่ประชาชนต้องการ (Problem and Needs Project) ฝ่ายข้าราชการนำมาสานต่อให้ (Implement) หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ

### 2. เป้าหมายผู้ถูกระดม (Objective of Mobilizee)

2.1 มีจุดร่วมในอุดมการณ์เดียวกัน (Common Idebilizee)

2.2 มีจุดร่วมในผลประโยชน์ (Common Interest)

2.3 ยึดติดกับตัวบุคคล (Personality) การเข้าร่วมจะมีเป้าหมายแตกต่างกันออกไปแต่เป้าหมายทั้ง 3 ประการจะต้องไม่ขัดแย้งกันและควรมีความสอดคล้องกันเพราะหากเป้าหมายขัดแย้งกัน แล้วมวลชนอาจแยกสลายได้เป้าหมาย อาจแยกเป็นระยะสั้นและระยะยาว เป้าหมายระยะสั้นจะต้องเป็นเรื่องส่วนตัว เป้าหมายระยะยาวเป็นเรื่องใกล้ตัว และทั้งสองเป้าหมายจะต้องไม่ขัดกัน

## 2.6.7 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ควรจะเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก และเมื่อนำเอาเหตุผลมาพิจารณาร่วมกันแล้ว ก็อาจจะขึ้นกับลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ดังนั้นจึงทำให้ระดับการมีส่วนร่วมเป็นไปได้หลายกรณี นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546) กล่าวว่าระดับการมีส่วนร่วมเป็นได้หลายกรณี เช่น ระดับการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไป โดยหลักการระดับการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับว่าจะมีส่วนร่วมในเรื่องประเภทใด แต่หลักใหญ่ๆ อาจแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชน เช่นการให้ข้อมูลการเจ็บป่วยของตนต่อแพทย์ ถ้าไม่ร่วมให้ข้อมูลที่เป็นจริงก็อาจรักษาไม่ได้ผลดี

2. การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร เช่น การรับรู้ข้อมูลของตนจากแพทย์เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจได้ดีขึ้น

3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะกับโครงการที่ตนจะมีส่วนได้เสียด้วย โดยแบ่งเป็น 3 กรณี แล้วแต่กิจกรรมนั้นตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี่ กรณีแรก ตนมีน้ำหนักตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ กรณีที่สอง ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อเป็นหุ้นส่วนเท่าเทียมกัน กรณีที่สาม ตนมีน้ำหนักในการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อจะเป็นผู้รับประโยชน์จากน้ำที่



ได้รับจากอ่างเก็บน้ำ กลุ่มประชาชนผู้จะได้รับประโยชน์ ควรเป็นผู้มีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าหน้าที่ชลประทาน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมทำคือ ร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด เช่นร่วมสร้างถนนในชนบท
5. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คือ อาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือ ด้านอื่นๆ เพื่อให้โครงการสำเร็จ

นอกจากนี้ยังมีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างออกไป โดย นนท์ กอแก้วทองดี (2543) อ้างถึงใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม 2) ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมปานกลาง 3) ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยเต็มที่

จากการแบ่งการมีส่วนร่วมเป็น 3 ระดับ 8 ขั้นตอนนี้มีได้หมายความว่า ทุกคนควรที่จะต้องกำหนดสิ่งที่ต้องการและร่วมกันจัดการเอง อันเป็นระดับการมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ควรคำนึงถึงความเหมาะสมในบางเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับปานกลางอาจเป็นเรื่องที่เหมาะสม บางเรื่องอาจมีส่วนร่วมมากขึ้นอีกก็ได้ แต่จะมีที่ระดับหรือขั้นตอนใดเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาความเหมาะสมเพราะ แม้ โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมจะเป็นเรื่องดี แต่หลายกรณีก็ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป อีกทั้งการมีส่วนร่วมที่ดีต้องการผู้ชำนาญการ และทรัพยากรด้านต่างๆ อย่างมากด้วยเช่นกัน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546) ยังได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมตามแนวทางการพัฒนาชุมชน โดยจัดแบ่งไว้ดังนี้ 1) ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหา-รากเหง้าของปัญหา 2) ร่วมค้นหาว่าสิ่งที่จำเป็นของตนในปัจจุบันคืออะไร เช่น ร่วมกันคิดในการจัดลำดับปัญหาเพื่อจะแก้ไขสิ่งใดก่อน-หลัง วางแผนแก้ไขปัญหา ร่วมระดมหาทางเลือกที่เหมาะสม ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะใช้ ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นๆ ร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงาน ร่วมรับผลประโยชน์และหรือร่วมเสียประโยชน์จากการดำเนินการ

เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) กล่าวว่า เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมมี 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม
  - 3.1 ประชาชนต้องมีเวลา
  - 3.2 ประชาชนต้องไม่เสียเงินทองมากเกินไปกว่าที่คาดว่าจะได้รับผลตอบแทน
  - 3.3 ประชาชนต้องมีความสนใจ
  - 3.4 ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้งสองฝ่าย
  - 3.5 ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคม

ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546) ได้แปลแนวความคิดของ Peter Oakley & David Marsden ที่กล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญในสภาพของกลุ่มเพื่อการพัฒนาไว้ว่า

1. การก่อตั้งกลุ่ม การริเริ่มก่อตั้งกลุ่มเพื่อให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งจะเป็นตัวชี้ถึงสภาพของการเกิดกลุ่ม และการพัฒนากลุ่มต่อไป ทั้งนี้ประเด็นดังกล่าว คือ กลุ่มนั้นมักจะเกิดการริเริ่มจากภายนอกแล้วจึงให้สมาชิกทุกคนเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งที่ถูก หากจะให้เกิด

การร่วมมืออย่างมีความหมายแล้ว จุดเน้นควรมุ่งไปสู่การให้มีโครงสร้างของกลุ่มเกิดขึ้นเองตามวิชาการศึกษาด้านการมีส่วนร่วม

2. สมาชิกกลุ่ม การปฏิบัติในเรื่องสมาชิกกลุ่ม หลักสำคัญแล้วมักจะอิงอยู่กับแนวคิดทางด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิงก็มีสิทธิเป็นสมาชิกเท่าเทียมกัน และกลุ่มควรมีขนาดเล็ก มีจำนวนสมาชิกระหว่าง 15 – 35 คน

3. โครงสร้างกลุ่ม กลุ่มต้องมีการจัดสร้างโครงสร้างในกลุ่มขึ้นเพื่อเป็นฐานขององค์กร อันจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมขึ้น ลักษณะของโครงสร้างนี้ข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ โครงสร้างบังคับไว้โดยภายนอกหรือมีการพัฒนาขึ้นมาเอง ในขณะที่กำลังก่อตั้งกลุ่มเพื่อไม่ให้กลุ่มต้องพึ่งพาผู้อื่นอยู่เรื่อย เน้นให้เป็นโครงสร้างที่สมาชิกจะคิดกำหนดขึ้นเอง ให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นในสภาพการณ์ ของเขาเกี่ยวกับเรื่องของโครงสร้างนี้ก็คือ ผู้นำ

#### 2.6.8 มาตรการมีส่วนร่วมของประชาชน

อาร์ อี แคสเปอร์สัน และ เอ็ม บร็อกแบท (R.E. Kasperson & M. Broitbat, 1974) ได้จำแนกว่าการกระทำที่มีส่วนร่วมหรือไม่ถือว่าการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การกระทำโดยแต่ละบุคคล มิใช่เป็นการกระทำโดยกลุ่ม ซึ่งอาจทำให้การวิเคราะห์หรือได้ข้อมูลโดยไม่ถูกต้อง เพราะการแสดงออกแต่ละบุคคลในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะได้เห็นถึงค่านิยม ความรับรู้ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล เช่น กิริยาที่ถือว่าเป็นส่วนร่วมก็คือ กิริยาที่มีการแสดงต่อผลการกระทำนั้นโดยตรงของแต่ละบุคคล

2. ความหนาแน่นของการกระทำ ซึ่งแสดงออกโดยรวมกระทำที่บ่อยครั้ง ระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนานหรือมีความผูกพัน และมีแรงจูงใจการกระทำ คุณภาพของการเข้าร่วม ซึ่งดูจากผลและผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถ และความคิดเห็นมีการทำการประเมินผล

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531) ได้แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 7 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 ถูกบังคับ ไม่มีส่วนร่วมเลย

ระดับที่ 2 ถูกล่อ มีส่วนร่วมน้อย

ระดับที่ 3 ถูกชักชวน มีส่วนร่วมน้อย

ระดับที่ 4 ถูกสัมภาษณ์ความต้องการ มีส่วนร่วมปานกลาง

ระดับที่ 5 มีโอกาสเสนอความเห็น มีส่วนร่วมปานกลาง

ระดับที่ 6 มีโอกาสเสนอโครงการ มีส่วนร่วมระดับสูง

ระดับที่ 7 มีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเอง มีส่วนร่วมในอุดมคติ

เอฟ เอส ชาปิน (F.S. Chapin, 1977) ได้กล่าวถึงลักษณะที่จะเป็นเครื่องชี้ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสังคม โดยดูจากลักษณะต่างๆ ที่แสดงออก คือ การเป็นสมาชิกกลุ่ม การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ การบริจาคเงิน ทอง วัสดุ สิ่งของ สละเวลา แรงงาน การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการ และการเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กิจการนั้นโดยตรง

## 2.7 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

### 2.7.1 ความหมายของการบริหาร

ผู้บริหารยุคปัจจุบันต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่หลากหลาย ทำทาย และเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จะต้องทำงานในแต่ละวันที่ยาวนาน ต้องแก้ปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนตลอดเวลา ต้องเจอกับสภาพการแข่งขันทั้งระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศ ต้องใช้เวลาติดตามระเบียบข้อบังคับของรัฐรวมทั้งถูกกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มากมายนับวันงานบริหารยิ่งยุ่งมากขึ้น อันสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยไม่คาดคิด ภาวะวิกฤติทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาเหล่านี้ผู้บริหารจึงต้องเสี่ยงกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และความหลากหลายต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องใช้ความสามารถทั้งศาสตร์และศิลป์แสวงหาโอกาส และความได้เปรียบให้เกิดขึ้นแก่องค์กรที่ตนเองรับผิดชอบได้ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารหลายอย่าง เช่น

แลนดักท์ (Landugt, 1996) เห็นว่า ความหมายของการบริหารตามพจนานุกรมนั้น หมายถึงว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการ หรือการจัดการเกี่ยวกับราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ

ไซมอน (Simon, 1996) ได้ให้คำนิยามความหมายอย่างกว้างว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งร่วมกันไว้

ซูป กาญจนประกร (2509) ได้ให้ความหมายของการบริหาร ว่าหมายถึง การร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการบริหารคือ “การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น” คำนิยามนี้เป็นการระบุว่าผู้บริหารไม่ได้ลงมือทำงานด้วยตนเอง แต่ทำงานโดยการสั่งให้คนอื่นทำ อีกความหมายหนึ่ง “การบริหาร คือ กิจกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” ตามความหมายนี้ การบริหาร ได้แก่ กิจกรรมในการวางแผน การจัดองค์การ การจูงใจ และการควบคุมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรวัตถุให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรด้วยดี

ในอีกความหมายหนึ่ง “การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคน และวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร” คำจำกัดความนี้เน้นการใช้ทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรวัตถุให้เกิดผลประโยชน์ต่อองค์กร ความหมายของการบริหารที่ครอบคลุมที่สุด คือ “การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง” และผู้บริหารจะต้องมีสิ่งต่างๆ เหล่านี้ คือ

- มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดี
- มีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้ดี
- มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์

- มีความสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้

คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากใช้คำในภาษาอังกฤษว่า “Administration” ยังมีคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือ คำว่า “Management” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกัน แต่ทางวิชาการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ก็ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือเหตุผลประการที่หนึ่ง เพื่อไม่ต้องการ

ใช้คำที่มีความหมายหนักไปในทางการจัดการธุรกิจของเอกชน และเหตุผลประการที่สอง เพื่อไม่ต้องการใช้คำที่จะทำให้เกิดความสับสน เพราะคำว่า “การจัดการ” (Management) นั้น ใกล้เคียงกับคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) ซึ่งมีความหมายแคบ จำกัดลงไปว่า เป็นผู้บริหารงานขององค์การแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นเมื่อพูดถึงการบริหารงานโดยทั่วๆ ไป หรือการบริหารราชการจึงนิยมใช้คำว่า “Administration” และเพื่อความกระจ่างชัดระหว่างคำสองคำนี้ ผู้เขียนจึงนำเอานิยามความหมายของคำว่า “การจัดการ” มาแสดงไว้ในที่นี้ด้วย เพื่อเป็นแนวทางของการศึกษาสืบต่อไป

การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการในการทำงานให้ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) และประสิทธิผล (Effective) โดยการสั่งการและการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น (Wehrich and Koontz, 1993) การจัดการเป็นงานสำคัญที่ผู้บริหารทุกคนต้องทำให้ได้ตามเป้าหมายอย่างชาญฉลาด ในอดีตสภาพแวดล้อม และการแข่งขันไม่รุนแรง องค์การต่างๆ เพียงแต่ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายก็เพียงพอ แต่ความรุนแรงของการแข่งขัน และความผันผวนของสภาพแวดล้อมในปัจจุบันยิ่งทวีความซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ธุรกิจต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีทิศทางที่ชัดเจน การจัดการจึงเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา และสร้างความก้าวหน้าแก่ธุรกิจ ประสิทธิภาพ หมายถึงการทำงานให้ได้ผลลัพธ์ (Outputs) โดยการใช้ทรัพยากร หรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ให้คุ้มค่าที่สุด ซึ่งจะให้ความสำคัญกับวิธีการหรือกระบวนการในการทำงาน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์กับปัจจัยนำเข้าที่ได้แปรรูปให้มีอัตราส่วนสูงที่สุด ขณะที่ประสิทธิผล หมายถึงการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการซึ่งจะให้ความสนใจกับการทำงานให้สำเร็จเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

เวเบอร์ (Weber, 1997) นักทฤษฎีที่มีชื่อเสียงชาวเยอรมันว่าด้วยองค์กรแบบ Bureaucracy งานของเขาถูกตีพิมพ์ในเยอรมันในปี ค.ศ. 1921 เป็นรูปแบบองค์กรที่มีประสิทธิภาพดี ที่สุด และสามารถใช้อย่างสอดคล้องกับองค์กรที่สลับซับซ้อน ซึ่งเกิดขึ้นในสังคมใหม่ องค์กรแบบ Bureaucracy ประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1. จะต้องมีการจัดการชั้นตำแหน่งและสายงานบังคับบัญชาอย่างชัดเจน และสามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดขึ้นอยู่กับหน่วยงานใด
2. การจัดแบ่งงานกันทำจะต้องขึ้นอยู่กับความชำนาญเฉพาะอย่างในหน้าที่นั้นๆ ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน
3. มีระบบกฎเกณฑ์ คือต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เป็นแบบแผนเพื่อก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน และการประสานงานกัน
4. มีระบบของระเบียบวิธีในการปฏิบัติงานในลักษณะ และสถานการณ์ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของทุกๆ คนเสมอ
5. ความสัมพันธ์ของคนจะต้องไม่เอาความรู้สึกส่วนตัว หรือเรื่องส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง คือจะต้องไม่มีความชอบ ความรัก ความเกลียดชัง มาเกี่ยวข้องในองค์กร เพราะผู้ปฏิบัติงานในองค์กรจะตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลจริงๆ จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา
6. การเลือกคนเข้าทำงาน และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง จะต้องพิจารณาจากความรู้สึกรู้สึก และความสามารถเป็นเกณฑ์

อย่างไรก็ดี องค์กรแบบ Bureaucracy ของ Weber นี้ เป็นองค์กรในรูปของอุดมคติ ไม่มีองค์กรใดในโลกของความเป็นจริงจะเป็นไปตามนี้ทุกประการ แต่จะมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งของทฤษฎีนี้ปรากฏอยู่ในทุกองค์กรเสมอ

เดท (Date, 2002) ได้เขียนเอาไว้ว่า คำนิยามความหมายประการหนึ่งของการบริหาร (Management) ที่ได้ยินกันอยู่บ่อยๆ ก็คือการบริหารงานนั้น คือการทำให้งานนั้นลุล่วงสำเร็จไปโดยใช้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ (Management is Getting things Done Though other People)

ไซมอน (Simon, 1971) ได้ให้คำนิยาม และความหมายอย่างกว้างว่า การบริหาร (Administration) หมายถึงกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน (The Activities of Groups Operation to Accomplish Common Goals) และได้ให้ตัวอย่างของการบริหารว่า เมื่อคนสองคนช่วยกันเข็นก้อนหินซึ่งคนเพียงคนเดียวทำให้ขยับเขยื้อนไม่ได้การบริหารก็เกิดขึ้นแล้ว การกระทำที่ดูเป็นเรื่องธรรมดาๆ นั้นมีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ ของสิ่งที่เรียกว่า การบริหาร (Administration) คือ มีจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน (Purpose) คือ การเคลื่อนก้อนหินไปให้ได้ และมีการกระทำที่ร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกัน (Cooperative Action) คือ การที่คนมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป ใช้พลังร่วมกันเพื่อให้ได้ผลบางอย่าง บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ซูบ กาญจนประกร (2509) ได้ให้ความหมายของ คำว่า Administration การบริหาร หมายถึงการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติงานในองค์กรใดๆ

ติน ปรีชญพฤทธิ และอิสระ สุวรรณบล (2514) ได้เขียนอธิบายไว้ว่า คำว่า “Administration” นั้นมาจากภาษาลาตินว่า “Administrare” ซึ่งแปลได้ว่า การรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติภารกิจ การอำนวยความสะดวก (To Serve, to Manage, to Conduct, to Direct) ในทางการบริหารเรามักจะเน้นความหมายของคำว่า “Administration” ไปในแง่ของการรับใช้ เพราะถือว่าข้าราชการต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชน มิใช่เป็นเจ้านายของประชาชน

ฟาโยล (Fayol, 1949) เป็นนักทฤษฎีการบริหารคนแรกที่ทำให้ความสนใจศึกษาจัดองค์กรและการบริหาร (Principles of Organizing and Management) โดยเห็นว่าการบริหารงานจะประกอบด้วย ส่วนสำคัญๆ 5 ประการ คือ

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

นอกจากนี้ Fayol ยังได้พิจารณาต่อไปถึงหลักการบริหารอีกกว่าควรประกอบด้วย หลักเกณฑ์ต่างๆ 14 ประการ ดังนี้

1. หลักการแบ่งงาน (Division of Work) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ควรจะได้สัดส่วนกัน

3. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือ ภายในโครงสร้างขององค์การหนึ่งๆ จะประกอบด้วยหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากมาตามหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติตามคำสั่ง

4. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) หมายถึง เอกภาพของทิศทางในการปฏิบัติงานที่มีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานร่วมกันมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว มีแผนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน

5. หลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization of Authority) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา และเอกภาพในการอำนวยการ

6. หลักบังคับบัญชาที่ต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ (Scalar Chain) คืออำนาจในการบังคับบัญชาจะลดหลั่นลงมาเป็นลำดับตามสายการบังคับบัญชา จากระดับสูงลงมาระดับล่าง

7. องค์การจะต้องมีวินัย (Discipline) เพื่อเป็นกฎข้อบังคับในการปกครอง และควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์การ

8. องค์การจะต้องมีระเบียบ (Order) เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

9. ผู้ปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

10. ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินเดือนควรได้สัดส่วนกับผลการปฏิบัติงานที่กระทำเพื่อให้เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย คือองค์การ และผู้ปฏิบัติงาน

11. องค์การจะต้องมีความยุติธรรม และความเสมอภาค

12. องค์การจะต้องสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงาน (Security of Tenure) ให้กับผู้ปฏิบัติงาน

13. องค์การจะต้องสนับสนุนความคิดริเริ่มของบุคคล

14. ผู้ปฏิบัติงานควรปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps) คือ มีความจงรักภักดี มีความจริงใจ และสุจริตใจต่อกันและกัน เพื่อประโยชน์ขององค์การโดยส่วนรวม

กูลิก และ เออร์วิค (Gulick & Urwick, 1937) ได้เสนอขบวนการบริหารไว้ 7 ขั้นตอน หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า “POSDCORB” ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนพื้นฐานของการศึกษาการบริหาร ขบวนการทั้ง 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. P = Planning การวางแผน หมายถึง การเตรียมการไว้ล่วงหน้าก่อนลงมือปฏิบัติจริง

2. O = Organizing การจัดองค์การ หมายถึง การวางโครงสร้างการทำงานภายในองค์การเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. S = Staffing การจัดบุคคลเข้าทำงาน หมายถึง การจัดบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ให้รับผิดชอบงานในตำแหน่ง เป็นภารกิจเกี่ยวกับบุคลากรทั้งหมด ในเรื่องเกี่ยวกับการสรรหาการฝึกอบรม ตลอดจนการสร้างสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ดี

4. D = Directing การอำนวยการ หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เป็นภาระหน้าที่สำคัญของผู้บริหารที่จะต้องทำการตัดสินใจ สั่งการ ออกคำสั่ง และควบคุมการทำงาน

5. Co = Coordinating การประสานงาน หมายถึงภาระหน้าที่ในการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ พยายามสร้างระบบการติดต่อสื่อสารการ สร้างกลุ่มทำงาน

6. R = Reporting การรายงานผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การรายงานถึงสภาพการทำงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นการแสดงถึงข้อเท็จจริง ปัญหา และอุปสรรค ในการดำเนินงาน ตลอดจนการชี้แจง หรือประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

7. B = Budgeting งบประมาณ หมายถึง เป็นการศึกษาถึงการใช้จ่ายเงินในการบริหารงบประมาณ รวมถึงการวางแผน การคลัง การทำบัญชี และการควบคุม เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินตรงตามเป้าหมายของการบริหารที่กำหนดไว้

โพลแลนด์ (Poland, 1971) ได้เสนอความเห็นเห็นว่า หลัก POSDCORB ของ Gulick นั้นได้ครอบคลุมถึงกระบวนการที่สำคัญของการบริหาร แต่ไม่ได้รวมถึงเรื่องการประเมินผลไว้ด้วย เพราะฉะนั้นจึงควรเพิ่มเรื่องการประเมินผล คือ เพิ่ม E (Evaluation) เข้าไปด้วยอีกหนึ่งตัว เป็น POSDECORB

#### 2.7.2 ความหมายของการจัดการ

พินลจรรยา นามวัฒน์ (2541) ได้กล่าวถึงการจัดการไว้ว่า ในองค์การซึ่งประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาร่วมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการ โดยที่บุคคลเดียวไม่สามารถกระทำได้เพียงลำพังนั้น การทำงานของแต่ละบุคคล หรือแต่ละกลุ่มจะต้องประสานกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันโดยอาศัยกลุ่มของกิจกรรมที่ออกแบบมาเพื่อสนับสนุน และชี้แนะแนวทางสำหรับการทำงานเหล่านั้น กลุ่มของกิจกรรมดังกล่าวมานี้ หมายถึงการจัดการ (Management) ซึ่งจะเพิ่มพูนความสำคัญ และความซับซ้อนยิ่งขึ้นเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น

นักวิชาการ และนักทฤษฎีการจัดการจำนวนมาก ต่างก็ได้พยายามนิยามความหมายคำว่า การจัดการ ไว้ซึ่งมีทั้งคล้ายคลึงกัน และที่แตกต่างกันไปบ้างในบางประเด็น ดังตัวอย่างต่อไปนี้ที่ได้นิยามคำว่า “การจัดการ” หมายถึง

1) กระบวนการใช้ทรัพยากรขององค์การ เพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ด้วยการทำหน้าที่ด้านการวางแผน การจัดการ การนำ และการควบคุม

2) กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ และประสานความพยายามของบุคลากร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

3) กระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดำเนินการ เพื่อประสานกิจกรรมของบุคคลอื่นให้บรรลุผลสำเร็จ ในสิ่งที่บุคคลคนเดียวไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การจัดการเป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรขององค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามของบุคคล หรือบุคคลอื่นเพื่อสร้างความสำเร็จให้กับองค์การ

##### 2.7.2.1 ความสำคัญของการจัดการ

พินลจรรยา นามวัฒน์ (2541) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการจัดการ ไว้ดังนี้

1) การจัดการเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้องค์การทุกองค์การดำเนินไปได้ องค์การ ทุกองค์การไม่ว่าจะเป็นภาครัฐกิจ หรือภาครัฐบาล หรือเป็นองค์การทางการศึกษา องค์การทาง

ศาสนา ฯลฯ ต่างก็ต้องดำเนินการโดยอาศัยการจัดการทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่าความสำคัญของการจัดการอยู่ที่กิจกรรมทางการจัดการที่มีต่อเจ้าขององค์การ ซึ่งรวมถึงผู้ถือหุ้นและสมาชิกทุกคนในองค์การ รวมถึงตลอดถึงประชาชนในสังคมซึ่งเป็นผู้ใช้สินค้าและบริการอันเป็นผลผลิตขององค์การนั้น ๆ

2) การตัดสินใจทางการจัดการมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการผลิต การกำหนดนโยบาย และเป้าหมายขององค์การซึ่งมีผลกระทบต่อองค์การ และสังคมโดยส่วนรวมด้วย อาจกล่าวได้ว่า การจัดการมีความสำคัญต่อมาตรฐานการครองชีพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในแง่ของความรับผิดชอบต่อสังคมที่การจัดการมีต่อการผลิตสินค้าและบริการที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค ผู้รับบริการ ต่อการรักษาสภาพแวดล้อม และต่อความสันติสุขของสังคม

3) การจัดการก่อให้เกิดสภาวะการจ้างงาน ซึ่งมีผลต่อการยกระดับรายได้ และรูปแบบการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นรวมทั้งการได้รับโอกาสสินค้า และบริการที่มีคุณภาพดียิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการจัดการมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

#### 2.7.2.2 ปัจจัยและกระบวนการในการจัดการ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการจัดการพัฒนาสังคม พค. 703, 2541) ได้เสนอระบบการจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน (CHAKRIT'S 5 M: Social Development Component) ไว้ดังนี้ การที่นักจัดการพัฒนาสังคมไม่ว่าจะปฏิบัติอยู่ในระดับใดจะสามารถนำเอานโยบายของฝ่ายการเมือง หรือนโยบายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี นอกเหนือจากที่เขาผู้นั้นจะต้องมีความสำนึกถึงสังคม และประชาชนกลุ่ม เป้าหมายที่ตนเองถูกวางตัว หรืออาสาเข้ามาในการรับผิดชอบต่อในการสร้างประโยชน์แล้ว นักจัดการผู้นั้นยังจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และความรอบรู้ที่จะกำหนดระบบงาน ระเบียบ และเทคนิคในการปฏิบัติงาน สร้างความร่วมมือ และมีความสามารถที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการทำงานของคน และหน่วยงานของตนอีกด้วย ระบบงานระเบียบ และเทคนิคในการปฏิบัติงานที่กล่าวถึง สามารถแยกออกได้เป็น 5 ด้าน ดังนี้คือ

M 1 (Mechanism) ได้แก่ด้านการจัดองค์การ หมายถึงการกำหนดรูปแบบ และภารกิจขององค์กร การแบ่งส่วนงานขององค์กร การกำหนดกิจกรรมของแต่ละส่วนงาน การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่ง แต่ละส่วน แต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวม การกำหนดโครงสร้าง และความสัมพันธ์ของงานของส่วนต่างๆ ของแต่ละองค์กร และการสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นไปอย่างสืบเนื่อง และมีเอกภาพ (Unity)

M 2 (Money) ได้แก่ ด้านการเงิน ที่จะต้องจัดหามาเพื่อดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในจำนวน และกำหนดเวลาที่ถูกต้องสอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงิน การจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรม และรายการต่างๆ ให้ได้สัดส่วนที่จะให้ผลตอบแทนที่ดีที่สุด และการควบคุมการใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์โดยไม่รั่วไหล สูญเสีย หรือฟุ่มเฟือย โดยไม่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันก็เพื่อที่จะช่วยสนับสนุนให้การทำงานได้ดำเนินการไปอย่างราบรื่นจนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี การเงินจึงเป็นส่วนสำคัญที่นักจัดการจะต้องดูแล

M 3 (Manpower) ได้แก่ด้านบุคลากร ซึ่งการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งและหน้าที่การ



งานที่กำหนดไว้ แต่จะต้องให้มีจำนวนพอเพียงไม่มากเกินไปหรือน้อยไป การจัดการด้านบุคลากรยังครอบคลุมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ที่สมดุลกับภาวะการณ์ ปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยในการปฏิบัติ และการเพิ่มพูนความรู้ และสมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในหน่วยเป็นระยะๆ ด้วย

M 4 (Materials & Building) ได้แก่การจัดการ และมีไว้ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ปฏิบัติงาน สถานบริการที่เหมาะสมทันสมัยพอเพียง และมีประสิทธิภาพที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ ของหน่วยงานนั้นๆ ได้เป็นไปอย่างได้ผลหรือสมประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้การจัดการด้านนี้ยังรวมถึงการเสาะแสวงหา การคิดค้น การออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษา และเปลี่ยนชิ้นส่วน หรือส่วนประกอบการซ่อมแซมสิ่งที่บกพร่อง ชำรุดเสียหาย หรือมี ประสิทธิภาพในการทำงานต่ำกว่าระดับที่ต้องการ และการถอดถอนจากประจำการหรือรื้อถอนเพื่อจัดหา หรือจัดทำสิ่งทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควรได้

M 5 (Methodology and Information) ได้แก่ องค์ความรู้ และข้อมูล ข่าวสาร ที่นักจัดการจะต้องนำมาใช้ในการวางแผน การเลือกใช้กลยุทธ์ (Strategy) และกิจกรรม (Activity) ที่ควรจะดำเนินการ การจัดหน่วยงาน และวางระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยการ การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหา

### 2.7.3 สารสำคัญโดยรวมในการบริหารจัดการ

#### 2.7.3.1 ความหมายของการบริหารและการจัดการ

คำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) มีที่มาในเชิงพัฒนาการขององค์ความรู้ที่แตกต่างกัน แต่ปัจจุบันได้มีการกำหนดองค์ความรู้ทั้งสองด้านมา ผสมผสาน และประยุกต์เข้ากับองค์กรสมัยใหม่ จึงทำให้ทั้งสองคำนี้มีความหมายเช่นเดียวกัน และสามารถใช้แทนกันได้ เพียงแต่ความนิยมคุ้นเคยหรือความนึกคิดเชิงภาษาที่แตกต่างกันไปบ้างเท่านั้น กล่าวคือ มินัย (Sense) ที่แตกต่างกันในด้านต่อไปนี้

#### 1) เกี่ยวกับประเภทขององค์กรและหน่วยงาน

คำว่า “การบริหาร” นิยมใช้ในหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานราชการ ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งบริหาร หรือนักบริหาร (Administration) มีการบัญญัติศัพท์สาขาวิชาที่ศึกษาด้านนี้ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration) ขณะที่คำว่า การจัดการมักหมายถึงการบริหารงานในองค์กรภาคเอกชน หรือธุรกิจมากกว่าการบริหารรัฐกิจดังจะพบเสมอว่า ตำแหน่งสำคัญในองค์กรเอกชนใช้คำว่า “ผู้จัดการ” (Manager)

#### 2) เกี่ยวกับระดับหรือขอบข่ายความรับผิดชอบของการดำเนินการ

การบริหารบางครั้งเป็นคำที่ผู้ใช้ให้ความหมายถึง การทำหน้าที่ในระดับนโยบาย คือ การตัดสินใจให้แนวทาง และรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นในภาพรวม ส่วนการจัดการเน้นการดำเนินงานในระดับปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบรองลงมาหรือเป็นหน่วยงานระดับกลางหรือระดับล่าง

ในทางวิชาการทั้งการบริหารและการจัดการ ไม่ได้มีความหมายแตกต่างกัน คำว่าการจัดการสามารถใช้ได้ในองค์กรภาครัฐ และใช้กับการดำเนินงานระดับนโยบายเช่นกัน ทั้งนี้เพราะแนวความคิดการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management Thought) เน้นการผสมผสานองค์ความรู้

ทั้งศาสตร์การบริหาร (Administrative Science) ศาสตร์การจัดการ (Management Science) ตลอดจนจิตวิทยาพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) เข้าด้วยกันอย่างแยกไม่ออก (ธงชัย สันติวงษ์, 2535)

### 2.7.3.2 องค์ประกอบและกระบวนการจัดการ

กระบวนการจัดการ (Management Process) หมายถึง ขั้นตอนการทำงานที่ทำหน้าที่จัดการพึงปฏิบัติเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ คือ มีสิ่งนำเข้ามาผ่านในระบบการจัดการ และจะได้ผลงานหรือผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานออกมาตามที่ต้องการ โดยมีผู้พยายามชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบของกระบวนการจัดการที่เหมาะสมว่าควรจะต้องประกอบด้วยเรื่องต่างๆ ดังนี้

ลูเธอร์ กุลิก และลินดัล เออร์วิค (Luther Gulik & Lyndall Urwick, 1995) ได้มององค์ประกอบของการจัดการที่มีประสิทธิภาพภายใต้กระบวนการบริหารว่ามีกิจกรรมที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า POSDCORB Model 1 ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การบริหาร งานบุคคล การอำนวยความสะดวก การประสาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน และการงบประมาณ

ฮอดเกตส์ (Hodgetts, 1992) มองกระบวนการจัดการภายใต้แนวคิดเชิงระบบว่า กระบวนการจัดการที่แท้จริง ก็คือการทำหน้าที่ของการจัดการ (Management Function) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ของการจัดการภายใต้เรื่องที่สำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่

1. การวางแผนกำหนดทิศทางของหน่วยงาน (Planning the Enterprises Direction)
2. การจัดโครงสร้างองค์กรและบุคคล (Organizing and Staffing the Structure)
3. การอำนวยความสะดวกเชิงการนำและผลักดันบุคลากร (Leading and Influencing the Personnel)
4. การควบคุมในเชิงการปฏิบัติการและทรัพยากร (Controlling Organizational Operations and Resources)

ธงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้ระบุถึงหน้าที่ในการบริหาร (Management Functions) ที่สำคัญมีด้วยกัน 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้าซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามความต้องการ การวางแผนจะต้องมีกระบวนการนึกคิด (Conceptual Thinking) ที่สมบูรณ์ และเป็นสาระถูกต้อง เพื่อให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) พัฒนากลยุทธ์ (Strategies) จัดทำแผนงาน (Programs) จัดสรรงบประมาณ การใช้ทรัพยากรต่างๆ (Budget) กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ (Procedures) และแนวนโยบาย (Policies) ที่ดีที่สุดสำหรับองค์กรของตน ภายหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์และคาดการณ์ (Forecast) สภาพเหตุการณ์ต่างๆ อย่างระมัดระวัง และรอบคอบที่สุดแล้ว เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่วางแผน คือ จะต้องตัดสินใจเลือกและรู้จักทำแผนต่างๆ ให้ได้แผนงานที่ดีที่สุด และเหมาะสมกับกำลังความสามารถขององค์กรที่จะเป็นหนทางให้องค์กรสามารถหาประโยชน์จากการทำงาน ภายใต้อุปสรรคที่คาดการณ์ไว้แล้ว

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ องค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการบริหารสิ่งของ และทรัพยากรต่างๆ (Things) ภายหลังจากที่ได้ใช้ดุลพินิจ และมีข้อตัดสินใจที่ยุติแล้วว่า จะทำอะไรบ้าง การดำเนินการ เพื่อจัดองค์การตามกระบวนการนี้ จะประกอบด้วยงานที่ต้องทำดังนี้ คือ จัดทำโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดจะแบ่งสรรกันไป ระบุขอบเขตของตำแหน่งงานต่างๆ พิจารณาให้ทราบถึงรายละเอียดความยากง่ายของงานแต่ละ ตำแหน่ง เพื่อให้สามารถทราบถึงคุณสมบัติของคนที่ต้องการได้

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ ภาระหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการบริหารตัว คน ซึ่งเริ่มต้นด้วยการเสาะหา และคัดเลือกให้ได้มาซึ่งคนที่มีความสมบัติเหมาะสมกับลักษณะงานต่างๆ ที่ได้พิจารณาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ประกันได้ว่างานต่างๆ จะได้รับการปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างได้ ผลที่สุด ภาระหน้าที่นี้จะสำคัญที่สุดที่จะต้องสามารถเข้าใจ และทำการฝึกอบรมและพัฒนาคนงาน ให้มีความ สามารถ มีความพร้อม โดยเฉพาะการจัดหาคนในระดับผู้บริหารรองลงมา

4. การจัดการ (Directing) หมายถึงความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์การเป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการด้วยการ พยายามเอาชนะใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุกฝ่ายให้ร่วมมือกันทำงาน และเสริมต่อความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ขององค์การ การรู้จักมอบหมายงาน ชักจูงใจ และกระตุ้นให้ทุกคนทำงานดี การรู้จัก ประสานงานของทุกฝ่ายให้เข้ากันได้ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นภาระที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้การสั่งการสมบูรณ์ และสำเร็จผลได้ในที่สุด ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนและกลุ่มคน จะเป็นเครื่องมือสำคัญใน การช่วยให้สามารถบังคับบัญชาให้การทำงานของคนงานแต่ละคนได้ผลสูงสุด และช่วยให้งานของทุก ฝ่ายสอดคล้อง และเสริมกัน ในอันที่จะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เดียวกันได้

5. การควบคุม (Controlling) คือ การบังคับ หรือกำกับให้การทำงานต่างๆ เป็นไปตามแผน เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในประการทั้งปวง ผู้บริหารทุกคนย่อมต้องคอย ควบคุมงานต่างๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่เสมอ กระบวนการวิธีการควบคุมภายใต้ระบบการควบคุมที่จัดขึ้น คือการวัดผลงานที่ทำไปด้วยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด เพื่อช่วยให้ทราบถึงข้อแตกต่างที่ ผิดไปจากแผน และสามารถดำเนินการแก้ไขเข้าสู่ทิศทางที่ถูกต้องได้ เนื่องจากงานที่ทำทุกอย่างจำต้อง อาศัยคนเป็นผู้ทำการควบคุม จึงควรมีจุดสนใจที่การควบคุมให้ปฏิบัติงานเป็นผลดีเสมอ การรู้จักใช้ ระบบการตอบแทนและลงโทษ จึงเป็นศิลปะสำคัญที่ผู้บริหารทุกคนจำต้องเข้าใจด้วยเสมอ

การบริหารจัดการ (Management) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, 2545) หมายถึงชุดของหน้าที่ต่างๆ (Set of Functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การใช้ ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึงการใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและ คุ่มค่า (Cost-Effective) ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) หมายถึงการตัดสินใจ ได้อย่างถูกต้อง (Right Decision) และมีการปฏิบัติการได้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จ ของการบริหารจัดการจึงต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน

การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ เคอร์โต (Certo, 2000) หรือเป็นกระบวนการออกแบบ และรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ 6M's (Management Resources) ประกอบด้วย

1. คน (Men)
2. เงิน (Money)
3. วัสดุดิบ (Material)
4. เครื่องจักร (Machine)
5. วิธีการบริหารจัดการ (Method of Management)
6. ตลาด (Market)

จากความหมายต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น การบริหารจัดการจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่อง และประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการ (Management) มีดังนี้

1. การบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้กับองค์การใดองค์การหนึ่งได้
2. เป้าหมายของผู้บริหารทุกคน คือ การสร้างกำไร
3. การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยมุ่งสู่

ประสิทธิภาพ (Efficiency) วิธีการใช้ทรัพยากรโดยประหยัดที่สุด

## 2.8 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

### 2.8.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะซึ่งได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้นิยามความหมายในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

ไอรา ชาร์คานสกี (Ira sharkansky, 1970) ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิ เช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนด และระเบียบในการควบคุม และกำกับการณ์กิจกรรมของปัจเจกบุคคล และนิติบุคคลทั้งหมดตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

โธมัส อาร์. ดาย (Thomas R. Dye, 1984) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ หรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ จะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ Dye ก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะ อาทิ เช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร นั่นคือรัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ แต่เปลี่ยนไปรับสมัครตามความสมัครใจของประชาชน ทำให้รัฐบาลได้สมาชิกของกองทัพที่มีความเต็มใจที่จะทำหน้าที่ป้องกันประเทศอย่างแท้จริง

เจมส์ อี. แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1994) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่านโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติ หรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ผู้ปฏิบัติ หรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำ หรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจน ระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing alternatives)

เคนเน็ท พรวิวิทท์และซินี เวอร์บา (Kenneth Prewitt & Sidney Verba, 1983) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ พันธสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด Prewitt และ Verba เห็นว่า เพื่อการทำความเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจน ประชาชนจะต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่ฝ่ายบริการนำมาใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

คาร์ล เจ ฟรีดริช (Carl J. Friedrich, 1963) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอ เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรค (Obstacles) และโอกาส (Opportunity) ซึ่งนโยบายถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยมุ่งที่จะกระทำใ้บรรลุเป้าหมายหรือกระทำใ้วัตถุประสงค์ปรากฏเป็นจริง นอกจากนี้นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วยแนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับเป้าประสงค์ (Goal) วัตถุประสงค์ (Objective) หรือจุดมุ่งหมาย (Purpose) ของสิ่งที่รัฐบาลกระทำ

เดวิด อีสตัน (David Easton, 1953) ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งหมด และผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือรัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำ หรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

เฮนซ์อูลัว และเคนเน็ท พรวิวิทท์ (Heinz Eulau & Kennett Prewitt, 1973) ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาล (Standing Decision) ซึ่งจะต้องมีการกระทำที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (Consistency and Repetitiveness)

ฮิว เฮคโล (Hugh Hecllo, 1972) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการกระทำของรัฐบาล หรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำมากกว่าการตัดสินใจ หรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาล หรือในอีกทางหนึ่งอาจหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา

มาร์ค คอนซิดีน (Mark Considine, 1994) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือหลายๆ ลักษณะดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดความชัดเจนของค่านิยม และความตั้งใจของสังคม (Values and Intentions)

ประการที่สอง พันธผูกพันในการจัดสรรงบประมาณ และบริการแก่ประชาชน

ประการที่สาม ให้สิทธิ และเอกสิทธิแก่ประชาชน (Rights and Entitlements)

โดยนัยดังกล่าว นโยบายสาธารณะมีความหมายครอบคลุมการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐที่จะผูกมัดการใช้ทรัพยากรของสังคมในการสนับสนุนค่านิยมที่พึงปรารถนาของสังคม (Preferred Value)

เฟรด เอ็ม โฟรฮอค (Fred M. Frohock, 1979) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน

กุลธน ธนาพงศธรม (2546) สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการ หรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางขึ้นให้มีการปฏิบัติต่างๆ ตามมาทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2545) ได้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินกิจกรรมอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

อมร รักษาสัตย์ (2518) ได้ให้ความหมาย ของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการจะกระทำ 2) กำหนดกลวิธีที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ 3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหาร และการพัฒนาประเทศทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง แต่นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

จากแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549) จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรม เพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำ ต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคมทั้งปัญหาความขัดแย้ง หรือความร่วมมือของประชาชน

8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากมิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำโดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรอง หรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศ และระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
13. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย  
ซึ่งนำมาแสดงเป็นแผนภาพจำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้แผนภาพ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.4 แสดงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ  
ที่มา: สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549)

ตามทฤษฎีวิชาการข้างต้นได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้จะพบว่า แต่ละท่านนั้นมีแนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป เช่น Sharkansky มองนโยบายสาธารณะในลักษณะของกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ส่วน Dye ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ หรือไม่กระทำ แนวความคิดของ Anderson จะเห็นได้ว่ามีส่วนที่แตกต่างจากแนวคิดของ Dye อย่างชัดเจน Anderson ระบุว่า การกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะจะต้องมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ ส่วน กุลธน ธนาพงศธร และ ศุภชัย ยาวะประภาษ มองนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ขณะที่ อมร รักษาสัตย์ มองนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวคิดของรัฐบาลที่จะตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีเป้าหมาย และกลวิธีในการบรรลุถึงเป้าหมายนั้น เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำมาสรุปได้ว่า ความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ ในการตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ เพื่อแก้ไข หรือสนองตอบต่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐนั้นควรต้องมีเป้าหมายของแนวทาง และวิธีการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้น

#### 2.8.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย และต่อประชาชน กล่าวคือ

ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั้งในด้านค่านิยมของสังคม และการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับ และความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพล และผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) ไปเป็นนโยบายสาธารณะ ถูกนำไปปฏิบัติ และปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Feed Back)

นอกจากความสำคัญดังกล่าวแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่างๆ ได้แก่

1. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน



4. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม
5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน
7. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน
8. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท
9. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี
10. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะที่ดี ในความคิดของผู้วิจัย จะต้องสอดคล้องกับ ค่านิยม และความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติต้องมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ยากจน ด้อยการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ

### 2.8.3 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะอาจมีขอบเขตกว้างขวาง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะ หรือเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะแต่ละกรณีเป็นสำคัญ การศึกษาถึงประเภทของนโยบายสาธารณะ จะช่วยให้ทราบถึงวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะ และทำให้ทราบว่า นโยบายสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในสังคมนั้นเป็นนโยบายประเภทใด ซึ่งหลักเกณฑ์ และวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะนั้นสามารถจำแนกได้หลากหลายวิธีแตกต่างกันตามทัศนะของนักวิชาการต่างๆ

จากการศึกษาการจัดประเภทนโยบายสาธารณะของ กุลธณ ธนาพงศธร (2546) สามารถสรุปได้ 4 ประการ คือ

2.8.3.1 การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามลักษณะของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะโดยหลักเกณฑ์นี้ เป็นการจำแนกประเภทโดยการพิจารณาถึงเนื้อหาสาระสำคัญ และวัตถุประสงค์ของนโยบายหนึ่งๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร มีความคล้ายคลึง หรือความแตกต่างกับเนื้อหาสาระ และวัตถุประสงค์ของนโยบายอื่นๆ อย่างไร จากนั้นจึงดำเนินการจัดประเภทของนโยบายที่มีเนื้อหาสาระ และวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันเข้าไว้ในประเภทเดียวกัน ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องเนื้อหาสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของนโยบายในการจำแนกนโยบายนั้น ยังได้แบ่งออกเป็นอีก 2 กลุ่มความคิด คือ

1) กลุ่มแรก เป็นการจำแนกประเภท เพื่อใช้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ของสังคมอเมริกันโดยเฉพาะ ซึ่งนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ คือ Theodore (อ้างถึงใน กุลธณ ธนาพงศธร, 2546) ซึ่งได้จำแนกนโยบายออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy) ได้แก่ นโยบายใดๆ ก็ตามที่มีเนื้อหาสาระ และวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจัดระเบียบของสังคมให้อยู่ในสภาพที่สงบเรียบร้อย ลักษณะของนโยบายประเภทนี้จะพบเห็นในรูปแบบของกฎ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ (2) นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distributive Policy) เป็นนโยบายประเภทที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ โดยรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดกระจายทรัพยากรเหล่านั้นเอง และ

(3) นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (Redistributive Policy) เป็นนโยบายประเภทที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะดำเนินการจัดสรรปันส่วนในทรัพยากรต่างๆ เสียใหม่อีกครั้งหนึ่ง

2) กลุ่มที่สอง เป็นการจำแนกประเภทเพื่อใช้ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสังคมต่างๆ นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้คือ Almond Gabriel กับ Powell G. Bingham (อ้างถึงใน กุลธนา พงศธร, 2546) ซึ่งทั้งสองได้ร่วมกันจำแนกประเภทของนโยบายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (2) นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (3) นโยบายเกี่ยวกับการดึงดูด หรือถอนประโยชน์บางอย่างมาจากประชาชน และ (4) นโยบายเกี่ยวกับสัญลักษณ์

2.8.3.2 การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการของนโยบายการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะ โดยหลักเกณฑ์นี้เป็นการจำแนกตามขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีอะไรบ้าง มีลำดับขั้นตอนอย่างไร ซึ่งนักวิชาการที่ใช้หลักเกณฑ์นี้อย่างน้อย 2 คนคือ Shakansky (อ้างถึงใน กุลธนา พงศธร, 2546) โดยได้จำแนกกระบวนการของนโยบายออกเป็น 3 ประการ คือ ขั้นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ขึ้นผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) และขั้นผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) และ Dror (อ้างถึงใน กุลธนา พงศธร, 2546) ซึ่งได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการของนโยบายไว้ 3 ประการ เช่นเดียวกัน คือ ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy Making Stage) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Making Stage) และขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว (Post Policy Making Stage)

2.8.3.3 การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามขอบข่ายผลกระทบของนโยบายการจำแนกประเภทนี้เป็นการจำแนกโดยพิจารณาว่า เมื่อมีการกำหนดนโยบายสาธารณะ และได้นำไปปฏิบัติ นโยบายนั้นๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบไปยังส่วนต่างๆ ของสังคมในรูปแบบ และลักษณะใด นโยบายใดที่ก่อให้เกิดผลกระทบในรูปแบบ และลักษณะเดียวกันก็จัดให้อยู่ในประเภทเดียวกัน นักวิชาการคนสำคัญที่จำแนกความแตกต่างวิธีดังกล่าวคือ Easton (อ้างถึงใน กุลธนา พงศธร, 2546) ได้จำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ นโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อใช้บังคับต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ เช่น นโยบายเพิ่มภาษีที่ดินยอมส่งผลกระทบเฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าของ หรือมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเท่านั้น และนโยบายที่มีผลกระทบ หรือใช้บังคับกับสมาชิกของสังคมทั้งหมด เช่น นโยบายรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ย่อมจะบังคับใช้ต่อสมาชิกทุกคนของสังคม

2.8.3.4 การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามลักษณะของกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาลการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะโดยหลักเกณฑ์นี้เป็นการจำแนกประเภท โดยพิจารณาถึงขอบเขต หรือลักษณะของกิจกรรมสำคัญๆ ที่รัฐบาลของประเภทนั้นได้กระทำไปซึ่งกิจกรรมของรัฐบาลแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่าง และสำคัญมากน้อยไม่เท่าเทียมกันแล้วแต่ว่า รัฐบาลประเทศไหนจะให้ความสำคัญของกิจกรรมใดมากกว่ากัน

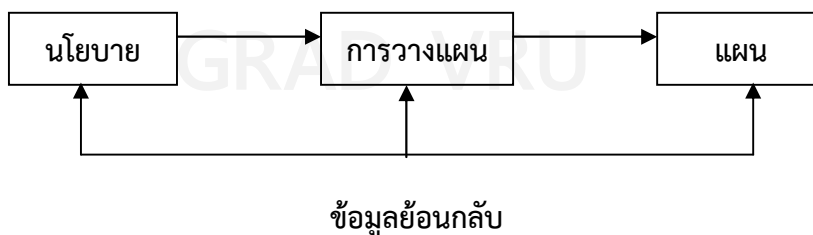
กล่าวโดยสรุปตามความเห็นของผู้วิจัย การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะออกตามลักษณะของเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการของนโยบาย จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามขอบข่าย ผลกระทบของนโยบาย ตามลักษณะของกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล เป็นแต่เพียงแนวทางพื้นฐานในการศึกษาทำความเข้าใจนโยบายประเภทต่างๆ ได้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น แต่ต้องตระหนักเสมอว่านโยบายสาธารณะ แต่ละนโยบายอาจจำแนกประเภทได้หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดเน้นของการศึกษา หรือการอธิบาย

เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะจะก่อให้เกิดผล ประโยชน์ทางวิชาการ หรือทางปฏิบัติอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องสนใจศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน

#### 2.8.4 การวางแผนนโยบาย

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ เครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง เพราะนโยบายสาธารณะมิใช่เป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนงหรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำ หรือไม่กระทำสิ่งใดเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงด้วย อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่านโยบายสำคัญที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผนรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวบังเกิดผล ตามเป้าประสงค์ (Goal) ที่กำหนดไว้ซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะต้องรับผิดชอบในการวางแผนให้สอดคล้องกับระดับการปฏิบัติของแต่ละหน่วย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า แผน (Plan) คือ รูปธรรมของนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏเป็นจริง และแผนก็คือผลผลิตของการวางแผน (Planning) เมื่อแผนถูกนำไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องตรวจสอบว่า มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือก่อให้เกิดปัญหา หรืออุปสรรคใดๆ บ้างในขณะนำไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคต่างๆ เหล่านั้นสามารถแก้ไขได้หรือไม่ และส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายเพียงใด การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติจะทำให้ทราบข้อมูลสำคัญ เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงการวางแผนใหม่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออาจจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมต่อการนำไป ปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผน และแผน อาจแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน

ที่มา: สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549)

ด้วยความสำคัญของการวางแผนดังกล่าว ในบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการวางแผน เพื่อเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับผู้สนใจในการศึกษานโยบายสาธารณะ ให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะ และการวางแผนอย่างชัดเจน โดยจะกล่าวถึง ปรัชญาของการวางแผน ความหมาย และองค์ประกอบของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน ประเภทของการวางแผน กระบวนการวางแผน และอุปสรรคของการวางแผน

#### 2.8.4.1 ปรัชญาของการวางแผน

คำว่า Planning มีรากศัพท์ มาจากภาษาลาตินว่า Plannum แปลว่า แบน หรือราบ (Flat) เป็นคำที่นำมาใช้ในภาษาอังกฤษ ในศตวรรษที่ 17 โดยใช้ในความหมายแคบๆ เกี่ยวกับการวาดภาพ หรือการสกัดภาพวัตถุบนพื้นผิวราบ ลักษณะเดียวกับการเขียนภาพบนพิมพ์เขียวในปัจจุบันถูกนำมาใช้ในความหมายที่กว้างขวางมากทั้งในเรื่อง การวางแผนส่วนบุคคล การวางแผนของกลุ่มกิจกรรมทางสังคม การวางแผนขององค์การเอกชน รวมทั้งการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐบาลโดยทั่วไป (Scott, 1965) การวางแผนมีแนวคิด (Concepts) ปรัชญาของการวางแผน (Philosophies of Planning) แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนะ และมุมมองของนักวางแผนแต่ละคน อย่างไรก็ตามในทัศนะของ Russel L. Achoff (1970) ได้จำแนกปรัชญาของการวางแผนออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1) การวางแผนโดยมุ่งความพอใจระดับหนึ่ง (Satisfying Planning) แนวคิดของนักวางแผนกลุ่มนี้ จะให้ความสนใจลักษณะของการวางแผนที่ “ดีพอสมควร” (Well Enough) มิใช่การวางแผนที่ “ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” (As well as Possible) การวางแผนในลักษณะนี้ จะเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) และเป้าประสงค์ (Goals) ซึ่งเชื่อว่าจะมีความเป็นไปได้ และเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ โดยนักวางแผนจะเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ในการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ดังกล่าว ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการวางแผนโดยมุ่งความพอใจระดับหนึ่งคือ ความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อย แนวคิดในการวางแผนลักษณะนี้ เน้นย้ำให้เห็นความจำเป็นของความพยายามในการวางแผนที่เป็นไปได้มากกว่าแผนที่จะให้ผลตอบแทนที่ดีที่สุดแต่มีโอกาสเป็นไปได้น้อยก็ไม่มีประโยชน์

2) การวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุด (Optimizing Planning) แนวความคิดของนักวางแผนกลุ่มนี้ ต้องการจะทำการวางแผน เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยใช้ตัวแบบในการพัฒนา และการคำนวณที่เป็นระบบมาเป็นเครื่องมือในการวางแผน นักวางแผนในแนวนี้พยายามจะกำหนดเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ขององค์การโดยใช้แนวคิดเชิงปริมาณเป็นหลัก เพื่อให้สามารถวัด หรือวิเคราะห์เป็นตัวเลขได้ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเข้าใจง่าย ลักษณะนี้อาจจะใช้ปริมาณเงินที่เป็นต้นทุนในการวัดระดับการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงคุณภาพที่ถูกแปลงเป็นวัตถุประสงค์ปริมาณ การวางแผนในแนวนี้ให้ความสนใจข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยเป็นอย่างมาก เพราะถือว่าข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยได้ผ่านการวิเคราะห์และตรวจสอบมาอย่างรัดกุม สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของการวางแผนในลักษณะนี้

กล่าวโดยสรุป นักวางแผนโดยมุ่งผลตอบแทนที่ดีที่สุดพยายามที่จะวางแผน โดย ประการแรก ใช้ทรัพยากรให้น้อยในการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การ ประการที่สอง ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด ประการสุดท้ายให้ได้รับความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ (Benefits) และต้นทุน (Costs) ให้มากที่สุด

3) การวางแผนโดยมุ่งการปรับตัวขององค์การ (Adaptivizing Planning) แนวคิดของนักวางแผนในกลุ่มนี้มุ่งที่จะทำการวางแผนแบบนวัตกรรม (Innovative Planning) ซึ่งยังไม่เป็นที่แพร่หลาย เพราะนักวางแผนยังไม่สามารถพัฒนาแนวคิดที่ชัดเจน และครอบคลุมในการวางแผน เพื่อให้เกิดการปรับตัวขององค์การอย่างสร้างสรรค์ จึงมีลักษณะที่เป็นอุดมคติมากกว่าการนำมาปฏิบัติ

ในความเป็นจริง อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้ในองค์การมากกว่าที่ผู้ปฏิบัติอยู่ในองค์การจะเชื่อว่าจะทำให้เกิดขึ้นได้อย่างน้อยที่สุดก็ทำให้นักวางแผนคิดถึงการสร้างนวัตกรรมเพิ่มขึ้นใหม่ๆ ในการวางแผน เพื่อให้องค์การเกิดการปรับตัวอย่างสร้างสรรค์

#### 2.8.4.2 ความหมายของการวางแผน

การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จก้าวหน้าของประเทศความอยู่รอดขององค์การ นักบริหารที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) ไม่ว่าจะเป็นผู้นำประเทศ หรือผู้นำองค์การล้วนเห็นคุณค่า และความสำคัญของการวางแผนที่จะนำพาประเทศชาติ หรือองค์การของตนไปสู่เป้าประสงค์ที่ต้องการ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล นักวิชาการที่ให้ความสนใจต่อการศึกษารื่องการวางแผนได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผนในมุมมองต่างๆ บางส่วนก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน บางส่วนมีลักษณะแตกต่างกัน การศึกษาจากทัศนะที่หลากหลายจะทำให้ผู้สนใจศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนอย่างครอบคลุม จึงจะได้นำเสนอทัศนะของนักวิชาการต่างๆ เกี่ยวกับการวางแผน ดังต่อไปนี้

สเตปฟิน พี ร็อบบิ้นส์ และแมรี คัลเตอร์ (Stephen P. Robbins & Mary Coulter, 1996) ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การ รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) ทั้งหมด เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนการพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม (Comprehensive) เพื่อที่จะบูรณาการ และประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับทั้งเป้าหมาย (Ends) และวิธีการ (Means)

แนวคิดของ ร็อบบิ้นส์และคัลเตอร์ (Robbins & Coulter) ชี้ให้เห็นว่า การวางแผนประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการคือ

ประการแรก เป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ของการวางแผน การวางแผนจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

ประการที่สอง การวางแผนจะต้องประกอบด้วยกลยุทธ์เพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการตามที่กำหนดไว้ หากกระบวนการวางแผนใด แม้จะกำหนดเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ไว้อย่างดี แต่ปราศจากกลยุทธ์ที่เหมาะสม ก็ยากที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม การวางแผนจะต้องก่อให้เกิดการพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกๆ ส่วนขององค์การจะเติบโต หรือขยายตัวอย่างได้สัดส่วน การวางแผนจะต้องพิจารณาให้เกิดความครอบคลุม (Comprehensiveness) ต่อการพัฒนาทุกส่วนขององค์การ

ประการที่สี่ การบูรณาการ และการประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนที่ดีจะต้องส่งเสริมให้เกิดการประสานงานในการปฏิบัติตามแผนอย่างกลมกลืนจะต้องมุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติเห็นคุณค่าของความมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นทีม เป็นสำคัญ

ประการสุดท้าย การวางแผน คือ การเชื่อมโยงระหว่างวิธีการและ เป้าหมาย (Means and Ends) การวางแผนที่ดีจะต้องครอบคลุมการกำหนดวิธีการทั้งหมด เพื่อนำไปปฏิบัติให้

บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ หากวิธีการไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์โอกาสที่จะนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผลย่อมเป็นไปได้ยาก

เดวิด เฮช ฮอลท์ (David H. Holt, 1993) ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการ ในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ และวิธีการ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ขององค์การ ก็คือผลลัพธ์ที่พึงประสงค์จะให้บังเกิดขึ้น ณ จุดหนึ่งของเวลาในอนาคตที่ต้องการ Holt ยังกล่าวว่า การวางแผนมีบทบาทสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะการวางแผนทำหน้าที่ในการ กำหนดโครงสร้างขององค์การที่ต้องรับผิดชอบ การนำแผนไปปฏิบัติ การกำหนดกรอบ การใช้ทรัพยากร ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และการควบคุมกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่าจะนำไปสู่การบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เบรน ดับเบิล สก็อต (Brian W. Scott, 1965) ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์ ซึ่งครอบคลุมการประเมินสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีความ มุ่งมั่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการภายใต้บริบทของอนาคตที่คาดหมายไว้รวมทั้งการพัฒนา ทางเลือกชุดของการกระทำ (Course of Action) เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในการเลือก ทางเลือกสำหรับการวางแผนที่จะนำไปปฏิบัติ นั้น อาจเลือกทางเลือกหนึ่งหรือหลายๆ ทางเลือก จาก ทางเลือกที่มีอยู่ทั้งหมดก็ได้

จอร์จ สไตเนอร์ (George A. Steiner, 1967) ให้ทัศนะเกี่ยวกับธรรมชาติ ของการวางแผน (The Nature of Planning) ไว้ว่า การวางแผนมีลักษณะในกระบวนการ จุดเริ่มต้น ของกระบวนการวางแผน เริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และรายละเอียดของแผน เพื่อการ บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ภายใต้กระบวนการนี้จะต้องทำการจัดตั้งองค์การขึ้นมา สำหรับรับผิดชอบ การตัดสินใจนำแผนไปปฏิบัติ รวมทั้งการทบทวนผลจากการปฏิบัติตามแผน และผลกระทบนี้เกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และการปรับปรุงวงจรของการวางแผนใหม่

รัสเซล แอคคอฟ (Russell L. Ackoff, 1970) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผนไว้ ว่าการวางแผน หมายถึง การออกแบบ (Design) สิ่งที่พึงประสงค์ในอนาคต และการกำหนดแนวทางที่ มีประสิทธิผล เพื่อบรรลุสิ่งที่พึงประสงค์ดังกล่าว การวางแผนเป็นเครื่องมือของผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) แต่ไม่ใช่เรื่องของคนๆ เดียวทว่าเป็นเรื่องของคนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมด หากการ วางแผนกระทำโดยคนจำนวนน้อย จะมีลักษณะเป็นพิธีกรรมที่ไม่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จอาจ ก่อให้เกิดผลทางจิตใจในระยะสั้นเท่านั้น มิใช่การวางแผนสำหรับอนาคตที่มีความมั่นคงยั่งยืน

จอร์จ เทอร์รี่ (George R. Terry, 1960) ให้ทัศนะว่าการวางแผน หมายถึง การเลือก และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ปรากฏเป็นจริง รวมทั้งการกำหนด และการใช้ ฐานคติ (Assumptions) โดยพิจารณาถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต และกำหนดข้อเสนอเกี่ยวกับ กิจกรรมที่เชื่อว่าเป็นไปได้สำหรับการบรรลุผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ แนวคิดของ Terry มุ่งเน้นการ ประเมินผล สิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ และฐานคติ สำหรับแนวทางที่จะบรรลุผลที่พึงประสงค์

เพรสตัน พีเลอ เบรอตัน และ เดล เอ เฮนนิ่ง (Preston P. Le Breton & Dale A. Henning, 1961) ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิธีของการกระทำไว้ก่อน ล่วงหน้า เพื่อการบรรลุผลในอนาคต (Predetermined Course of Action) การวางแผนมีลักษณะ

สำคัญคือ 1) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอนาคต 2) ประกอบด้วยชุดของการกระทำเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคต และ 3) ต้องมีปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องขององค์การไม่ใช่เรื่องส่วนตัว

ฮาโรลด์ คูนซ์และโอ ดอนเนล (Harold Koontz & Cyril O'Donnell, 1968) ให้ทัศนะว่า การวางแผน หมายถึงกระบวนการที่ใช้สติปัญญา และความมุ่งมั่นที่ชัดเจนในการพิจารณาแนวทางปฏิบัติ หรือชุดของการกระทำที่เหมาะสม โดยอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจที่มีจุดมุ่งหมาย ความจริง และการพิจารณาสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต

เออร์วิง (P. Irving 1970) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผนไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก การวางแผน คือ กระบวนการอย่างเป็นทางการ (Formal Process) ในการพัฒนาวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือส่วนย่อยขององค์การ การสร้างกลยุทธ์เพื่อกำหนดทางเลือกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ และการปฏิบัติตามกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบกับภูมิหลังของการประเมินเชิงระบบ เกี่ยวกับจุดเด่น และจุดด้อย ทั้งภายใน และภายนอกขององค์การ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

ลักษณะที่สอง การวางแผน คือ กระบวนการแปรกลยุทธ์ให้เป็นแผนปฏิบัติการ และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแผนนั้น

พรีมอนท์ ลีเด็นท์ และเออร์เนสต์ มิลลี (Premont J. Lyden & Ernest G. Millee, 1970) ให้ทัศนะว่า การวางแผน หมายถึง การตัดสินใจเลือกวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสูงสุด ดังนั้นการวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเตรียมการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหนึ่ง สำหรับการกระทำในอนาคตโดยมุ่งเน้นการนำไปปฏิบัติให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด

ฟิลลี่ เฮ้าส์ และเคอร์ (A.C. Filly, R.J. House & S. Kerr, 1976) ให้ทัศนะไว้ว่า การวางแผน คือ การระบุถึงวิธีการที่จำเป็นในการบรรลุจุดหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และวิธีการนั้นจะถูกกำหนดขึ้นก่อนการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนของนักวิชาการต่าง ๆ นั้น โดยสาระสำคัญจะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่อาจมีบางประเด็นที่มีความแตกต่างชัดเจน หรือการอธิบายอาจมีแผนจากทัศนะที่หลากหลายของนักวิชาการในแขนงนี้ จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งในทางลึกทางกว้าง และความครอบคลุมแก่ผู้สนใจศึกษายิ่งขึ้น

#### 2.8.4.3 ความสำคัญและความจำเป็นของการวางแผน

ในบริบทของการจัดการนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป การวางแผนมีบทบาทสำคัญที่สุด Holt (1993) ดังนั้น ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนจึงให้ความสำคัญต่อการวางแผนมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐในหลายประเทศ กำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการ และสำนักงานรับผิดชอบการจัดทำแผนโดยตรง โดยถือว่าเป็นแผนแม่บทที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และรับผิดชอบการนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

ความสำคัญของการวางแผนสามารถระบุให้เป็นรูปธรรม ได้ดังต่อไปนี้ (Robbins & Coulter, 1996)

- 1) เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศหรือการพัฒนาองค์การ
- 2) เพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

- 3) เพื่อลดความสูญเสียและความซ้ำซ้อนในองค์กร
- 4) เพื่อกำหนดมาตรฐานการควบคุม
- 5) เพื่อกำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 6) เพื่อสร้างความผูกพันในหมู่พนักงานต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
- 7) เพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 8) เพื่อการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 9) เพื่อพัฒนาแนวทางการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม
- 10) เพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของอนาคต
- 11) เพื่อการระบุผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน
- 12) เพื่อการสำรวจและจัดสิ่งที่ไร้ประสิทธิภาพออกจากองค์กร
- 13) เพื่อการเปรียบเทียบระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าประสงค์ที่กำหนด
- 14) เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการเพิ่มพูนสมรรถนะในการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์กร

#### 2.8.4.4 ประเภทของการวางแผน

การวางแผนอาจจำแนกประเภท (Types of Planning) ได้หลายประเภท ทั้งนี้โดยพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของการวางแผน (Characteristics of Planning) ที่ปรากฏอยู่ในการวางแผนโดยทั่วไป การจำแนกประเภทของแผนจากคุณลักษณะสำคัญของการวางแผน อาจจำแนกได้เป็นการจำแนกตามรูปแบบ ได้แก่ การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ (Informal Planning) และการวางแผนแบบเป็นทางการ (Formal Planning) คุณลักษณะสำคัญของการวางแผนทั้ง 2 ประเภท มีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ (Davis, 1974; Holt, 1993; Robbins & Coulter, 1996)

1) การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยปกติมนุษย์เรานั้นไม่ว่าจะทำอะไรส่วนใหญ่มักจะมีการวางแผนล่วงหน้าเสมอ โดยเฉพาะเรื่องต่างๆ ไปในชีวิตประจำวัน การวางแผนลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และอาจเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วเช่นกัน ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับประสบการณ์ หรือ วิจารณญาณของตนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามแม้แต่ในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะป็นองค์กรขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ ก็อาจพบว่า มีการใช้การวางแผนแบบไม่เป็นทางการเช่นกัน โดยผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้ตัดสินใจที่จะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร โดยยึดถือวิจารณญาณ และประสบการณ์ของตนเป็นสำคัญ สำหรับองค์กรขนาดเล็ก เช่น ธุรกิจครอบครัว การใช้การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ อาจไม่ก่อให้เกิดปัญหามากนัก แต่ในองค์กรขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ นับว่ามีความเสี่ยงมากในการบริหารโดยใช้การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ

2) การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะการวางแผนประเภทนี้เป็นที่นิยมใช้กันแพร่หลายในองค์กรที่มีการบริหารการจัดการสมัยใหม่ ทั้งนี้เพราะเป็นการวางแผนที่สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานที่เป็นระบบของผู้บริหาร คุณลักษณะสำคัญของการวางแผนแบบเป็นทางการประกอบด้วย

- (1) เป็นการวางแผนที่มีการกำหนดเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน



(2) เป็นการวางแผนที่ต้องใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวิเคราะห์สำหรับการวางแผน

- (3) เป็นการวางแผนที่มีการกำหนดวิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน
- (4) เป็นการตัดสินใจเลือกโดยใช้หลักเหตุผล
- (5) การวางแผนกระทำเป็นสายลักษณะอักษรชัดเจน
- (6) เป็นการวางแผนที่ประกอบด้วยกระบวนการวางแผนเป็นขั้นเป็นตอน
- (7) เป็นการวางแผนที่สามารถพัฒนา และถ่ายทอดได้อย่างเป็นระบบ
- (8) เป็นการวางแผนที่ก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- (9) เป็นการวางแผนที่สามารถตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขได้อย่างเป็นระบบ

#### 2.8.4.5 กระบวนการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการ (Process) ที่จะต้องจัดทำอย่างเป็นระบบ (Systematic Approach) โดยอาศัยข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) และข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Data) ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และสภาพการณ์ในอนาคตที่คาดว่าจะเป็ ผลการวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แนวทางปฏิบัติ หรือชุดของทางเลือกอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์การ เพื่อให้ได้กระบวนการวางแผนที่มีความครอบคลุม ดังนี้ (Steiner, 1969; Cleland & King, 1972; Duncan, 1975)

1) การศึกษาสภาพปัญหา และการพยากรณ์ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ในการวางแผน นักวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหา และสภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกองค์การ ทั้งสภาพการณ์ในปัจจุบัน และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์สำหรับการวางแผนที่เหมาะสมขององค์การ การศึกษาสภาพปัญหา และการพยากรณ์สภาพแวดล้อมเกี่ยวข้องกับลักษณะข้อมูลดังต่อไปนี้

- (1) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน
- (2) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต
- (3) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรขององค์การ
- (4) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็ง
- (5) การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาส (Opportunities) และข้อจำกัด

(Threats) ขององค์การ

2) การกำหนดโครงสร้างของการวางแผน นักวางแผนจะต้องพยายามกำหนดโครงสร้างของการวางแผนให้ชัดเจน เสมือนหนึ่งการสร้างแบบบ้านจำลอง เพราะโครงสร้างของการวางแผน จะทำให้เห็นภาพเบื้องต้นว่า องค์การจะมีภาพลักษณ์อย่างไรในอนาคต การกำหนดโครงสร้างของการวางแผนจะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การพิจารณาโยบายรัฐ (Public Policy) นักวางแผนจะต้องทำการวิเคราะห์นโยบายของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขององค์การว่าเป็นข้อจำกัดขององค์การหรือไม่ และในอนาคตรัฐบาลมีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านนี้อย่างไร

(2) การพิจารณาสภาพของเศรษฐกิจ (Economic Conditions) สภาพเศรษฐกิจมีผลอย่างสำคัญต่อการวางแผน ถ้าเศรษฐกิจกำลังเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ นักวางแผนจะ

สามารถนำมาใช้ในการพิจารณาการขยายตัวขององค์การได้อย่างดี ในทางตรงกันข้ามถ้าเศรษฐกิจกำลังตกต่ำนักวางแผนไม่สนใจ กลับตัดสินใจวางแผนเพื่อขยายการเติบโตขององค์การ การกระทำดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อองค์การได้

(3) การพิจารณาปัจจัยภายนอก (External Factors) นักวางแผนจะต้องให้ความสนใจกับปัจจัยภายนอกต่างๆ ที่อาจมีผลต่อการวางแผนขององค์การ อาทิ ปัจจัยเกี่ยวกับคู่แข่ง วัตถุดิบ และเทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการกำหนดโครงสร้างของการวางแผนทั้งสิ้น

3) การกำหนดวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ที่องค์การต้องการจะบรรลุ ณ จุดหนึ่งของเวลาในอนาคต เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในกระบวนการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดีจะต้องพิจารณาปัจจัยต่อไปนี้ (Holt, 1993)

- (1) มีความเป็นไปได้และเฉพาะเจาะจง
- (2) สามารถวัดระดับความสำเร็จได้
- (3) สามารถทำได้
- (4) มีเหตุผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง
- (5) มีการกำหนดเวลาที่จะกระทำให้สำเร็จ

4) การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน เมื่อนักวางแผนได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นต่างๆ ทุกขั้นตอนครบถ้วนแล้ว ก็มาถึงขั้นตอนของการทำแผน ลักษณะของการจัดทำแผนในที่นี้จะหมายถึงเฉพาะการจัดทำแผนแบบเป็นทางการเท่านั้น (Formal Planning) ส่วนจะทำการวางแผนเพื่อการใช้ถาวร หรือเพื่อการใช้เพียงครั้งเดียว หรือจะเป็นแผนกลยุทธ์ แผนบริหาร หรือแผนปฏิบัติการย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวางแผนในแต่ละกรณี แต่ในส่วนของ การวางแผนกลยุทธ์ แผนบริหาร และแผนปฏิบัติการจะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน จะทำเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ได้จะทำให้ขาดความสมบูรณ์ และไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้นจึงต้องทำให้ครบวงจรทุกระดับ

5) การปฏิบัติตามแผน เมื่อทำการวางแผนเสร็จสิ้นขั้นตอนต่อไป คือ การนำแผนไปปฏิบัติ ในการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องมีองค์การ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงหากยังไม่มีองค์การรองรับก็ต้องจัดองค์การขึ้นรองรับเพื่อนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล หากมีองค์การอยู่แล้วก็ต้องมอบหมายให้หน่วยต่างๆ ในองค์การรับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

6) การประเมินผลและการปรับปรุงแผน ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการวางแผน คือ การตรวจสอบ หรือการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ หรือไม่เพียงใด โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) การตรวจสอบระดับความสำเร็จ
- (2) การตรวจสอบความเหมาะสมของวัตถุประสงค์
- (3) ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม
- (4) ตรวจสอบสมรรถนะขององค์การในการนำแผนไปปฏิบัติ
- (5) การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติ

#### 2.8.4.6 ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผน

แม้ว่าการวางแผนจะมีความสำคัญต่อการบริหาร และการพัฒนาทั้งระดับประเทศ และระดับองค์การสักเพียงใดก็ตาม แต่ก็เป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่ายังมีปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับการวางแผน และการนำแผนไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะได้กล่าวโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- 1) ผู้บริหารขาดความเชื่อถือความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของการวางแผน
- 2) การวางแผนต้องใช้ทรัพยากร ทั้งงบประมาณ บุคลากรและเวลา
- 3) การวางแผนต้องใช้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้
- 4) การวางแผนแล้วไม่นำไปปฏิบัติ
- 5) ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจคุณค่าและความสำคัญของแผน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในบรรดาองค์ประกอบของการจัดการสมัยใหม่ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การนำองค์การ และการประเมินผล อาจกล่าวได้ว่า การวางแผนเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญที่สุด เพราะการวางแผนทำหน้าที่กำหนดปัจจัยอื่นๆ ในกระบวนการจัดการทั้งหมด ดังนั้นความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับบทบาทของการวางแผนเป็นสำคัญ

การวางแผนเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ ได้แก่ การกำหนดเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ขององค์การ การกำหนดวิธีการ หรือทางเลือก หรือชุดของการกระทำเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ตลอดจนการกำหนดว่า จะทำอะไร จะทำเมื่อไร จะทำอย่างไร และใครเป็นผู้ทำ ทั้งหมดนี้จะส่งเสริมให้การบริหารองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การวางแผนมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์การเป็นอย่างยิ่ง เพราะการวางแผนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์การ การเป็นเครื่องมือของผู้นำมีวิสัยทัศน์ ในการเพิ่มพูนสมรรถนะขององค์การในการบรรลุเป้าหมาย และเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์การในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงการนำ

กล่าวโดยสรุป การวางแผนทำให้ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติเข้าใจสภาพที่แท้จริงขององค์การตนเอง เข้าใจถึงสิ่งแวดล้อมที่ต้องเผชิญ เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และประการสำคัญที่สุดของการวางแผน ทำให้บุคลากรขององค์การเกิดความเข้าใจ เห็นภาพองค์การของตนเองที่พึงประสงค์ในอนาคต และเห็นแนวทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### 2.8.5 การวิเคราะห์นโยบาย

การศึกษาการวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญต่างๆ ของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัญหา นโยบาย (Policy Problem) ทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ผลผลิตนโยบาย (Policy Outputs) ผลลัพธ์นโยบาย (Policy Outcomes) และระดับความสำเร็จนโยบาย (Policy Performance) ซึ่งลักษณะของการศึกษาจะเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) หรือการศึกษาเชิงประเมิน (Evaluative Approach) หรือการศึกษาเชิงปทัสฐาน (Normative Approach) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และ

ความสนใจของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งหมดนี้คือการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) ซึ่งเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะครบทั้งวงจร

#### 2.8.5.1 กรอบการศึกษารวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การศึกษารวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในส่วนนี้จะประกอบด้วย ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย ความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย และกลยุทธ์การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย นักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดย Robert H. Salisbury (1968) กล่าวในสาขาวิชารัฐศาสตร์นั้น สารสำคัญส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะการปกครองเป็นเรื่องของชีวิตมหาชน (Public Life) และการกำหนดกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจ รวมทั้งอำนาจในการจัดสรรค่านิยมทางสังคม ซึ่งในความหมายนี้กล่าวได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะมีอายุมานานนับศตวรรษแล้ว อย่างไรก็ตาม Austin Ranney (1968) เห็นว่า นับตั้งแต่ปี 1945 เป็นต้นมานักรัฐศาสตร์อเมริกันให้ความสนใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Making Process) มากกว่าเนื้อหาของนโยบาย (Policy Content) แต่ Phillip O. Foss (1975) กลับเห็นว่าแท้ที่จริงแล้วนักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยส่วนใหญ่จะให้ความสนใจศึกษากระบวนการ หรือพฤติกรรมเสมือนหนึ่งว่าสิ่งเหล่านี้ไม่มีความสัมพันธ์ หรือผลกระทบต่อนโยบายแต่อย่างใด

ความสำคัญของการกำหนดนโยบาย คือ การเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา และการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน (Lindblom, 1980) ทั้งนี้ เพราะการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน คือ หน้าที่หลักของรัฐบาล เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐบาลนั้นก็ไมอาจดำรงอยู่ต่อไปได้ ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายเพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้ และทักษะจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง แต่การวิเคราะห์นโยบายมีจุดเน้นหลากหลายแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ตามทัศนะของนักวิทยาศาสตร์ การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) เป็นการแสวงหาความจริง (Truth) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นส่วนทัศนะของนักวิชาชีพ (Professionals) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการแสวงหานโยบายที่ดีกว่า (Better Policies) เพื่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิผลมากกว่า ซึ่งแตกต่างกับทัศนะของนักการเมือง (Political Advocates) ที่เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการแสวงหา เพื่อแสดงจุดยืนของตนให้ประชาชนศรัทธาเลื่อมใส ในขณะที่ทัศนะของนักบริหาร (Administrators) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งมีจุดเน้นที่ผลลัพธ์ของนโยบายเป็นสำคัญ (Barnes & Dubnick, 1980) ฉะนั้นการศึกษารวิเคราะห์นโยบายจึงต้องกำหนดกรอบให้ชัดเจนว่าจะศึกษาในแง่มุมไหนเพื่อจุดประสงค์อะไร เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่มุ่งหวังอย่างแท้จริง

2) ความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย การวิเคราะห์นโยบายมีจุดเน้นแตกต่างและหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนักวิเคราะห์ในแต่ละแนวทางเป็นสำคัญ ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการวิเคราะห์นโยบายอย่างกว้างขวาง จะทำให้ผู้ศึกษามีความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

ซูซาน เฮนเซ็น (Susan B. Hansen, 1983) ให้ทัศนะว่าการวิเคราะห์นโยบายหมายถึงการมุ่งเน้นการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบชัดเจนต่อผลผลิต (Outputs) และผลกระทบ (Effects) ของนโยบายที่มีต่อสังคม

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye, 1984) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์ และสอดคล้องกับความเป็นจริง การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอธิบาย (Explanation) มากกว่าการเสนอแนะ (Prescription) เป็นการแสวงหาอย่างจริงจังถึงสาเหตุ และผลของนโยบายโดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์

เจมส์ อี. แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1975) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (Examination) และการพรรณนาสาเหตุ และผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อรูป (Policy Formation) เนื้อหา (Policy Content) และผลกระทบ (Policy Impact) ของนโยบายเฉพาะเรื่อง

เอดวาร์ด เควด (Edward S. Quade, 1982) เสนอทัศนะว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ที่ใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุง หรือเพิ่มศักยภาพในการใช้ดุลพินิจของผู้ตัดสินใจ ซึ่ง Quade เห็นว่าในเรื่องของการวิเคราะห์นโยบายนั้น คำว่าวิเคราะห์ใช้ในความหมายที่มีลักษณะทั่วไปมากโดยรวมถึงการใช้สามัญสำนึก ดุลพินิจ และครอบคลุมไม่เพียงแต่องค์ประกอบของนโยบายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการออกแบบ (Design)

ดันแคน แมคเล (Duncan MacRae Jr, 1976) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science Discipline) ซึ่งใช้เหตุผล และหลักฐานในการจำแนกประเมิน และวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ชัดเจน

เจมส์ เอส โคลแมน (James S. Coleman, 1972) มีทัศนะใกล้เคียงกับ MacRae โดยเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีหลากหลาย (Multiple Methods) ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และการถกเถียงเพื่อการกำหนด และแปลงเปลี่ยนนโยบาย (Transform) ให้สอดคล้องกับข้อมูล เพื่อการแก้ไขปัญหานโยบาย

วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn, 1994) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ที่น่าสนใจ และ Dunn ได้เสนอทัศนะ และกรอบการวิเคราะห์นโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยกล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ซึ่งใช้ระเบียบวิธีการศึกษาหลายวิธี (Multiple Methods) ในการแสวงหาความรู้ และการถกเถียงเพื่อตรวจสอบ และแปลงเปลี่ยนระบบข้อมูลนโยบาย (Policy Relevant Information) ที่อาจนำไปใช้ในระบบการเมืองเพื่อการแก้ไขปัญหานโยบาย

นอร์มัน เบคแมน (Norman Beckman, 1977) เห็นว่าวัตถุประสงค์พื้นฐานของการวิเคราะห์นโยบาย คือการช่วยให้เข้าใจนโยบายอย่างชัดเจน ซึ่งอาจรวมถึงการสำรวจปัญหา และประเด็นต่างๆ ของนโยบาย กฎหมายหรือข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมาย แผนงานขององค์การ หรือเรื่องต่างๆ ที่มีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจ โดยให้มีการวิเคราะห์ฐานคติ (Assumption)

3) กลยุทธ์การวิเคราะห์นโยบาย สำหรับกลยุทธ์ในการวิเคราะห์นโยบายนั้นนักวิเคราะห์นโยบายมักเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบคำถามพื้นฐาน 3 ประการ คือ (Dunn, 1994)

ประการแรก ค่านิยม (Values) โดยทำการตรวจสอบว่า ปัญหาได้รับการแก้ไขหรือไม่โดยพิจารณาว่าใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการแก้ไข หรือไม่แก้ไขปัญหานั้น

ประการที่สอง ความจริง (Facts) ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ตรวจสอบซึ่งอาจจะจำกัด หรือขยายความขอบเขตความสำเร็จที่เกิดขึ้นก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้ตรวจสอบ ดังนั้นการค้นหาคำความจริงจึงต้องพิจารณาโดยรอบคอบ

ประการที่สาม การกระทำ (Action) ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ยอมรับการกระทำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ และการแก้ไขปัญหาตามค่านิยมของผู้ยอมรับการกระทำนั้น

อย่างไรก็ตาม ข้อสำคัญที่นักวิเคราะห์นโยบายต้องตระหนัก คือ จะต้องเสนอแนะนโยบายที่ผู้กำกับนโยบายสามารถยอมรับได้ และกำหนดรูปแบบข้อเสนอแนะด้วยทัศนคติที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ (Quade, 1982) ซึ่งโดยปกติแล้วข้อเสนอแนะนโยบายต้องผ่านการตรวจสอบ การทำนายและการประเมินมาก่อน (Bauer, 1968) เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายใหม่หรือข้อเสนอใหม่จะมีประสิทธิผลมากกว่า

ส่วนประโยชน์ของการวิเคราะห์นโยบายนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ (Quade, 1982)

ประการแรก การวิเคราะห์นโยบายช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายมุ่งไปสู่สิ่งที่ตนต้องการทั้งนี้เพราะ การวิเคราะห์นโยบายจะทำให้ทราบว่า มีปัจจัยใดบ้างที่จะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จต่อนโยบายที่ตนปรารถนา และมีปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคที่จำเป็นต้องกำจัดออกไป หรือมีปัจจัยอื่นใดที่ไม่ควรเสียเวลาให้ความสนใจ เพราะจะไม่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จจากนโยบายที่ตนปรารถนา

ประการที่สอง เป็นการแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้สำหรับการแก้ไขปัญหาของสังคม การวิเคราะห์นโยบายจะครอบคลุมการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายเพื่อนำมาเปรียบเทียบให้ได้ทางเลือกนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงได้ และก่อให้เกิดประโยชน์ สมความประสงค์ของประชาชน และเป็นทางเลือกนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

ประการที่สาม ช่วยประเมินผลที่จะเกิดขึ้นหลังจากการตัดสินใจเลือกทางเลือกแต่ละทางเลือก การวิเคราะห์นโยบายจะให้ข้อมูลที่ชัดเจนว่าทางเลือกแต่ละทางเลือกมีจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และข้อจำกัดทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างไร ดังนั้น ผลจากการวิเคราะห์นโยบายจะช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถประเมินผลที่จะเกิดขึ้นหลังจากการตัดสินใจได้อย่างชัดเจน ทั้งผลทางบวกและผลทางลบ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ตัดสินใจสามารถเตรียมมาตรการแก้ไขผลกระทบทางลบให้มันน้อยที่สุด

ประการที่สี่ ช่วยจัดลำดับทางเลือกตามเกณฑ์ที่ผู้ตัดสินใจกำหนด หรือเพื่อให้ผู้ตัดสินใจจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกข้อมูลที่ต้องการ ทั้งนี้เพราะการวิเคราะห์นโยบายจะเลือกใช้ข้อมูลที่มีความเที่ยงตรง และน่าเชื่อถือมากที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกจะสามารถนำมาจัดลำดับความสำคัญให้เห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจน

ประการสุดท้าย การวิเคราะห์นโยบาย จะช่วยทำให้รู้ว่าปัญหาใดบ้างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เพื่อนำไปประมวลโครงสร้างใหม่ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนต่อไป

### 2.8.5.2 กระบวนการวิเคราะห์นโยบาย

เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการเรียนรู้ (Cognitive Process) ซึ่งต่างจากการกำหนดนโยบายที่เป็นเรื่องของการเมือง (Bouer, 1968) ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์นโยบายนอกจากจะศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญ ความหมาย กลยุทธ์ และองค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายแล้ว ผู้สนใจจะต้องศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการวิเคราะห์นโยบายให้ครอบคลุมทั้งเชิงวิชาการและการประยุกต์ใช้ เพื่อนำไปสู่การบูรณาการคือความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายอย่างครอบคลุมรอบด้าน (Comprehensive Knowledge) แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Approaches of Policy Analysis) ในฐานะที่การวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาหลายวิธี (Multiple Methods) ในการแสวงหาความรู้ และการถกเถียงเพื่อการตรวจสอบและแปลงเปลี่ยนระบบข้อมูลนโยบายซึ่งอาจนำไปใช้ประโยชน์ในทางการเมืองสำหรับการแก้ไขปัญหา นโยบาย (Coleman, 1972) ดังนั้นจุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์นโยบาย จึงมีมากกว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริง (Facts) เกี่ยวกับปัญหา นโยบาย โดยมีความหมายครอบคลุมถึงการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับค่านิยม (Values) ของปัญหา นโยบาย และชุดของการปฏิบัติที่ควรจะเป็นอีกด้วย (Dunn, 1994) จากขอบเขต และความหมายของการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว แนวทางการวิเคราะห์นโยบายจึงจำแนกได้ 3 แนวทาง คือ (Dunn, 1994)

1) แนวทางเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) เป็นแนวทางที่มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริง (Facts) โดยการตั้งคำถามว่า “มีอะไรปรากฏอยู่บ้าง” เพื่อการอธิบายว่าอะไรคือปัญหานโยบายที่สังคมเผชิญอยู่ โดยพิจารณาจากสาเหตุ (Causes) และผล (Consequences) ของนโยบายที่ดำเนินการมาแล้ว โดยกรณีนี้การวิเคราะห์นโยบายอาจพรรณนา (Describe) หรืออธิบาย (Explain) หรือทำนาย (Predict) เกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ สำหรับการสาธารณสุข การศึกษา และการก่อสร้างถนน เป็นต้น

2) แนวทางเชิงประเมิน (Valuative Approach) เป็นแนวทางที่มุ่งจะอธิบายถึงคุณค่า (Worth) หรือค่านิยม (Value) ของสังคมที่มีต่อปัญหา นโยบาย โดยการตั้งคำถามว่า “ปัญหา นโยบายดังกล่าวมีคุณค่าอะไร” ต่อสังคม และลักษณะของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์เชิงประเมินจะประกอบด้วยคุณลักษณะของค่านิยมของสังคมเป็นสำคัญ ในกรณีนี้การวิเคราะห์นโยบายอาจจะประเมินเกี่ยวกับนโยบายภาษี โดยการเปรียบเทียบความแตกต่างจากการกระจายภาระภาษีที่แต่ละกลุ่มได้รับตามลักษณะค่านิยมทางจริยธรรม (Ethic) และศีลธรรม (Moral) ของตน (Brown, 1976)

3) แนวทางเชิงปทัสถาน เป็นแนวทางที่มุ่งเสนอทางเลือก เพื่อการแก้ไขปัญหาในอนาคต (Future Courses of Action) โดยการตั้งคำถามว่า “ควรจะทำอะไรให้เรียบร้อย” ลักษณะของข้อมูลที่ต้องการใช้จะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเสนอแนะ (Prescriptive) เช่น นโยบายการประกันรายได้ขั้นต่ำของประชาชนอาจเป็นข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนในสังคม

แนวทางการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวข้างต้น อาจเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างได้จากตารางต่อไปนี้ (Dunn, 1994)

ตารางที่ 2.2 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวทางการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เชิงประเมิน และเชิงปทัสถาน

แนวทาง	คำถามเบื้องต้น	ลักษณะของข้อมูล
เชิงประจักษ์	มีปัญหานโยบายอะไรที่กำลังปรากฏอยู่ และกำลังจะเกิดขึ้น (ข้อเท็จจริง)	ข้อมูลเกี่ยวกับการพรรณนาและการทำงานปัญหาของสังคม
เชิงประเมิน	ปัญหานโยบายที่ปรากฏอยู่มีคุณค่าอะไร (ค่านิยม)	ข้อมูลเกี่ยวกับค่านิยมของสังคม
เชิงปทัสถาน	ปัญหาอะไรที่ควรจะทำให้เรียบร้อย (การปฏิบัติ)	ข้อมูลเกี่ยวกับการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาสังคม

ที่มา: สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2549)

จากแนวทางดังกล่าว นักวิเคราะห์จะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าตนเองกำลังจะวิเคราะห์นโยบายเพื่อวัตถุประสงค์อะไร เพื่อจะได้กำหนดแนวทางในการวิเคราะห์ให้สอดคล้องเพราะการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการพิจารณาข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์

สรุปการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายเป็นลักษณะของสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ซึ่งนักวิเคราะห์จะต้องอาศัยความรู้จากสาขาต่างๆ อย่างรอบด้าน ทั้งความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมและกระบวนการทางเมือง พฤติกรรมองค์กร การบริหาร การสื่อข้อความ รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ และสถิติ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อใช้ความรู้เหล่านี้ในการพัฒนากรอบความคิดเชิงทฤษฎี (Theoretical Framework) การสำรวจฐานคติ (Assumptions) ตลอดจนจุดแข็ง (Strengths) และข้อจำกัดของระเบียบวิธีการศึกษา (Methods) และเทคนิคที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้มั่นใจว่าผลจากการวิเคราะห์นโยบาย จะนำไปสู่การกำหนดทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขเวลาที่กำหนดไปได้

การวิเคราะห์นโยบายมีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการ และการประยุกต์ใช้ ซึ่งผู้สนใจสามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของความต้องการของตนในแต่ละกรณี โดยจะต้องเข้าใจพื้นฐานเบื้องต้นของการวิเคราะห์นโยบายให้ชัดเจนว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นสหวิทยาการ ดังนั้นความรู้เกี่ยวกับสาขาวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัปัญหา นโยบาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักวิเคราะห์นโยบายเป็นอย่างยิ่ง

#### 2.8.6 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้สามารถเข้าใจสาระสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมาย



ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

บาร์ดาค์ (Bardach, 1977) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งแก้ไขปัญหาสังคมนี้เป็นกิจวัตรซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

แมสมาเนียน ซาบาเตียร์ (Mazmanian & Sabatier, 1989) ได้ให้ความคิดเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบ ด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1970) ได้ให้ความคิดเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือกระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้นจึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

ริชาร์ด เอฟ เอลมอร์ (Richard F. Elmor, 1979) ได้พยายามเปรียบเทียบให้เห็นถึงการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการนำไปปฏิบัติ (Implementation Feasibility) โดยดูจากเบื้องบนมายังเบื้องล่าง (Forward Mapping) และจากเบื้องล่างมายังเบื้องบน (Backward Mapping) การวิเคราะห์ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างมีที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่า ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงจะมีความสามารถอย่างสำคัญในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของนโยบายได้ ในขณะที่การวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากเบื้องล่างไปยังเบื้องบนให้ความสำคัญเริ่มต้นจากจุดที่ผู้ปฏิบัติในการให้บริการตามโครงการปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ

ซาบาเตียร์ (Sabatier, 1986) ได้อธิบายว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบ และสร้างให้เกิดข้อจำกัดของผู้ปฏิบัติงาน และทรัพยากรที่ผู้ปฏิบัติงานใช้ ว่ามีอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นปัจจัยที่คงที่ ในขณะที่อีกประเภทรุ่นเกิดพลวัตตลอดเวลา ปัจจัยหรือตัวแปรทั้งสองนี้เป็นตัวแปรที่เกิดขึ้นเองจากภายนอก (Exogenous Variables) ซึ่งตัวแปรทั้งสองนี้เป็นลักษณะการวิเคราะห์แบบ Top-down คือ เป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย ในทางตรงกันข้าม ตัวแปรที่อยู่ภายในระบบย่อยนั้นจะมีลักษณะเป็น Bottom-up กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานนั้นอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติหลายฝ่าย

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

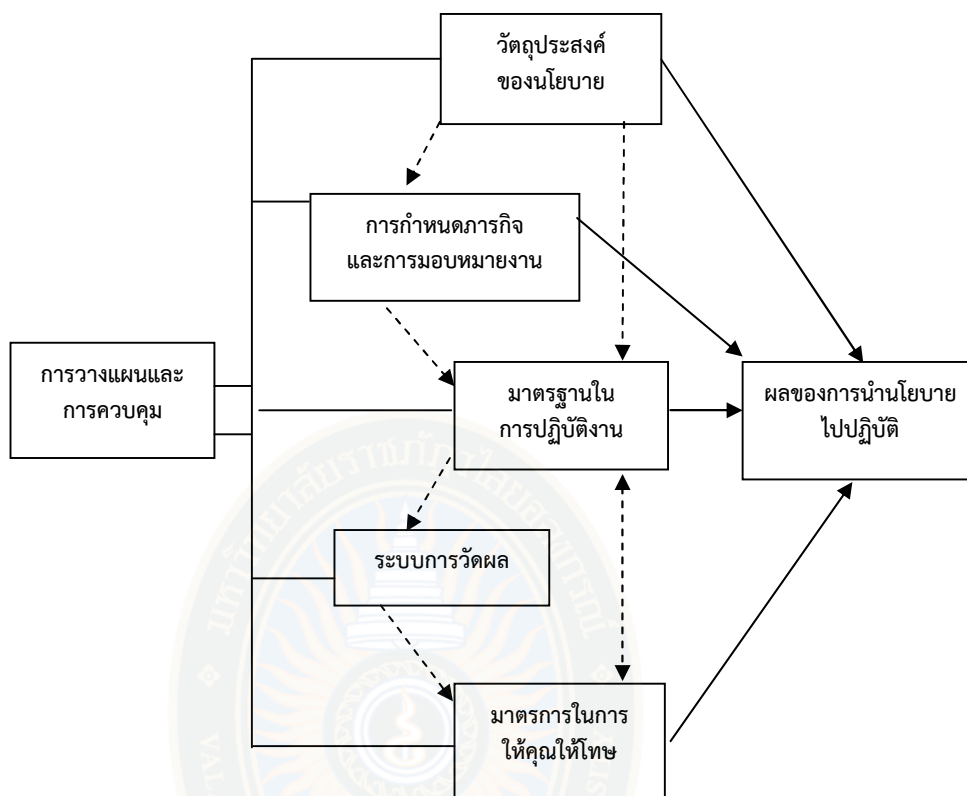
วิลเลียม (William, 1971) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์กร ให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งต้องมีการจัดหา หรือเตรียมวิธีการทั้งหลาย เพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

ดังนั้น จึงสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของผู้วิจัยได้ว่า ปัจจัยใดที่มีผลกระทบต่อหน่วยงานมากหรือน้อยเพียงใดควรให้ความสำคัญในการศึกษา และพิจารณาในแต่ละปัจจัยที่อยู่ในหน่วยงาน หรือองค์กรที่เป็นอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ให้เป็นแนวทางหรือแผนงานหรือโครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม และปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน ขององค์กรทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน จะทำให้การกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพ และการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถประสบความสำเร็จได้มากขึ้น

#### 2.8.6.1 ตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในทัศนะของ วรเดช จันทรร (2539) ได้แบ่งตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ 6 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบทางด้านการเมือง (Political Model) และตัวแบบทั่วไป (General Model) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

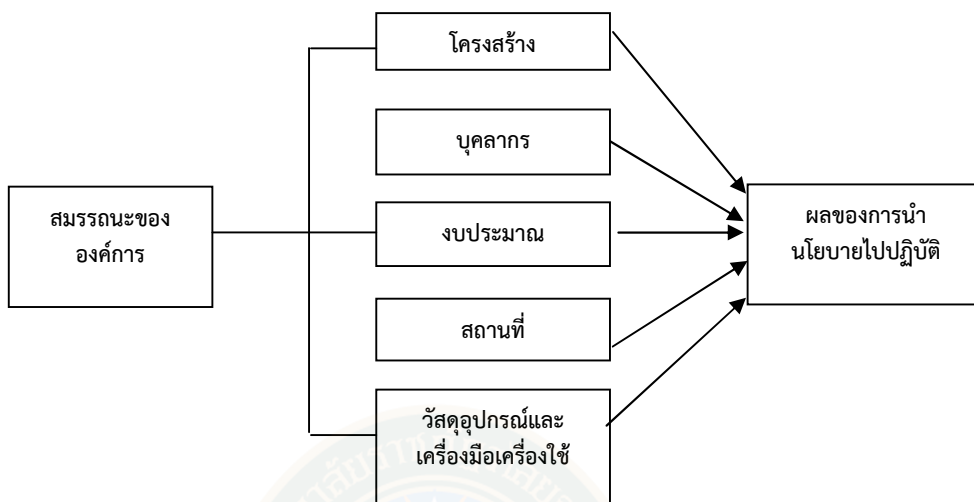
1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของนโยบายที่กำหนดไว้จะต้องนำทรัพยากรทางการบริหารมาดำเนินงาน โดยเน้นวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายเป็นหลัก ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องเข้าใจความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนอย่างถ่องแท้ เพื่อนำไปกำหนดภารกิจ และมอบหมายงานให้แก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการดำเนินงาน ต้องกำหนดมาตรฐานให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน และระบบการให้คุณให้โทษที่สัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม ระบบการวางแผน และการควบคุมผลงานที่ดีนี้ มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพที่ 2.6 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล  
ที่มา: วรเดช จันทรร (2552)

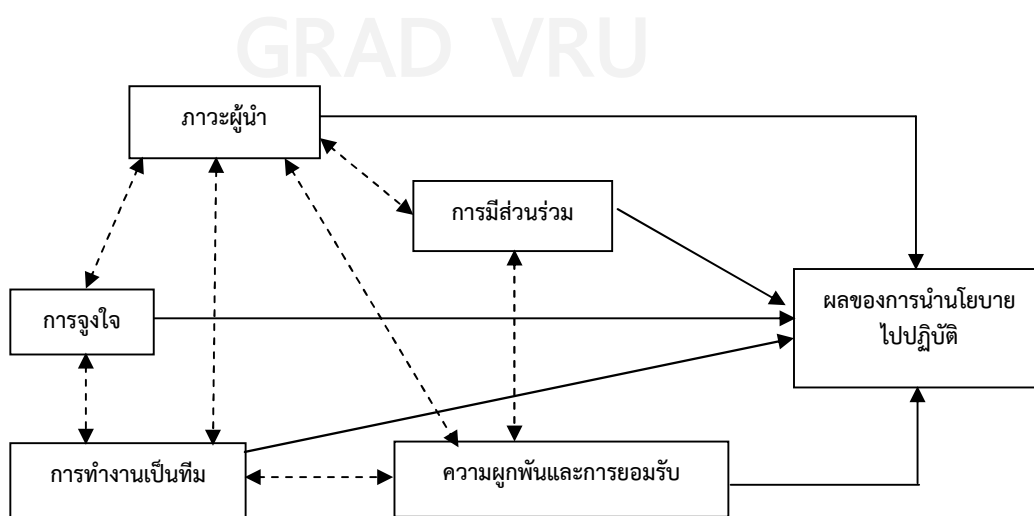
2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเชื่อว่าขีดความสามารถขององค์การที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งสมรรถนะขององค์การมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ 5 ปัจจัย ได้แก่

- (1) โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม กับภาระงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- (2) ภายในองค์การต้องประกอบด้วยบุคลากร ซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการและ/หรือด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ
- (3) งบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ
- (4) องค์การยังต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้
- (5) สถานที่ที่ใช้ดำเนินงานต้องเอื้อต่อการดำเนินงานตามนโยบาย



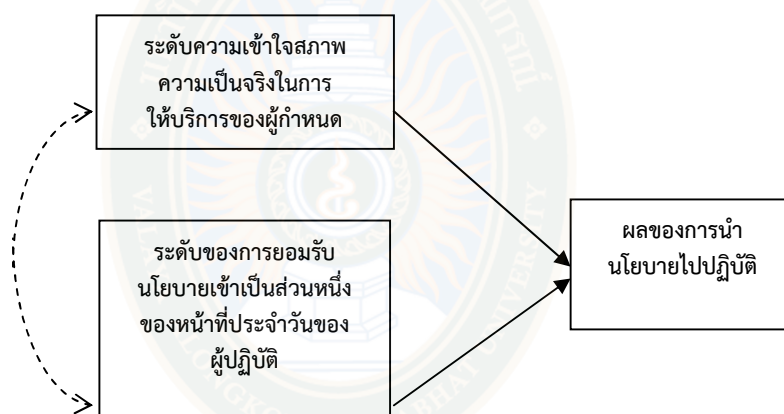
ภาพที่ 2.7 ตัวแบบทางด้านการจัดการ  
ที่มา: วรเดช จันทรร (2552)

3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของ การสร้างความผูกพัน และการยอมรับให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์กร ดังนั้นองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรสร้างความผูกพัน และการยอมรับในนโยบาย โดยเน้นการมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจ และภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์กรเพื่อสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบาย และวางแผนงานหรือโครงการ



ภาพที่ 2.8 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร  
ที่มา: วรเดช จันทรร (2552)

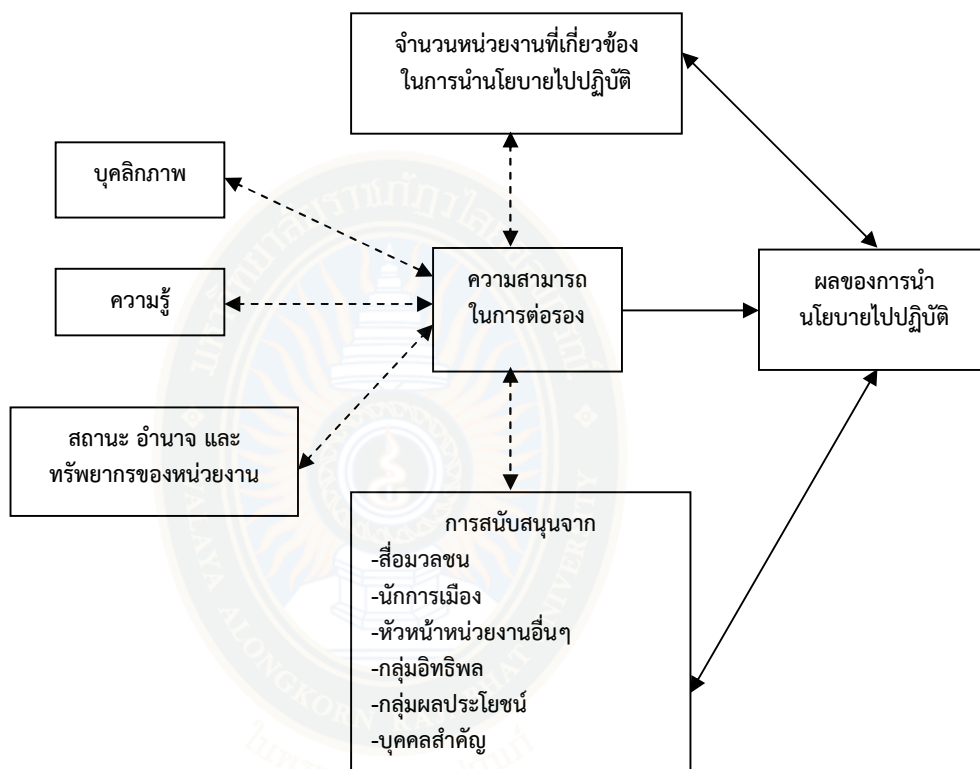
4) ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรนั้นเกี่ยวข้องกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง หรือบุคลากรคนใดคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการขององค์กร แต่อำนาจที่แท้จริงขององค์กรกระจาย อยู่ที่สมาชิกขององค์กร หรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกคนโดยที่ผู้บริหารระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควบคุม ไม่ได้ กล่าวคือสมาชิกขององค์กร หรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถใช้ดุลยพินิจหรือวิจรรณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการยอมรับนโยบายแล้วปรับแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายให้เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงานมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย



ภาพที่ 2.9 ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ  
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2552)

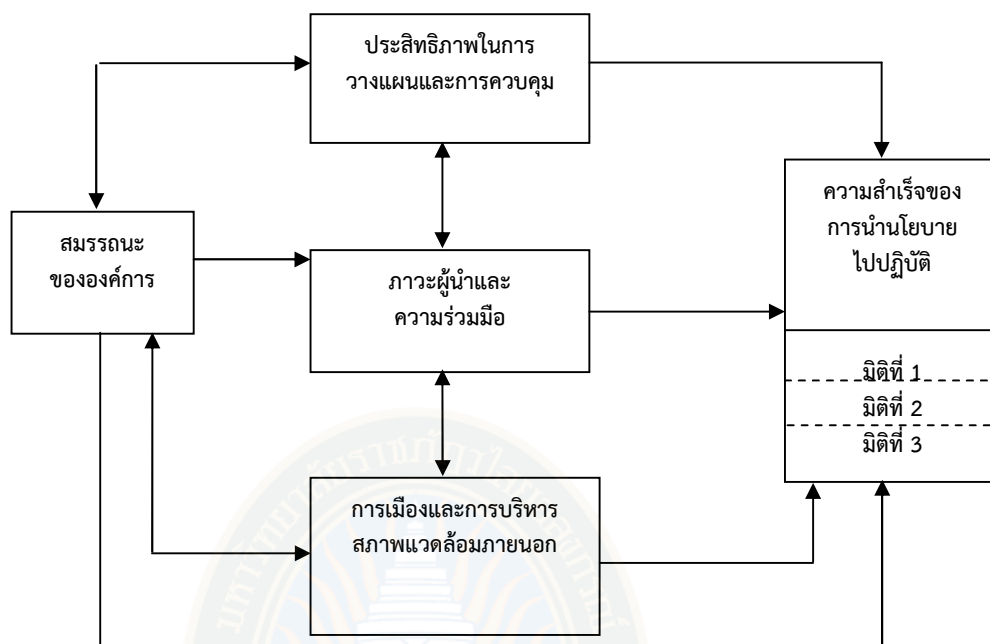
5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้ เชื่อว่า ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์กร และในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ และปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น ดังนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุน หรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ สถานะ อำนาจ

และทรัพยากรของหน่วยงานหรือองค์การ ความสามารถในการต่อรองของผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์การ ความสัมพันธ์ของผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์การ ในลักษณะของการสนับสนุนจากปัจจัยภายนอกหน่วยงานหรือองค์การ ได้แก่ สื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย



ภาพที่ 2.10 ตัวแบบทางด้านการเมือง  
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2552)

6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integration Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 7 ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จ และความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำ ความร่วมมือ การเมือง และการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



ภาพที่ 2.11 ตัวแบบเชิงบูรณาการ  
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2552)

#### 2.9.6.2 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

##### 1) ปัจจัยทางด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่

###### (1) ลักษณะของนโยบาย

เกอร์เดิล (Grindle, 1980) มีความเห็นว่า เนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ 1) นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ 2) นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้างๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ 3) นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ 4) นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาวอาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น 5) ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ และ 6) เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใคร หรือหน่วยงานใดจะรับผิดชอบดำเนินการจะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

แมสมาเนียน และซาบาเตียร์ (Mazmanian & Sabatier, 1983) ให้ข้อสรุปว่านโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง

นอกจากนี้เขายังชี้ให้เห็นว่า ความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ใขนั้น จะมีส่วนกำหนดความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่สร้างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

- 1) วัตถุประสงค์ชัดเจน แน่นนอน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดีซึ่งจะช่วยเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน
- 2) ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
- 3) การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
- 4) การจัดสายงานการบังคับบัญชาประสานงานภายใน และระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ และ
- 5) การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1970) ศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นครโอคแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1973 นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลว (Sound Theory) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้ หากทฤษฎีผิดก็จะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) เสนอว่า ความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ น้อยที่สุด และมีความพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้ามถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

## (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

เกอร์เดิล (Grindle, 1980) เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกันเช่นเดียวกับ Mazmanian & Sabatier (1983) ซึ่งเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างน้อยแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกระจ่างแล้วยังต้องสอดคล้องกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องทำ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

วีปา (Vepa, 1980) เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้านแต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่บรรลุไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้ง ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุม และการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ



จง ฮวาง (Joung Whang, 1976) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1971 พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ Vepa ก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน ในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อยง่ายต่อการติดตามประเมินผลหน่วยงาน และบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่ามีควรมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายมากน้อยแค่ไหนเพียงใด

## 2) ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ได้แก่

(1) การติดต่อสื่อสาร Edwards & Sharkansky (1978) ได้กล่าวว่าปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่ง คือการติดต่อสื่อสาร (Communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้นผู้กำหนดนโยบายต้องรู้ว่าควรทำอย่างไรจะส่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผล และคำสั่งต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กร และหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเองต้องการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอนอื่นๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

(2) การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการรัฐบาล และรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลง มักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่ได้ร่างนโยบายไว้ได้ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของ Mazmanian & Sabatier (1983) นอกจากนี้ Vepa (1976 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2536) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายเขากล่าวว่า ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้วโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อย Van Meter & Van Horn (1975) ได้กล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่า เห็นด้วย หรือไม่กับนโยบายนั้น และกล่าวด้วยว่าการสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

## 3) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

เกอร์เดิล (Grindle, 1980) ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะประเทศโลกที่สามได้ชี้ให้เห็นประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าควรหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อยู่ในความสนใจของ Van Meter & Van Horn (1975) ชี้ให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งสองจึงได้ตั้งคำถามดังต่อไปนี้ คือ 1) ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำไปสู่การปฏิบัติมีจำนวน

เพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ 2) สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ 3) มติมหาชนมีลักษณะเป็นอย่างไร 4) ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีกลุ่มที่ต่อต้าน หรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร และ 6) กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะ

แมสมาเนียน และซาบาเตียร์ (Mazmanian & Sabatier, 1983) ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

#### 4) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

(1) ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น มักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น

(2) ความเพียงพอของทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุนอัน ได้แก่ จำนวน และคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง

(3) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ Edwards & Sharkansky (1978) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงาน และจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาน้อยเพียงใด ดังนั้นผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วม หรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรกในประเด็นนี้ Van Meter & Van Horn (1975) ได้ชี้ว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง Mazmanian & Sabatier (1983) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ Pressman & Wildavsky (1970) มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นจึงควรรับผิดชอบต่อความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุย่อมจะต่างกัน ดังนั้นจึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนาธรรมเช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

(4) การกำหนดกลยุทธ์ และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่ายไม่ซับซ้อน หากใช้กลยุทธ์ที่ยุ่ยากซับซ้อนมากเท่าไรโอกาสที่จะประสบความสำเร็จยิ่งมีมาก Pressman & Wildavsky (1970)

แมสมาเนียน และซาบาเตียร์ (Mazmanian & Sabatier, 1983) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้อง และหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมากทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่างๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงาน และผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนียภาพ และวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้ง และสร้างความล่าช้าทั้งโดยทางตรง และโดยอ้อมให้กับโครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้นโอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ยังขึ้นกับ จำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังมีมากเท่าใดปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกัน และก่อความล่าช้าก็มีมากขึ้นเท่านั้น

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง 1) จำนวนบุคลากร และความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในหน่วยที่รับผิดชอบ 3) ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ 4) ระดับการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกัน และต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น 5) สัมพันธภาพที่เป็นทางการของหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

วีปา (Vepa, 1976) กล่าวว่า เทคโนโลยีจะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่างๆ ของนักวิชาการ หรือที่ปรึกษาชาวต่างชาติจะต้องนำมาถ่วงถ่วงให้ดีเสียก่อน เพราะข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพ การณ์ในประเทศกำลังพัฒนา ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย Grindle (1980)

ได้สรุปไว้ว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบาย หรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุนให้การนำนโยบาย หรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ Grindle ยังชี้ให้เห็นอีกว่าในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นหัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สามจึงขึ้นอยู่กับสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

#### 2.8.7 การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ทั้งนี้เพราะการประเมินผลนโยบายจะบอกให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ (Success) หรือล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และจะบอกให้ทราบว่าปัญหาอะไรบ้าง เกี่ยวกับเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives)

ของนโยบาย ตลอดจนทรัพยากร (Inputs) กระบวนการ (Process) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (Organization) ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) ผลกระทบ (Impacts) สิ่งแวดล้อม (Environment) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบาย (Policy-Decision Makers) ที่จะดำเนินนโยบายนั้นต่อไป หรือต้องทำการปรับปรุงนโยบายเสียใหม่ หรือจำเป็นต้องยกเลิกนโยบายในที่สุด (Anderson, 1979)

การประเมินผลเป็นกระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการประเมินผลจะนำไปสู่การพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ

#### 2.8.7.1 ความหมายของการประเมินผลนโยบาย

นักวิชาการที่สนใจศึกษาเรื่องการประเมินผลนโยบายได้นำเสนอทัศนะเกี่ยวกับนโยบายไว้หลากหลายมีทั้งส่วนคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของการประเมินผลนโยบายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

จอห์น โอเวน (John M. Owen, 1993) ให้ทัศนะไว้ว่า การประเมินผลหมายถึง กระบวนการจัดหาข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน คำว่าประเมินผล “Evaluate” ถูกใช้เป็นทางเลือกสำหรับการประเมิน “วัตถุ” (Object) และวัตถุสำหรับการประเมินอาจได้แก่การวางแผน (Planning) แผนงาน (Programs) นโยบาย (Policies) องค์กร (Organizations) และปัจเจกบุคคล (Individuals) เป็นต้น

ปีเตอร์เอช รอสซี และโฮเวิร์ด อี ฟรีแมน (Peter H. Rossi & Howard E. Freeman, 1993) ให้ทัศนะไว้ว่า การประเมินผล คือ การใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบเพื่อการประเมินกรอบความคิดเชิงทฤษฎี (Conceptualization) การออกแบบ (Design) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) และอรรถประโยชน์ที่เกิดจากการนำโครงการทางสังคมไปปฏิบัติ (Utility of Social Intervention Program) หรือในอีกทางหนึ่ง การประเมินผลใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการพิจารณาตัดสินใจ และปรับปรุงแนวทางของนโยบาย หรือโครงการที่ดำเนินอยู่จากจุดเริ่มต้นของโครงการจนถึงขั้นตอนการพัฒนาโครงการ และการนำโครงการไปปฏิบัติ

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1994) ให้ทัศนะว่าการประเมินผลนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการประมาณการ (Estimation) การประเมิน (Assessment) หรือการประมาณค่า (Appraisal) นโยบาย ซึ่งรวมถึงเนื้อหาสาระ (Content) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) และผลกระทบ (Effects) ในฐานะที่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ (Functional Activity) การประเมินผลเกิดขึ้นตลอดกระบวนการของนโยบาย (Policy Process) การประเมินผลมิใช่เรื่องที่เรียบง่ายในฐานะที่เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าขั้นตอนอื่นของกระบวนการนโยบายที่กล่าวมาแล้ว

โธมัส อาร์. ดาย (Thomas R. Dye, 1981) ให้ทัศนะว่าการประเมินผลหมายถึง การประเมินโครงการของรัฐที่ดำเนินอยู่ทั้งหมดว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness) ของ 2 โครงการ หรือมากกว่า ว่ามีส่วนในการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือไม่ การประเมินผลนโยบาย ควรเน้นเรื่องการประเมินผลของเป้าประสงค์

(Goals) ของโครงการ หรือนโยบาย ถ้าผู้ประเมินไม่ทราบเป้าประสงค์ของนโยบาย ผู้ประเมินควร ประเมินผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts)

เออร์เนต อาร์ เฮาส์ (Ernest R. House, 1984) ให้ทัศนะไว้ว่าการประเมินผล นโยบาย คือ กิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือของผู้ตัดสินใจ และมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากร ให้เป็นธรรม และทำให้เกิดความชอบธรรมทางกฎหมายว่าใครได้อะไร การประเมินผลเป็นกลไกทาง สังคมสำหรับการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน และสิ่งที่พึงประสงค์จากรัฐ

#### 2.8.7.2 จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลมีจุดมุ่งหมายสำคัญ (Purposes of Evaluation) หลาย ประการทั้งจุด มุ่งหมายทางวิชาการ และทางปฏิบัติดังนี้ (Owen, 1993; Chelimsky, 1978)

- 1) เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผล
- 2) เพื่อทดสอบสมมติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง
- 3) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหาร
- 4) เพื่อการปรับปรุงแผนงาน
- 5) เพื่อประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงการ
- 6) เพื่อระบุแนวทางที่จะปรับปรุงมาตรการที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสม
- 7) เพื่อความกระจ่างชัดของแผนงาน
- 8) เพื่อการพัฒนาแผนงาน
- 9) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน
- 10) เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล

#### 2.8.7.3 แนวทางและตัวแบบในการประเมินผล

เนื่องจากการประเมินผลได้รับความสนใจ และตระหนักในคุณค่าและความ สำคัญมาเป็นเวลานาน ดังนั้นแนวทาง และตัวแบบในการประเมิน (Approaches and Models for Evaluation) จึงได้รับการพัฒนาโดยตลอด ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลได้นำเสนอแนวทาง และตัวแบบสำหรับการประเมินผลที่มีความหลากหลายแตกต่างกันทุกแนวทาง และตัวแบบในการ ประเมินผลมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความหมาย (Meanings) แนวความคิด (Concepts) เหตุผล (Reasons) ระเบียบวิธีการ (Procedures) และข้อจำกัด (Constraints) ดังนั้น ในการประเมินผล โครงการผู้ประเมินผลไม่ควรจะเลือกใช้แนวทาง หรือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากข้อเท็จจริง ที่ว่าแนวทาง และตัวแบบแต่ละชนิดต่างมีจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ด้วยกัน ทั้งสิ้นดังนั้น ผู้ประเมินผลควรประยุกต์แนวทาง (Approach) ระเบียบวิธี (Procedure) และตัวแบบ (Model) ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา (Problems) และคุณลักษณะ (Characteristics) และ วัตถุประสงค์ (Objectives) ของแต่ละโครงการ

โพซาวัค และแคร์รี (Posavac & Carey, 1992) ให้ข้อสังเกตว่า เป็นสิ่งสำคัญ สำหรับผู้ประเมิน (Evaluators) และผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่จะหลีกเลี่ยงตัวแบบใดตัวแบบ หนึ่งโดยคิดว่าเป็นตัวแบบที่เหมาะสม และถูกต้องที่สุดก่อนที่จะวิเคราะห์โครงการที่จะประเมินให้ชัดเจน เสียก่อน Posavac และ Carey ชี้ให้เห็นว่าการประเมินผลส่วนใหญ่ใช้แนวทางหลายแนวทางร่วมกันคือ

1) การประเมินผลแบบดั้งเดิม (The Traditional Evaluation Model) การประเมินผลแบบดั้งเดิม เป็นรูปแบบการประเมินผล ลักษณะการประเมินผลตามแบบนี้อาจเป็นลักษณะการวิเคราะห์แบบไม่เป็นทางการ ไม่ได้ใช้ระเบียบการวิเคราะห์ที่วิจัยที่เป็นระบบ ผู้ประเมินผลภายในส่วนใหญ่มิใช่ผู้เชี่ยวชาญในการประเมินผลโดยตรง นอกจากนี้การประเมินผลอาจแฝงด้วยอคติที่ต้องการนำเสนอเฉพาะผลด้านดี เพื่อวัตถุประสงค์ในการของบประมาณสนับสนุนต่อไป

2) ตัวแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Social Science Research Model) เป็นรูปแบบที่ผู้ชำนาญการ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลเป็นผู้ดำเนินการประเมินด้วยตนเอง ผู้ประเมินผลจะเคร่งครัดกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ ในการกำหนดกรอบความคิดการประเมินผล การกำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้องการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติที่ก้าวหน้าทำให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรง (Validity) และเชื่อถือได้ (Reliability) สำหรับการเลือกเทคนิคในการวิเคราะห์ที่ผู้ประเมินผลจะพิจารณาจากความเหมาะสมเป็นสำคัญ โดยอาจจะใช้การวิจัยประเมินผลแบบทดลอง (Randomized Experiment) หรือการวิจัยประเมินผลแบบกึ่งทดลอง (Quasi-Experiment) ก็ได้

3) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นเป้าประสงค์เป็นหลัก (Goal-Oriented Evaluation or Goal-Based Evaluation) แนวทางนี้มุ่งเน้นการสำรวจเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์เป็นหลักโดยถือว่าระดับการบรรลุเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้ประเมินผล

4) การประเมินผลโดยปลอดเป้าประสงค์ (Goal-Free Evaluation) แนวทางนี้จะตรงกันข้ามกับแนวทางที่มุ่งการประเมินเป้าประสงค์เป็นหลัก ทั้งนี้เพราะเห็นจุดอ่อนว่าการที่ผู้ประเมินผลมุ่งสนใจเฉพาะเป้าประสงค์เป็นหลักอาจละเลยข้อมูลอื่นๆ ที่มีความสำคัญและจำเป็น และมีผลกระทบต่อเป้าประสงค์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นการประเมินผลโดยปลอดเป้าประสงค์จึงมุ่งที่ผลกระทบของโครงการนอกเหนือจากเกณฑ์ที่คาดหมายไว้

5) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Accountability or Audit Model) แนวทางนี้ไม่เน้นการตรวจสอบเกี่ยวกับต้นทุน และผลประโยชน์ของโครงการทั่วไปในทางเศรษฐกิจแต่ให้ความสนใจในการประเมินผลโครงการสาธารณะใหญ่ๆ (Mega-Project) ว่าประชาชนได้รับประโยชน์ จากโครงการดังกล่าวคุ้มค่าหรือไม่ การบริหารโครงการมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพเพียงใด การลงทุนของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้เพียงใด (Posavac & Carey, 1992)

6) การประเมินผลเชิงคุณภาพ (Qualitative or Naturalistic Evaluation) แนวทางนี้มุ่งใช้การประเมินแบบธรรมชาติวิทยา หรือการประเมินผลเชิงคุณภาพ ผู้ประเมินผลจะมุ่งสำรวจข้อมูลจากโครงการที่เกิดขึ้นจริง โดยมิได้กำหนดฐานคติในการประเมินผลไว้ล่วงหน้าดังกรณีของการประเมินผลเชิงปริมาณ โดยพยายามจะตัดอคติที่มีอยู่ก่อนให้หมดไป

7) การวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) แนวทางนี้จะให้ความสนใจในการพิจารณาค่านิยมพื้นฐาน และคุณลักษณะของการกระจายผลประโยชน์ของโครงการตามที่กล่าวอ้างไว้มากกว่าการวัดผลประโยชน์สุทธิของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

กูบา และลินคอน (Guba & Lincoln, 1989) จำแนกพัฒนาการของการประเมินผลออกเป็น 4 ยุค โดยยุคที่ 1 มุ่งเน้นการวัดผล (Measurement) ของโครงการว่าบรรลุ

วัตถุประสงค์เพียงใดยุคที่ 2 มุ่งเน้นการอธิบาย (Description) แบบแผนของจุดแข็ง และจุดอ่อนของโครงการ เพื่อการสำรวจสภาพปัญหาอุปสรรคของโครงการ และนำไปสู่การเสนอข้อปรับปรุงแก้ไข ยุคที่ 3 มุ่งเน้นการใช้ดุลยพินิจ (Judgement) เพื่อพิจารณาหรือตัดสินความเหมาะสมของโครงการ และยุคที่ 4 Guba และ Lincoln เห็นว่าควรจะมีที่ความรับผิดชอบต่อ (Responsive Focusing) ต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในโครงการเป็นสำคัญ โดยนำเสนอแนวทางที่มีเอกลักษณ์เฉพาะที่แตกต่างไปจากจุดมุ่งเน้นของ 3 ยุคที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป จากแนวทางและตัวแบบการประเมินผลที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่ามีสาระสำคัญ และจุดเน้นที่หลากหลายแตกต่างกัน แต่ละแนวทาง และตัวแบบอาจมีความเหมาะสมในการประเมินโครงการบางลักษณะ หรือบางโครงการอาจจะต้องใช้แนวทาง หรือตัวแบบต่างๆ หลายแนวทาง หรือตัวแบบผสมผสานกัน เพื่อให้การประเมินผลบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นจึงไม่มีสูตรสำเร็จว่าแนวทางใดหรือตัวแบบใดจะเหมาะสมกับการประเมินผลโครงการใดเป็นการเฉพาะเจาะจงทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ของผู้ประเมินผลเป็นสำคัญว่าจะเลือกใช้อย่างไรจึงจะได้ผลตรงตามความต้องการของการประเมินผลมากที่สุดการประเมินผลนโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้กำหนดนโยบาย (Policy Makers) ในการตัดสินประสิทธิภาพการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเหมาะสมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การปรับปรุงนโยบาย หรือการยกเลิกนโยบาย (Policy Termination) ในกรณีที่ไม่เห็นว่โยบายขาดความเหมาะสม และไม่บรรลุผลที่พึงประสงค์ การประเมินผลนโยบายสามารถกระทำได้ตลอดกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การประเมินผลสิ่งแวดล้อม (Environment or Context) ปัจจัยนำเข้าของโครงการ หรือทรัพยากร (Inputs) กระบวนการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ (Process) ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impacts) โดยไม่จำเป็นต้องกระทำเฉพาะในขั้นตอนสุดท้ายของโครงการเท่านั้น

การประเมินผลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ต้องอาศัยระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และผู้ประเมินผลจะต้องจำแนกความแตกต่างให้ชัดเจนระหว่างการวิจัยทางวิทยาศาสตร์พื้นฐาน (Basic Scientific Research) และการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) ทั้งนี้เพราะการวิจัยทางวิทยาศาสตร์พื้นฐานมุ่งสู่ “การค้นหาและการอธิบายความจริง” ในขณะที่การวิจัยประเมินผลมุ่งที่ “การปฏิบัติ” เพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (A Particular Object)

## 2.9 ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

### 2.9.1 ที่มา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการตามนัยของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มุ่งเน้นที่จะพัฒนาการบริหารราชการให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น หมายถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมซึ่งจัดให้ระบบการบริหารราชการเป็นระบบเปิด (Open Governance) โดยประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ รวมถึงภาคประชาสังคม มีโอกาสเข้าร่วมใน 5 มิติคือ

- 1) ร่วมคิดและเสนอความเห็น

- 2) ร่วมตัดสินใจ
- 3) ร่วมดำเนินการ
- 4) ร่วมรับประโยชน์ และ
- 5) ร่วมติดตามผลการดำเนินงาน

ในทางปฏิบัติที่เป็นสากล การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเรื่องที่ถูกประเทศเริ่มให้ความสำคัญและกำลังดำเนินการในหลายรูปแบบ โดยปกติสามารถดำเนินการได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรง คือ ภาครัฐอาจจะเปิดให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง เช่น การลงประชามติ หรือการจัดกระบวนการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน เป็นต้น ในทางอ้อมอาจจะกระทำ ได้หลายวิธีโดยผ่านเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายองค์กรประชาสังคม การเปิดโอกาสและจัดเวทีการมีส่วนร่วมในมิติต่างๆ ทั้ง 5 มิติ สำหรับผู้แทนกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจ สื่อมวลชน และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ในสังคมโดยการที่จัดให้มีเครือข่ายการทำงานร่วมกันนี้ถือว่าเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการทั้งในด้านของการเป็นผู้ร่วมให้ความเห็นต่อการกำหนดนโยบายภาครัฐ การร่วมดำเนินการ การรับรู้ข่าวสาร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบให้การบริหารราชการเป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองกับความต้องการของประชาชน อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ ให้เป็นระบบราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ เป็นระบบราชการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน

การพัฒนาระบบราชการให้เป็นราชการระบบเปิดเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย รวมถึงระบบราชการและข้าราชการไทย ซึ่งยังคุ้นเคยกับการทำงานแบบรวมศูนย์และสั่งการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายสำคัญนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการที่ชัดเจน เพื่อเป็นบรรทัดฐานใหม่ในการวางระบบการบริหารราชการและกระบวนการตัดสินใจ และมีระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะที่ชัดเจนเที่ยงธรรม หากระบบราชการมีการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการในระดับต่างๆ อย่างมีคุณภาพก็จะถือว่าเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ

#### 2.9.2 การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับการพัฒนาระบบราชการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 7: การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยระบุว่า “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น แต่ระบบราชการไทยยังไม่มี การปรับตัวอย่างจริงจัง และคงยึดติดกับลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนายและการทำงานแบบดั้งเดิม ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน”

#### 2.9.3 วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของแผนยุทธศาสตร์ที่ 7 ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาพัฒนาระบบราชการไทยให้ก้าวเข้าสู่การบริหาร



ราชการยุคใหม่ที่มีการบริหารราชการในระบบเปิดที่ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ให้มีทิศทางและแนวทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน ก.พ.ร. จึงกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายสำหรับการทำงานไว้ในส่วนนี้ดังนี้

1) วิสัยทัศน์ “สร้างระบบราชการที่มีกระบวนการบริหารราชการที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งยอมรับและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็นร่วมปฏิบัติงานเป็นหุ้นส่วนเครือข่าย และร่วมการตรวจสอบผลการดำเนินงาน”

2) พันธกิจและเป้าหมาย “ส่งเสริมและกำหนดมาตรการเพื่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการและปรับกระบวนการที่สำนักงานที่ของรัฐให้ยอมรับและเข้าใจระบบบริหารราชการในระบบเปิด เพื่อที่การบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะจะนำไปสู่การบริหารราชการที่เอื้อประโยชน์สุขของประชาชน”

โดยกำหนดเป้าหมายว่าในปี พ.ศ. 2550 ส่วนราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ได้วางมาตรการหรือดำเนินกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ปัญหาข้อพิพาทร้องเรียนและข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปี และสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนร้อยละ 80 ให้เชื่อมั่นในความโปร่งใสของระบบราชการ

#### 2.9.4 วัตถุประสงค์

1) เพื่อกำหนดแนวทางการสร้างการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความเข้าใจ และมีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และเผยแพร่แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

3) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายการทำงานแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม

#### 2.9.5 กลุ่มเป้าหมาย

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมุ่งให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีโอกาสร่วมตัดสินใจดำเนินการและสะท้อนถึงผลงานภาครัฐตามความเหมาะสม ดังนั้น ประชาชน บุคคลทุกคน กลุ่ม/องค์กรทุกประเภทและทุกระดับจึงเป็นเป้าหมายหลักของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งอาจจำแนกได้ ดังนี้

1) ประชาชนทั่วไปโดยรวม

2) ข้าราชการลูกจ้างเจ้าหน้าที่ และพนักงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและหน่วยงานอื่นๆ

3) นักวิชาการในสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย หรือนักวิชาการอิสระ

4) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

5) สื่อมวลชน

## 2.10 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงกำหนดแนวทางพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นพื้นฐานการพัฒนาทั้งการดำเนิน

ชีวิตในทางสายกลาง การยึดถือหลักความพอเพียง การนำความรู้ต่างๆ มาใช้อย่างรอบคอบ และการเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติให้เกิดมโนสำนึกในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต พร้อมทั้งนำหลักบริหารจัดการที่ดี คือ หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส ที่สามารถตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม มากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาให้สามารถใช้เป็นภูมิคุ้มกันของภาคเศรษฐกิจและสังคม พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ

#### 2.10.1 วัตถุประสงค์

1. เพื่อเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคมไทย ทั้งภาคการเมือง ภาครัฐบาล ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว ให้เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน

2. เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โปร่งใส และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากประชาชนและสังคมโดยรวม

3. เพื่อสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4. เพื่อเสริมสร้างกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลบนพื้นฐานของสิทธิและหน้าที่ในทุกภาคส่วนของสังคมไทย

##### เป้าหมายการพัฒนา

1. ภาครัฐมีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม มีระบบและกลไกการทำงานรวมทั้งระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ สามารถวัดผลงานและผลการให้บริการของภาครัฐ ทั้งด้านความพอใจของประชาชนและต้นทุนการดำเนินงานได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีระบบและกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส

3. การดำเนินงานของภาครัฐ ภาครัฐกิจเอกชน และภาคการเมือง โปร่งใส มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมสูงขึ้น

4. ธุรกิจของไทยสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

5. ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องจากภาครัฐอย่างครบถ้วนในเวลาที่เหมาะสม

#### 2.10.2 แนวทางการพัฒนา

เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม ดังนั้น การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำเป็นต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายและแผนชาติ และการปรับระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ ควบคู่กับการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แนวทางการพัฒนาที่ควรดำเนินการ ดังนี้

1. ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี ให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการทำงานของทุกภาคส่วนในการฟื้นฟูประเทศและการสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับการกระจายผลการพัฒนาสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ จัดให้มีระบบการทำงาน ระบบข้อมูล และระบบงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม โดยจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา ดังนี้

1) ปรับบทบาทภารกิจและวิธีบริหารงานของระบบราชการแนวใหม่ โดย

(1) ปรับโครงสร้าง ลดขนาด และเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ ปรับบทบาทภาครัฐจากการเป็นผู้ปฏิบัติไปเป็นผู้กำกับดูแลและอำนวยความสะดวก ให้ภาครัฐเป็นองค์กรขนาดเล็ก มีรูปแบบองค์กรและการจ้างงานที่หลากหลายเหมาะสมสอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่ปรับเปลี่ยนไป รวมทั้งปรับระบบบริหารบุคคลและจำนวนบุคลากรให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจใหม่ พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย รับผิดชอบสูง และมีความเป็นกลางทางการเมือง สามารถทำงานได้เทียบเคียงกับภาคเอกชนและทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

(2) ปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งผลลัพธ์ ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนามาตามแผนชาติ ปรับระบบบัญชีใหม่ให้สามารถวิเคราะห์ความคุ้มค่าการดำเนินงาน ให้ทุกหน่วยงานเปิดเผยแผนการดำเนินงานและการให้บริการต่อสาธารณะ

(3) ปฏิรูประบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งปรับแก้กฎหมาย คำสั่ง ตลอดจนกฎระเบียบที่มีสาระขัดแย้งกัน ปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้รวดเร็ว ทันสมัย ควบคู่กับการพัฒนากฎหมายใหม่ เพื่อกำกับกิจกรรมใหม่ๆ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ลดการใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ส่งเสริมให้สื่อและประชาชนมีบทบาทตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม พัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนแก่บุคลากรภาครัฐและนักกฎหมายทั่วไป พัฒนาหลักสูตรการศึกษา พัฒนาบุคลากรและพัฒนาฐานข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศให้สมบูรณ์

(4) ให้สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการคลังร่วมกันวางระบบการปฏิบัติงานและระบบข้อมูลที่เชื่อมโยง เป็นเอกภาพ และน่าเชื่อถือ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งวางระบบติดตามประเมินผลให้เชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ให้นำหน่วยราชการทุกแห่งรณรงค์เผยแพร่ค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณการทำงานที่มุ่งประโยชน์ของประชาชน ด้วยความสุจริต ขยันอดทน มีความรับผิดชอบ มุ่งมั่นทำงานให้สำเร็จและสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้

2) ปรับระบบบริหารจัดการของภาครัฐให้เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคธุรกิจเอกชนและเศรษฐกิจชุมชน โดย

(1) กำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุน และยกระดับขีดความสามารถของภาคการผลิตและเศรษฐกิจชุมชน

(2) ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาดแก่วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม รวมทั้งเศรษฐกิจชุมชน

(3) สนับสนุนให้มีบริการโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ควบคู่กับการปรับบทบาทภาครัฐให้ปรับตัวและแข่งขันได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

2. กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงาน ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการ ดังนี้

1) ปรับกลไกกำกับการกระจายอำนาจให้มีความคล่องตัว ทำงานได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สร้างความเข้าใจและกำหนดบทบาทที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคประชาชน ในการทำงานร่วมกันเพื่อให้การกระจายอำนาจมีสัมฤทธิ์ผล

2) เตรียมความพร้อมและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องพัฒนาความรู้ ทั้งในด้านเทคนิควิชาการ และการบริหารจัดการ รวมทั้งวางแนวทางกำหนดขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

3) วางระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจ ระบบบริหารงานและบุคลากรที่มี มาตรฐาน ระบบบัญชีแบบพึ่งพิงจ่าย ระบบงบประมาณแบบเน้นผลลัพธ์ ระบบข้อมูลการเงินการคลัง ระบบตรวจสอบและประเมินผล กลไกติดตามผลการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น ศูนย์ให้คำปรึกษา ระดับอำเภอ รวมตลอดทั้งกำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณะและมาตรการจูงใจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาบริการที่ดีขึ้น และกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้บริหาร ตลอดจน การรายงานประชาชน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานและตรวจสอบ

4) วางระบบการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เสมอภาค และสอดคล้องกับภารกิจ ควบคู่กับการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดเก็บรายได้ของตนเอง รมณรงค์สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเห็น ความสำคัญในการเสียภาษีและมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น

3. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกภาคส่วน ทุกระดับอย่างจริงจัง ทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่นเพื่อสร้างสังคม ใสสะอาดและต่อต้านพฤติกรรมอันไม่เหมาะสม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้อง และเฝ้าระวังรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

1) ปรับปรุงกฎระเบียบให้ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เพื่อไม่ให้เป็นช่อง ทางการเรียกร้องผลประโยชน์และสร้างอิทธิพลให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่ม ปรับปรุงกระบวนการ จัดสรรและการใช้งบประมาณ รวมทั้งระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

2) กำหนดแนวทางต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา โดย

(1) จัดทำแผนปฏิบัติการปราบปรามและป้องกันการทุจริต เพื่อเป็นกรอบ แนวทางประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติและเป็นไปใน

ทิศทางเดียวกัน ควบคู่กับการศึกษาหาสาเหตุของการทุจริตประพตมิชอบในเชิงลึกอย่างต่อเนื่อง และแสวงหาแนวทางป้องกันปัญหาได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับสาเหตุของปัญหา

(2) พัฒนารฐานข้อมูลการป้องกันทุจริตโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือป้องกันปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ สร้างกลไกหรือช่องทางให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง การรายงาน และการตรวจสอบเมื่อพบการดำเนินกิจกรรมทั้งของภาครัฐและธุรกิจเอกชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการออกกฎหมายคุ้มครองและให้สิ่งจูงใจแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสการทุจริตแก่ทางราชการ

3) สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตประพตมิชอบ รณรงค์และผลักดันให้การต่อต้านทุจริตเป็นวิถีชีวิตของคนไทย ปลูกฝังค่านิยมภายในครอบครัวให้ดำรงชีวิตในวิถีแห่งความพอดี ยึดหลักคุณธรรม ไม่นิยมความฟุ้งเฟ้อ ไม่ยึดระบบพรรคพวก แยกแยะเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องส่วนรวม มีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และกล้าตัดสินใจโทษคนทำผิด

4) การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อสร้างระบบการ บริหารจัดการภาครัฐ และระบบการเมืองที่โปร่งใส ปลูกจิตสำนึกของข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง นักธุรกิจ และประชาชน ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยดำเนินการดังนี้

(1) สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามเจตนารมณ์และเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการขององค์กร และตัวชี้วัดผลของงานเสนอต่อสาธารณชนทุกปี รวมทั้งจัดให้มีกลไกติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

(2) ปรับทัศนคติและการทำงานของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ให้ดำเนินงานอย่างเป็นกลาง โปร่งใส ซื่อสัตย์ และเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม พร้อมรับฟังความคิดเห็นและการตรวจสอบจากประชาชนและภาคส่วนอื่น เพื่อให้ภาคราชการและภาคการเมืองเป็นกลไกหลักในการกระจายผลประโยชน์แก่กลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม

(3) สนับสนุนบทบาทสื่อในการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการ ตลอดจนการรณรงค์ยกย่องคนดี โดยกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสื่อให้ทำหน้าที่แสวงหาข้อมูลอย่างอิสระ และมีเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เทียงธรรม มีความมั่นคงในวิชาชีพและหน้าที่การงาน และให้มืองค์กรควบคุมกันเองของสื่อ ตลอดจนมีกลไกตรวจสอบด้านจริยธรรม และพัฒนาวิชาชีพเพื่อให้สื่อทำหน้าที่ได้อย่างมีคุณภาพและมีคุณธรรม

5) เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนให้ประกอบธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม มีความโปร่งใส ปราศจากการเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวม และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

## 2.11 ความเป็นมาของการแบ่งกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารงานแบบบูรณาการให้มีความเหมาะสมมากขึ้นในรูปของการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งจะช่วยให้การวางกรอบทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีระบบและร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 เห็นชอบให้จัดตั้ง กลุ่มจังหวัดรวม 19 กลุ่มจังหวัด การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในการประชุม ก.พ.ร. ครั้งที่ 13/2550 วันที่ 17 ธันวาคม 2550 มีมติเห็นชอบให้มีการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดโดยมีรายละเอียด คือ การปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดครั้งนี้คงใช้แนวทางเดิม แต่จะยึดลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานหรือข้อพิจารณาเบื้องต้นของการจัดกลุ่มจังหวัดใช้ประเด็นยุทธศาสตร์ หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัด ที่สอดคล้องกัน หรือเกี่ยวพันต่อกัน เป็นแนวการพิจารณาขั้นที่สอง และประการสุดท้ายพิจารณาจากความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่มและการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกันระหว่างจังหวัดสาเหตุที่ให้ความสำคัญกับการเป็นเขตพื้นที่ติดต่อกันนั้นมาจากสมมติฐานที่ว่าจังหวัดที่อยู่พื้นที่ติดกัน จะมีลักษณะทางภูมิประเทศ ประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยม โกล้เคียงกันมีการแบ่งตามลักษณะของพื้นที่เศรษฐกิจและสังคมที่มีความใกล้เคียงกัน มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ติดต่อกัน มีจุดอ่อน จุดแข็ง ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่คล้ายคลึงกัน จะทำให้ง่ายกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้นอกจากนั้น แล้วการที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะมีปัญหาและความต้องการคล้ายๆ กันสะดวกในการประสานงานและบูรณาการการพัฒนาในกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเห็นควรปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัด เป็น 18 กลุ่มจังหวัด เพื่อเสนอ ครม.ให้ความเห็นชอบและมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 เห็นชอบการปรับปรุงกลุ่มจังหวัด ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ดังนี้

### 2.11.1 กลุ่มจังหวัดและจังหวัด (18 กลุ่มจังหวัด) คือ

1. ภาคกลางตอนบน 1 นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี พระนครศรีอยุธยา
2. ภาคกลางตอนบน 2 ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี
3. ภาคกลางตอนกลาง ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา
4. ภาคกลางตอนล่าง 1 กาญจนบุรี นครปฐมราชบุรีสุพรรณบุรี นครปฐม
5. ภาคกลางตอนล่าง 2 ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี
6. ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สุราษฎร์ธานี
7. ภาคใต้ฝั่งอันดามัน ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง ภูเก็ต
8. ภาคใต้ชายแดน สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา

9. ภาคตะวันออก จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด ชลบุรี
10. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู อุดรธานี
11. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 นครพนม มุกดาหาร สกลนคร สกลนคร
12. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์
13. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี
14. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ นครราชสีมา

15. ภาคเหนือตอนบน 1 เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่
16. ภาคเหนือตอนบน 2 น่าน พะเยา เชียงราย แพร่ เชียงราย
17. ภาคเหนือตอนล่าง 1 ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุดรดิตถ์ พิษณุโลก
18. ภาคเหนือตอนล่าง 2 กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี นครสวรรค์

#### 2.12.2 กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

กลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ภาคกลางตอนบน 1 เน้นการพัฒนาเป็นผู้นำในภูมิภาคด้านอุตสาหกรรมสะอาด ส่งเสริมการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมในการพัฒนาเทคโนโลยีเครื่องจักร ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการออกแบบผลิตภัณฑ์และคุณภาพวัตถุดิบ สร้างมูลค่าเพิ่มของห่วงโซ่การผลิตในกลุ่มอุตสาหกรรม และพัฒนาอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางมรดกโลก และมีบทบาทที่สำคัญ ดังนี้

2.11.2.1 วิสัยทัศน์ (Vision) ศูนย์กลางความเป็นเลิศด้านการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

#### 2.11.2.2 เป้าประสงค์ (Goals)

- 1) มูลค่า GPP ภาคอุตสาหกรรม เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี
- 2) รายได้จากการท่องเที่ยว เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี
- 3) มูลค่า GPP ภาคการค้า การบริการ และการขนส่ง เพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ต่อปี

#### 2.11.2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนา (Development Strategies)

ภายใต้ศักยภาพด้านการเป็นฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศมีแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมที่มีความโดดเด่น ประกอบกับมีที่ตั้งที่อยู่ใกล้เมืองหลวง และมีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก หอการค้าไทยจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดฯ เป็น 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับภาคอุตสาหกรรม (อุตสาหกรรมไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการสร้างรายได้ให้แก่กลุ่ม จังหวัดฯ โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

- (1) ยกระดับการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- (2) ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรม

ของกลุ่มจังหวัด

(3) ปรับปรุงนโยบายและมาตรการของภาครัฐที่มีผลต่อการแข่งขันของอุตสาหกรรม

(4) พัฒนาความรู้และทักษะของผู้ประกอบการและแรงงานในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มจังหวัด ให้มีความพร้อมปฏิบัติงานในระดับที่แข่งขันได้

2) สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคธุรกิจท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ และมรดกโลกทางวัฒนธรรม เพื่อทำให้เกิดการจ้างงาน และกระจายรายได้ โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

(1) ส่งเสริม/อนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดให้ยั่งยืนมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล

(2) พัฒนาขีดความสามารถของชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนารูปแบบสินค้า และบริการการท่องเที่ยว

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด

(4) ยกกระดับมาตรฐานการให้บริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกลุ่มจังหวัด

(5) ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ และทำการตลาดเพื่อเน้นการเพิ่มของนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ

3) พัฒนา และปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ เพื่อใช้เป็นฐานในการขับเคลื่อนภาคเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

(1) พัฒนาโครงข่ายการคมนาคมและขนส่งพื้นฐาน

(2) พัฒนาระบบโลจิสติกส์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งทางน้ำ

#### 2.11.2.4 โครงการที่สำคัญ (Flagship Projects)

เพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้รับการขับเคลื่อนให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดเอาไว้ ควรมีโครงการที่สำคัญๆ ดังนี้

1) โครงการสนับสนุนและส่งเสริมงานวิจัยเพื่อพัฒนาและปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตจาก Resource-base เป็น Technology-base

2) โครงการส่งเสริมให้สถานประกอบการได้รับการรับรองมาตรฐาน (ISO 9000, ISO 14001, ISO 18000 ฯลฯ)

3) โครงการส่งเสริมและพัฒนากิจการพลังงาน และการอนุรักษ์พลังงานในโรงงานอุตสาหกรรม

4) โครงการปรับโครงสร้างภาษีนำเข้าทั้งระบบ และการแก้ไขปัญหาภาษีโดยวิธีพิเศษสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติม

5) โครงการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศในการแลกเปลี่ยนแรงงานฝีมือและเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

6) โครงการวางผังพัฒนากลุ่มเมืองท่องเที่ยวมรดกโลก และการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม

7) โครงการพัฒนาเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศและโครงข่ายคมนาคมระหว่างกลุ่มจังหวัด



8) โครงการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ และ Supply Chain เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม

2.12 ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่การวิจัยใน 4 จังหวัด

2.12.1 จังหวัดนนทบุรี



ภาพที่ 2.12 แผนที่จังหวัดนนทบุรี  
ที่มา: แผนที่ท่องเที่ยว จังหวัดนนทบุรี (2555)

จังหวัดนนทบุรี เป็นเมืองเก่าแก่มากมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เดิมชื่อ “บ้านตลาดขวัญ” ในปี พ.ศ. 2092 สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ โปรดให้ยกฐานะขึ้นเป็นเมืองนนทบุรี พร้อมกับเมืองสาครบุรี และเมืองนครชัยศรี “บ้านตลาดขวัญ” เป็นดินแดนแห่งความอุดมสมบูรณ์และเป็นสวนผลไม้ที่ขึ้นชื่อของกรุงศรีอยุธยาดังปรากฏในจดหมายเหตุบันทึกการเดินทางของลาาลูแบร์ ชาวฝรั่งเศสผู้ซึ่งเดินทางเข้ามาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชว่า สวนผลไม้ที่บางกอกนั้นมีอาณาบริเวณยาวไปตามชายฝั่ง โดยทวนขึ้นสู่เมืองสยามถึง 4 ลี้ กระทั่งจรดตลาดขวัญ ทำให้เมืองหลวงแห่งนี้อุดมสมบูรณ์ไปด้วยผลผลิต ซึ่งคนพื้นเมืองชอบบริโภคกันหนักหนา

(1) พื้นที่และอาณาเขต

จังหวัดนนทบุรีแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาค (ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่) ออกเป็น 6 อำเภอ 52 ตำบล 440 หมู่บ้าน แต่หากไม่นับรวมหน่วยการปกครองในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครซึ่งยุบเลิกตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านแล้ว จะมีทั้งหมด 34 ตำบล 328 หมู่บ้านโดยอำเภอทั้ง 6 อำเภอของจังหวัดนนทบุรี มีพื้นที่ประมาณ 622.303 ตารางกิโลเมตร หรือ 388, 939 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร เพียง 20 กิโลเมตร เป็นหนึ่งในห้าจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพฯ อาณาเขตพื้นที่ทิศเหนือติดจังหวัดปทุมธานี และพระนครศรีอยุธยา

ทิศใต้ติดจังหวัดกรุงเทพมหานครทิศตะวันออกติดจังหวัดกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เขตดุสิต เขตบางเขน ไปจนจรดจังหวัดปทุมธานี ทิศตะวันตกติดจังหวัดนครปฐม

### (2) ประชากรในจังหวัดนนทบุรี

ตามข้อมูลจำนวนประชากรของกรมการปกครอง เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2552 จังหวัดนนทบุรีมีประชากร 1,078,071 คน เป็นชาย 507,972 คน และหญิง 570,099 คน ประกอบด้วยหลายเชื้อชาติทั้งไทย (มีจำนวนมากที่สุด มีอยู่ทั่วไปในจังหวัด) จีน มอญ (อพยพมาในสมัยกรุงธนบุรี และสมัยรัชกาลที่ 2) และมลายู (อพยพมาจากเมืองปัตตานีและไทรบุรี) โดยส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนา รองลงไปเป็นศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม และศาสนาอื่นๆ

ปัจจุบันจังหวัดนนทบุรี มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,078,071 คน (พ.ศ. 2553) มีค่าเฉลี่ยความหนาแน่นของประชากร 1,266.84 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยประชากรร้อยละ 61.4 อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ส่วนที่เหลือร้อยละ 38.6 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล

ซึ่งปัจจุบันที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนนทบุรีนั้น เป็นคนไทยที่อพยพมาจากทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากนนทบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีปริมาณการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงและด้วยเหตุที่เป็นหนึ่งในจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพฯ ซึ่งนอกจากจะอยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ แล้วก็ยังคงความเป็นสังคมเมืองกึ่งชนบทอยู่ ชาวไทยทั่วทุกภูมิภาคจึงจะมาพักอาศัยอยู่ที่จังหวัดนนทบุรีเพื่อความสะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานในกรุงเทพฯ ดังนั้นความพลุกพล่าน ความหนาแน่นทั้งของประชากร และยวดยานพาหนะภายในจังหวัดนนทบุรี จึงไม่ต่างจากกรุงเทพฯ มากนักโดยเฉพาะอำเภอที่อยู่ติดกับกรุงเทพฯ ประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดนนทบุรีร้อยละ 89.75 นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 6.91 นับถือศาสนาคริสต์ และศาสนาอื่นๆ อีก ร้อยละ 2.15

จากสภาพภูมิประเทศของจังหวัดที่ตั้งอยู่ ริมน้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีสภาพพื้นที่แหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ ประชากรของจังหวัดส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ การทำนาข้าว การเพาะปลูก มะพร้าว มะม่วง มังคุด และผลไม้ที่ทำชื่อเสียงให้กับจังหวัด คือทุเรียนเมืองนนท์ นอกจากนี้ยังมีการประกอบอาชีพทางด้านปศุสัตว์และประมงน้ำจืด ตลอดจนมีการทำอุตสาหกรรมหลายชนิด อาทิ อุตสาหกรรมบริการ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมแปรรูปไม้และอุตสาหกรรมในครัวเรือนจำพวกเครื่องจักรสาน และเครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น อย่างไรก็ตามความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ก็ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการขยายตัวของธุรกิจเขต กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พื้นที่เพื่อการเกษตรของจังหวัดนนทบุรีลดน้อยลง โดยในปัจจุบันนนทบุรี มีพื้นที่ทางการเกษตรเป็นร้อยละ 39 ของพื้นที่จังหวัดรายได้ประชากร

### (3) ลักษณะภูมิอากาศ

สภาพภูมิอากาศของจังหวัดนนทบุรีเป็นแบบร้อนชื้น เช่นเดียวกับพื้นที่ในจังหวัดภาคกลางของประเทศ ภาวะอากาศมีอุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย 33.2 องศาเซลเซียส อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย 25.0 องศาเซลเซียส และปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ยประมาณ 1,130.9 มิลลิเมตร

### (4) อาชีพและรายได้ประชากร

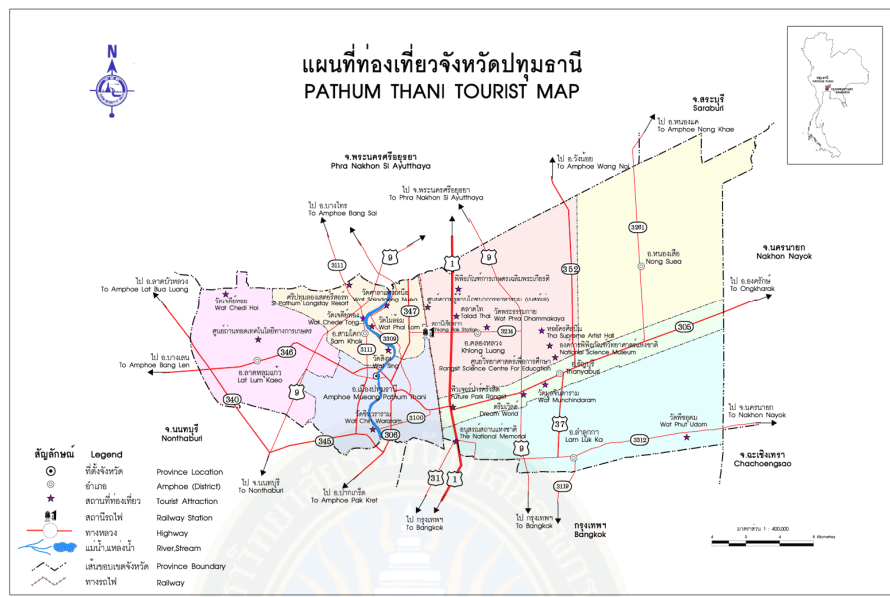
จากสภาพภูมิประเทศของจังหวัดที่ตั้งอยู่ ริมน้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีสภาพพื้นที่แหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ ประชากรของจังหวัดส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่

การทำนาข้าว การเพาะปลูก มะพร้าว มะม่วง มังคุด และผลไม้ที่ทำชื่อเสียงให้กับจังหวัด คือ ทุเรียน เมืองนนทบุรี นอกจากนี้ยังมีการประกอบอาชีพทางด้านปศุสัตว์และประมงน้ำจืด ตลอดจนมีการทำอุตสาหกรรม หลายชนิด อาทิ อุตสาหกรรมบริการ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมแปรรูปไม้ และอุตสาหกรรมในครัวเรือนจำพวกเครื่องจักรสาน และเครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ก็ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการขยายตัวของธุรกิจในเขต กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พื้นที่เพื่อการเกษตรของจังหวัดนนทบุรีลดน้อยลง โดยในปัจจุบันนนทบุรี มีพื้นที่ทางการเกษตรเป็นร้อยละ 39 ของพื้นที่จังหวัด รายได้ประชากร

ประชากรจังหวัดนนทบุรีมีรายได้เฉลี่ย 113,713 บาทต่อปี โดยรายได้ส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับสาขาอุตสาหกรรม รองลงมาเป็นสาขาการก่อสร้าง สาขาบริการ สาขาการค้าส่งและค้าปลีก และสาขานาการ ประกันภัย และธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ ส่วนสาขาเกษตรกรรม ทำรายได้เป็นอันดับที่หกของจังหวัด

#### 2.12.2 จังหวัดปทุมธานี

นารายณ์มหาราช แห่ง กรุงศรีอยุธยา คือ เมื่อพุทธศักราช 2202 มังนันทมิตรได้กวาดต้อนครอบครัวมอญ เมืองเมาะตะมะ อพยพหนีภัยจากศึกพม่า เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกรุงเทพทวารวดีศรีอยุธยา ซึ่งสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ครอบครัวมอญเหล่านั้น ไปตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บ้านสามโคก จากนั้นมาชุมชนสามโคกได้พัฒนามากขึ้นเป็นลำดับ ต่อมาในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชแห่งกรุงธนบุรี ชาวมอญได้อพยพหนีพม่าเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอีก เป็นครั้งที่ 2 สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ อนุญาตให้ตั้งบ้านเรือนที่บ้านสามโคก และครั้งสุดท้าย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ได้มีการอพยพชาวมอญครั้งใหญ่จากเมืองเมาะตะมะ เข้าสู่ประเทศไทยเรียกว่า “มอญใหญ่” พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชาวมอญบางส่วนตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บ้านสามโคก อีกเช่นเดียวกัน ฉะนั้นจากชุมชนขนาดเล็ก “บ้านสามโคก” จึงกลายเป็น “เมืองสามโคก” ในกาลต่อมา



ภาพที่ 2.13 แผนที่จังหวัดปทุมธานี  
ที่มา: แผนที่ท่องเที่ยว บ้านสามโคก จังหวัดปทุมธานี (2555)

(1) ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดปทุมธานีตั้งอยู่ในภาคกลางประมาณเส้นรุ้งที่ 14 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 100 องศาตะวันออก อยู่เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง 2.30 เมตร มีเนื้อที่ประมาณ 1,525.856 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 953,660 ไร่ ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศเหนือ ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) เป็นระยะทางประมาณ 27.8 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง คือ

- ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบางไทร อำเภอบางปะอินและอำเภอมั่นขวัญน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอหนองแค และอำเภอวิหารแดง จังหวัดสระบุรี
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภองครักษ์ จังหวัดนครนายก และอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี
- ทิศใต้ ติดต่อกับเขตหนองจอก เขตคลองสามวา เขตสายไหม เขตบางเขน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางเกร็ง อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี

(2) สภาพภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่มริมสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา มีแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่านกลางจังหวัดในเขตอำเภอเมืองปทุมธานีและอำเภอสสามโคก ทำให้พื้นที่ของจังหวัดถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ฝั่งตะวันตกของจังหวัด หรือบนฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ พื้นที่ในเขตอำเภอลาดหลุมแก้ว กับพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองและอำเภอสสามโคก กับฝั่งตะวันออกของจังหวัดหรือบนฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ พื้นที่อำเภอเมืองบางส่วน อำเภอลองหลวง หนองเสือ ลำลูกกา และบางส่วนของอำเภอสสามโคก

แหล่งน้ำที่สำคัญของจังหวัดปทุมธานี ไม่มีแหล่งน้ำต้นทุนขนาดใหญ่ นอกจากแม่น้ำเจ้าพระยา เฉพาะช่วงที่ไหลผ่านจังหวัดปทุมธานีและอำเภอสามโคก มีความยาวประมาณ 30 กิโลเมตร ดังนั้น น้ำที่ใช้ในการอุปโภค บริโภคและทำการเกษตร จะได้จากระบบคลองส่งน้ำชลประทาน และคลองธรรมชาติ ซึ่งจะรับน้ำจากเขื่อนชัยนาท จังหวัดชัยนาท ส่งมาตามคลองอนุศาสนนันท์ เชื่อมต่อกับคลองระพีพัฒน์ และรับน้ำจากแม่น้ำป่าสัก ส่วนหนึ่งที่เขื่อนพระราม 6 จังหวัดสระบุรี เพื่อส่งน้ำมาให้พื้นที่เพาะปลูกในจังหวัด เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ราบเรียบมาก ดังนั้นระบบส่งน้ำคลองชลประทานในจังหวัดปทุมธานีจะเป็นคลองที่ขุดได้เป็นแนวตรงที่สุดในประเทศไทย

### (3) ส่วนทางการปกครองและสังคม

จังหวัดปทุมธานีประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นดังนี้

1) ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นหน่วยราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเขตจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดอื่นๆ โดยมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับกระทรวง ทบวง และกรมอื่นๆ

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยราชการซึ่ง กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ได้จัดส่งมาปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัด โดยเป็นผู้แทนกระทรวง ทบวง และกรมอื่นๆ ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด มีจำนวน 38 หน่วยงาน นอกจากนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดปทุมธานี แบ่งเขตการปกครองเป็น 7 อำเภอ 60 ตำบล 529 หมู่บ้าน

3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การบริหารส่วนท้องถิ่นมี 3 รูปแบบ ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 11 แห่ง รวม 14 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 51 แห่ง (ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

### (4) ประชากร

จำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2548 จังหวัดปทุมธานีมีประชากรทั้งสิ้น 815,402 คน เป็นชาย 391,909 คน เป็นหญิง 423,493 คน จำนวนบ้าน 370,867 หลังคาเรือน อำเภอที่มีประชากรมากที่สุด คือ อำเภอลำลูกกา

ประชากรในจังหวัดปทุมธานี ประกอบด้วยชาวไทยภาคกลาง อิสลาม เหนือใต้ ชาวจีน ชาวมอญ และชาวมุสลิม ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในจังหวัด ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รองลงมาศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ ภาษาที่นิยมใช้กันมาก คือภาษาไทยภาคกลาง

ประชากรจังหวัดปทุมธานี จะกระจายอยู่ในทุกอำเภอ สภาพความเป็นอยู่ยังคงเป็นแบบชนบท เป็นสังคมเกษตร และส่วนหนึ่งเป็นสังคมเมืองประชาชนอาศัยอยู่สองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่ อาชีพหลัก คือ การทำการเกษตรกรรม ประมาณร้อยละ 80 อื่นๆ ประมาณร้อยละ 20 จากสถิติ จัดอยู่ในลำดับที่ 8 ของประเทศ

### (5) ข้อมูลด้านสังคม

การศึกษา จังหวัดปทุมธานีมีสถานศึกษา ปี 2548 ในระบบโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน มีจำนวนนักเรียน 143,769 คน สถานศึกษาส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาระดับประถมศึกษา รองลงมาได้แก่สถานศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาเนื่องจากจังหวัดปทุมธานีตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพมหานคร และถือว่าเป็นศูนย์กลางการศึกษา ผู้ที่เข้ามารับการศึกษา เป็นนักศึกษาจากทั้งใน

จังหวัด กรุงเทพฯ จังหวัดใกล้เคียงและจังหวัดอื่นๆ นอกจากการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้ว จังหวัดปทุมธานียังจัดให้มีการศึกษานอกโรงเรียน เช่น การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ การศึกษาต่อเนื่องและการศึกษาผู้ใหญ่สายอาชีพ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนที่ไม่สามารถจะเข้ารับการศึกษาระบบโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระบบได้

#### (6) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

การเกษตรกรรม ถือเป็นอาชีพหลักที่สำคัญของประชาชนดั้งเดิม ในจังหวัดปทุมธานีและการผลิตภาคเกษตรกรรมยังคงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจรองจากอุตสาหกรรมของจังหวัด การเกษตรกรรมมีส่วนประกอบที่สำคัญ คือ การกสิกรรม การประมง และปศุสัตว์ พื้นที่ทำการเกษตร จังหวัดปทุมธานี มีพื้นที่ทำการเกษตรในปี 2548 รวมทั้งสิ้น 436,852 ไร่ และมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรรมจำนวน 22,928 ครัวเรือน พื้นที่การเกษตรมีอยู่ในทุกอำเภอภายในจังหวัด

#### (7) การอุตสาหกรรม

สถิติโรงงานอุตสาหกรรมของจังหวัดปทุมธานี มีจำนวนโรงงานทั้งสิ้นในปี 2548 จำนวน 245 แห่ง มูลค่าเงินลงทุน 8,886,208,067 บาท ก่อให้เกิดการจ้างงาน 13,376 คน สถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่มีเส้นทางคมนาคมสะดวกสามารถทำให้การบริการด้านคมนาคมขนส่งได้รวดเร็วมากขึ้น

#### (8) การคมนาคมขนส่ง

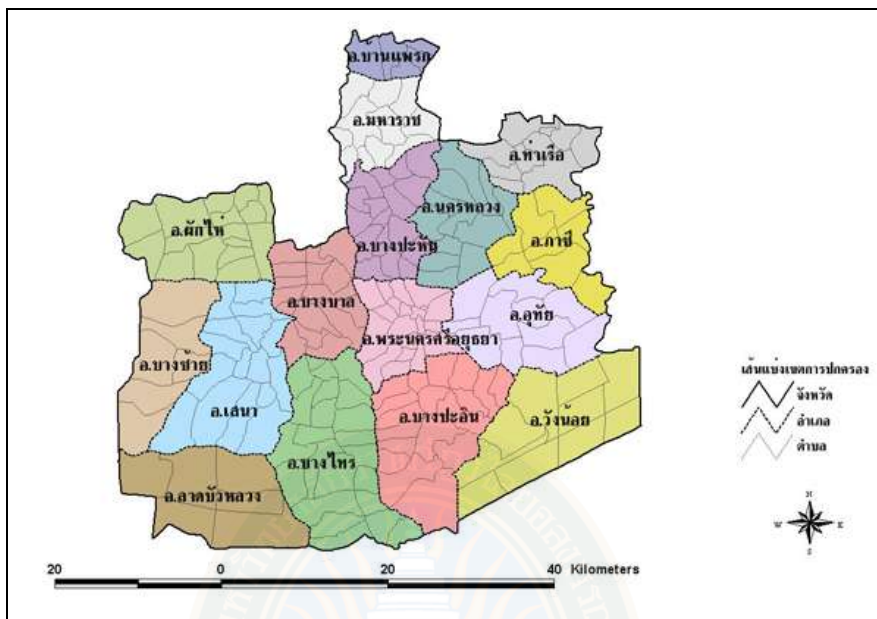
จังหวัดปทุมธานีมีเส้นทางคมนาคมขนส่ง ทั้งทางบกโดยทางรถยนต์และรถไฟทางน้ำ การคมนาคมทางบกมีถนนพหลโยธินเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือผ่าน และมีเส้นทางเชื่อมระหว่างจังหวัดใกล้เคียงที่สะดวกรวดเร็วและใช้ได้ทุกฤดูกาลโดยมีระยะทางการคมนาคมขนส่ง ดังนี้ (ที่มา: สำนักงานขนส่งจังหวัดปทุมธานี)

การคมนาคมทางบกโดยรถไฟ จังหวัดปทุมธานีมีเส้นทางรถไฟสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือผ่าน โดยมีสถานีรถไฟ 2 แห่ง ได้แก่ สถานีรถไฟรังสิต ในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี และมีสถานีรถไฟเชียงราก ในเขตอำเภอสามโคก และมีจุดที่จอดรับส่งผู้โดยสารรถไฟระยะสั้น เพื่อเดินทางไปยังกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงที่มีระยะสั้นที่ผ่านหมู่บ้านรัตนโกสินทร์ และจุดจอดรถไฟหลักหก

การคมนาคมทางน้ำ ใช้เส้นทางตามลำน้ำเจ้าพระยา ซึ่งผ่านอำเภอเมืองปทุมธานีและอำเภอสามโคก แต่เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาเดินทางนานทำให้การคมนาคมทางน้ำไม่ได้รับความนิยมมากในปัจจุบัน คงมีแต่การขนส่งสินค้าบางประเภทที่ไม่เน่าเสีย ได้แก่ อัญมณี ดินและทราย เป็นต้น

### 2.12.3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเคยเป็นราชธานี (เมืองหลวง) ของอาณาจักรอยุธยา หรืออาณาจักรสยาม ตลอดระยะเวลา 417 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 1893 กระทั่งเสียกรุงแก่พม่า เมื่อ พ.ศ. 2310 ครั้งเมื่อพระเจ้าตากสินมหาราชทรงสถาปนาราชธานีแห่งใหม่ที่กรุงธนบุรี กรุงศรีอยุธยาที่ไม่ได้กลายเป็นเมืองร้างยังมีคนที่รักถิ่นฐานบ้านเดิมอาศัยอยู่และมีราษฎรที่หลบหนีไปอยู่ตามป่า กลับเข้ามาอาศัยอยู่รอบๆ เมืองรวมกันเข้าเป็นเมือง จนทางการยกเป็นเมืองจัตวาเรียกว่า “เมืองกรุงเก่า”



ภาพที่ 2.14 แผนที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ที่มา: พัฒนาข้อมูลโดย: กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
โทร. 0-3533-5665 มท.10422

เมื่อ พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงยกเมืองกรุงเก่าขึ้นเป็น หัวเมืองจัตวา เช่นเดียวกับในสมัยกรุงธนบุรี หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรด ให้จัดการปฏิรูปการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการปกครองส่วนภูมิกษัตริย์นั้น โปรดให้จัดการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น โดยให้รวมเมืองที่อยู่ใกล้เคียงกัน 3-4 เมือง ขึ้นเป็นมณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง โดยในปี พ.ศ. 2438 ทรงโปรดให้จัดตั้งมณฑลกรุงเก่าขึ้น ประกอบด้วยหัวเมืองต่างๆ คือ กรุงเก่าหรืออยุธยา อ่างทอง สระบุรี พระพุทธบาท ลพบุรี พรหมบุรี อินทร์บุรี และสิงห์บุรี

ต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมเมืองอินทร์บุรีและเมืองพรหมบุรีเข้ากับเมืองสิงห์บุรี รวมเมืองพระพุทธบาทเข้ากับเมืองสระบุรี ตั้งที่ว่าการมณฑลที่อยุธยา และในปี พ.ศ. 2469 เปลี่ยนชื่อจาก “มณฑลกรุงเก่า” เป็น “มณฑลอยุธยา” ซึ่งจากการจัดตั้งมณฑลอยุธยามีผลให้อยุธยามีความสำคัญทางการบริหารการปกครอง มากขึ้น การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหลายอย่างมีผลต่อการพัฒนาเมืองอยุธยาในเวลาต่อมา จนเมื่อยกเลิกการปกครองระบบมณฑลเทศาภิบาล ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อยุธยาจึงเปลี่ยนฐานะเป็นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจนถึงปัจจุบัน

ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายบูรณะโบราณสถานภายในเมืองอยุธยา เพื่อเป็นการฉลองยี่สิบห้าพุทธศตวรรษ ประจวบกับในปี พ.ศ. 2498 นายกรัฐมนตรีประเทศพม่าเดินทางมาเยือนประเทศไทย และได้มอบเงินจำนวน 200,000 บาท เพื่อปฏิสังขรณ์วัดและองค์พระมิ่งคลบพิตร เป็นการเริ่มต้นบูรณะโบราณสถานในอยุธยาอย่างจริงจัง ซึ่งต่อมากรมศิลปากรเป็น

หน่วยงานสำคัญในการดำเนินการ จนองค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือ ยูเนสโกมีมติให้ประกาศขึ้นทะเบียนอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็น “มรดกโลก” เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534 มีพื้นที่ครอบคลุมในบริเวณโบราณสถานเมืองอยุธยา

### (1) การปกครอง

จังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 76 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 2,556 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 อำเภอ ได้แก่ อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอนครหลวง อำเภอภาชี อำเภอบ้านแพรก อำเภอบางซ้าย อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง อำเภอบางบาล อำเภอมหาราช อำเภอบางปะหัน อำเภอเสนา อำเภออุทัย อำเภอบางปะอิน อำเภอผักไห่ อำเภอท่าเรือ และอำเภอวังน้อย แยกเป็น 209 ตำบล 1470 หมู่บ้านมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดต่างๆ ดังนี้

### (2) ประชากร

จำนวนประชากร 782,096 คนในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเนื่องจากทางจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีอัตราการเกิดเพิ่มขึ้นและอัตราการตายลดลงจึงส่งผลให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นดังกล่าว สาเหตุอาจเนื่องมาจาก ประชากรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีพฤติกรรมแยกเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น

### (3) สภาพเศรษฐกิจ

อยุธยา มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจดี มาตั้งแต่แรกตั้งอาณาจักรเนื่องจากตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการทำการเกษตร และการค้ากับต่างประเทศ

1) เกษตรกรรม อยุธยาตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ป่าสัก และลพบุรี พื้นดินมีความอุดมสมบูรณ์สูงและเหมาะต่อการเพาะปลูกโดยเฉพาะการปลูกข้าว ข้าวจึงเป็นผลิตภัณฑ์สำคัญของอาณาจักร ในการปลูกข้าวนั้นประชากรส่วนใหญ่จะทำในลักษณะพอยังชีพมีการใช้เทคโนโลยีอย่างง่าย ๆ โดยใช้แรงงานคนและสัตว์เป็นหลัก แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่ที่มีความเหมาะสมจึงมีผลผลิตค่อนข้างมากที่จะส่งส่วย ให้กับรัฐซึ่งทางรัฐเองก็จะนำไปหาผลประโยชน์อีกทางหนึ่ง นอกจากข้าวแล้วประชากรยังมีการผลิตในทางการเกษตรอีกหลายประเภท เช่น ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และการประมง ซึ่งผู้ปกครองเอง ก็เห็นความสำคัญของการประกอบอาชีพเกษตรดังกล่าว จึงมีนโยบายสนับสนุนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น สนับสนุนให้ราษฎรเข้าไปทำกินในที่ดินว่างเปล่า ตรากฎหมายคุ้มครองผลผลิตของราษฎร เป็นต้น กระบวนการผลิตทางการเกษตรนั้น ประชากรทั่วไปจะผลิตโดยใช้แรงงานครอบครัวและชุมชนตามประเพณีที่เคยปฏิบัติ กันมา ส่วนการผลิตของพระมหากษัตริย์ขุนนางจะผลิตโดยใช้การเกณฑ์แรงงานไพร่และทาส กระบวนการผลิตดังกล่าวก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นหลายประการ เช่น การลงแขก การประกอบพิธีกรรม พิธีขมก และการทำงานวันไ้ร่นา เป็นต้น

การเกษตรเป็นเศรษฐกิจหลักที่ทำให้อยุธยามีความรุ่งเรือง บ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้า ทำให้อุทยานขยายอาณาเขตประเทศออกไปอย่างกว้างขวางและสามารถเอาชนะอาณาจักร น้อยใหญ่ในดินแดนสุวรรณภูมิได้



2) อุตสาหกรรม ผลิตผลทางอุตสาหกรรมของอยุธยา ส่วนใหญ่ คือ อุตสาหกรรมในครัวเรือน ผลิตเครื่องใช้ไม้สอยอย่างง่าย ๆ รวมไปถึงเครื่องครัวเรือนของชุมชนชั้นสูงและในราชสำนัก เช่น เสื้อผ้า เครื่องจักรสาน เครื่องเหล็ก เครื่องแกะสลัก เครื่องประดับ การผลิตเครื่องทองรูปพรรณ อุตสาหกรรมที่สำคัญอีกอย่างก็ คือ การทำเครื่องปั้นดินเผา เครื่องเคลือบ ดังปรากฏหลักฐานว่ามีการพบเตาเผาภาชนะหลายเตาในบริเวณ แม่น้ำน้อย นอกจากนี้มีอุตสาหกรรมการต่อเรือขนาดเล็ก และเรือขนาดใหญ่ เพื่อใช้บรรทุกสินค้า

3) การค้า จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่า อยุธยามีบทบาทสำคัญทั้งในแง่ของการเป็นอาณาจักรการค้า ซึ่งได้สร้างความมั่งคั่งให้กับอาณาจักรอย่างต่อเนื่องทั้งนี้ เพราะสภาพที่ตั้งของอยุธยา เหมาะสมกับการค้าขายทั้งภายในอาณาจักร และระหว่างประเทศ

(1) การค้าขายภายในอาณาจักร ด้วยสภาพที่ตั้งของอยุธยาอยู่บริเวณใกล้ปากแม่น้ำเจ้าพระยา และอยู่บริเวณที่แม่น้ำสำคัญหลายสายไหลผ่าน ดังนั้นจึงเป็นชุมชนทางการค้าที่พ่อค้าจากหัวเมืองทางเหนือ จะนำสินค้าของป่ามาแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่มาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากพ่อค้าจีนที่เดินทางเข้ามาจอดเรือซื้อขายบริเวณปากน้ำเจ้าพระยา สินค้าเหล่านี้จะมีการค้าขายโดยผ่านพระคลังสินค้าซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทำให้รัฐได้ผลประโยชน์จากการเป็นพ่อค้าคนกลางในการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว ความสำคัญของการค้าทำให้รัฐได้ส่งเสริมการค้าด้วยวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนออกกฎหมายควบคุมการค้า เพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวดำเนินไปได้ด้วยดี อย่างไรก็ตามแม้ว่าภาครัฐจะสนับสนุนการค้า แต่ประชากรทั่วไปก็ไม่ได้ได้รับผลประโยชน์มากนัก เนื่องจากยังคงค้าขายที่เน้น การแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ที่ตนเองต้องการมากกว่าจะแสวงหากำไร และผลประโยชน์โดยตรง ดังนั้นผู้ที่ได้ประโยชน์จากการค้าจึงจำกัดอยู่เฉพาะขุนนาง เจ้านาย ตลอดจนชาวต่างชาติ ผู้ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในเรื่องดังกล่าว

(2) การค้าขายระหว่างประเทศ อยุธยานับว่ามีชัยภูมิเหมาะสมกับการค้าระหว่างประเทศเนื่องจากเป็นเมืองท่า ที่อยู่กึ่งกลางเส้นทางการเดินเรือค้าขายระหว่างประเทศจีนกับประเทศอินเดีย ประกอบกับความเข้มแข็งของอำนาจทางการเมืองทำให้อยุธยาไม่มีคู่แข่งการค้าและยังเป็นศูนย์รวมของสินค้าจากเมืองท่าต่างๆ ที่อยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของอยุธยาด้วยปัจจัยดังกล่าวทำให้อยุธยา กลายเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนสินค้านระหว่างจีนกับอินเดีย

สำหรับการค้าขายกับอยุธยาในประเทศในแถบเอเชีย อยุธยาจะค้าขายกับจีน และอินเดียเป็นหลัก นอกจากนั้นก็ค้าขายกับชาวอาหรับ เปอร์เซีย ส่วนการค้ากับต่างชาติตะวันตกนั้นโปรตุเกส เป็นชาติแรกที่เข้ามาติดต่อค้าขายกับอยุธยาราวพุทธศตวรรษที่ 21 ต่อจากนั้นก็ชาติอื่นๆ เช่น สเปน ฮอลันดา อังกฤษ และฝรั่งเศส เดินทางเข้ามาค้าขายซึ่งรุ่งเรืองมากในสมัยราชวงศ์ปราสาททอง แต่เมื่อถึงรัชสมัยของราชวงศ์บ้านพลูหลวง การค้ากับชาติตะวันตกก็ซบเซาลง

การดำเนินกิจกรรมค้าขายกับต่างชาตินั้น รัฐจะเป็นผู้จัดการโดยหน่วยงาน “พระคลังสินค้า” ซึ่งมีกรมท่าซ้ายดูแลรับผิดชอบการค้ากับอินเดีย และชาติอาหรับ เปอร์เซีย ส่วนกรมท่าขวาดูแลค้าขายกับจีน และกรมท่ากลางค้าขายกับชาติตะวันตก หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการค้าขายโดยการผูกขาดสินค้า คือ สินค้าบางอย่าง เช่น อาวุธ และสินค้าที่รัฐเห็นว่าขายต่อได้กำไรรัฐจะผูกขาดซื้อไว้ ส่วนสินค้าออก เช่น ข้าว และของป่า รัฐจะกำหนดให้เป็นสินค้าต้องห้ามต้องซื้อผ่านรัฐเท่านั้น การที่รัฐดำเนินธุรกิจแบบผูกขาดสินค้าและยังเรียกเก็บภาษี การค้าจาก

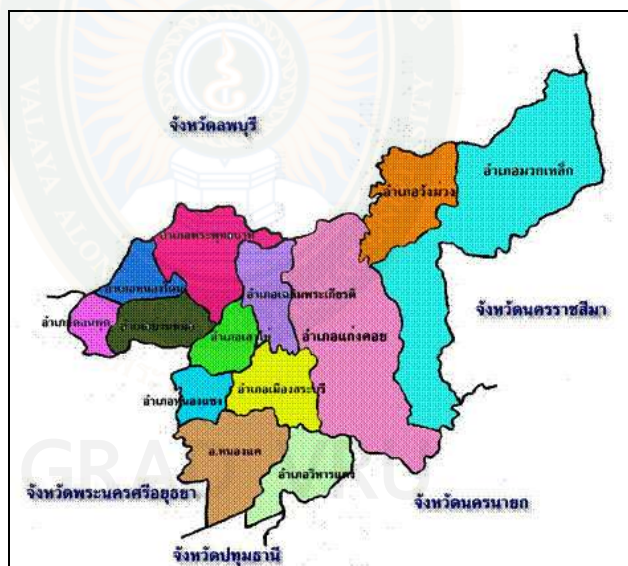
เรือของชาวต่างชาติ ทำให้รัฐบาลได้ผลประโยชน์อย่างมหาศาลจากกิจกรรมดังกล่าว (อดิสร ศักดิ์สูง, 2546 อ้างถึงใน ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2532)

จะเห็นได้ว่าการค้าส่งผลให้อยุธยามีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจเกิดการขยายตัว ของชุมชน การแลกเปลี่ยนสินค้า การพัฒนาทางด้านสังคม นำไปสู่ความมั่นคงเข้มแข็งของอาณาจักรอยุธยา

#### 4) ภูมิประเทศและภูมิอากาศ

ภูมิประเทศของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำสายใหญ่ไหลผ่าน 3 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่านทางด้านทิศตะวันตกและทิศใต้ แม่น้ำป่าสักไหลผ่านทางทิศตะวันออก และแม่น้ำลพบุรี (ปัจจุบันเป็นคลองเมือง) ไหลผ่านทางด้านทิศเหนือ แม่น้ำสามสายนี้ไหลมาบรรจบกัน โอบล้อมรอบพื้นที่ของตัวเมืองพระนครศรีอยุธยา ตัวเมืองจึงมีลักษณะเป็นเกาะ เราจะเห็นบ้านเรือนปลูกเรียงรายหนาแน่นตาม สองข้างฝั่งแม่น้ำแสดง ถึงวิถีชีวิตของผู้คนที่ผูกพันอยู่กับสายน้ำมายาวนาน

#### 2.12.4 จังหวัดสระบุรี



ภาพที่ 2.15 แผนที่ จังหวัดสระบุรี

เมือง “สระบุรี” มีประวัติอันสันนิษฐานว่า ตั้งขึ้นประมาณ พ.ศ. 2092 ในรัชสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิแห่งกรุงศรีอยุธยา สืบเนื่องมาจากยามมีศึกสงครามประชิดติดพระนคร ไม่สามารถเรียกระดมพลรักษาพระนครได้ทัน เพราะหัวเมืองต่างๆ ตามที่มีการแบ่งการปกครองอยู่ห่างจากกรุงศรีอยุธยามาก จึงต้องตั้งเมืองใหม่ขึ้นเพื่อให้สะดวกรวดเร็วและได้ผลทันต่อเหตุการณ์ยามเกิดศึกสงคราม ส่วนที่ตั้งเมืองสระบุรีคราวแรกไม่มีการกำหนดเขตแดนไว้แน่นอน สันนิษฐานว่า คงจะแบ่งเอาบางส่วนจากทางเมืองลพบุรี แขวงเมือง-นครราชสีมา แขวงเมืองนครนายก ตั้งขึ้นเป็นเมืองสระบุรี ทั้งนี้เพราะเขตที่ตั้งขึ้นเป็นเมืองสระบุรี เป็นเขตที่คลุมบางส่วนของแม่น้ำป่าสัก ซึ่งสะดวกต่อการเดินทางไปทางภาคตะวันออก ตะวันออกเฉียงเหนือ และยังคงเป็นเส้นทางที่พวกขอมสมัย

โบราณคดีใช้เส้นทางในการติดต่อกับราชธานี (นครธม) สำหรับประวัติความเป็นมาของสระบุรีมีปรากฏในหนังสือ เรื่อง “เที่ยวตามทางรถไฟ” พระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งได้ทรงอธิบายแยกเรื่องความเป็นมาของสระบุรี ในแต่ละยุค แต่ละสมัย ดังนี้

### 1. สมัยกรุงละโว้ (ลพบุรี) ต่อมาถึงสมัยอยุธยา

“ท้องที่อันเป็นเขตจังหวัดสระบุรีนี้ แต่โบราณครั้งเมื่อพวกขอมยังเป็นใหญ่ ในประเทศนี้ อยู่ในทางหลวงสายหนึ่ง ซึ่งพวกขอมไปมาติดต่อกับราชธานีที่นครหลวง (ซึ่งเรียกในภาษาขอมว่า นครธม) ยังมีเทวสถาน ซึ่งพวกขอมสร้างเป็นปราสาทหินไว้ตามที่ได้ตั้งเมือง ปรากฏอยู่เป็นระยะมา คือ ในเขตจังหวัดปราจีนบุรี มีที่อำเภอวัฒนานครแห่งหนึ่ง ที่ตั้งศรีมหาโพธิ์แห่งหนึ่ง ต่อมาถึงเขตจังหวัดนครนายก มีที่ตั้งละครแห่งหนึ่ง แล้วมาที่บางโขมด ทางขึ้นพระพุทธบาทอีกแห่งหนึ่ง ต่อไปถึงลพบุรี ซึ่งเป็นเมืองหลวงของมณฑลละโว้ ที่พวกขอมมาตั้งปกครอง แต่ที่ใกล้ลำน้ำป่าสักซึ่งตั้งจังหวัดสระบุรี หาปรากฏสิ่งสำคัญครั้งขอมอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ เพราะฉะนั้นเมืองสระบุรีเห็นจะเป็นเมืองตั้งขึ้นต่อเมื่อไทยได้ประเทศนี้จากขอมแล้ว ข้อนี้สัมพันธ์เค้าเงื่อนในพงศาวดาร ด้วยชื่อเมืองสระบุรีปรากฏในเรื่องพงศาวดารเป็นครั้งแรก เมื่อรัชกาลสมเด็จพระมหินทราธิราช”

### 2. สมัยกรุงศรีอยุธยา

“เมื่อพระเจ้าหงสาวดีบุเรงนองยกกองทัพมาล้อมพระนครศรีอยุธยา พระไชยเชษฐาเจ้ากรุงศรีสัตนาคนหุต ยกกองทัพเมืองเวียงจันทน์ลงมาช่วยไทย เดินกองทัพเลียบลำน้ำป่าสักลงมา พระเจ้าหงสาวดีให้พระมหาอุปราชคุมกองทัพไปซุ่มดักทางอยู่ที่เมืองสระบุรี ตีกองทัพกรุงศรีสัตนาคนหุตแตกกลับไปตั้งนี้เป็นอันได้ความว่าเมืองสระบุรีตั้งมาก่อน พ.ศ. 2112 แต่จะตั้งเมื่อใดข้อนี้ได้สันนิษฐานตามเค้าเงื่อนที่มีอยู่ คือ เมื่อในแผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ พระราชบิดาของสมเด็จพระมหินทราธิราช นั้น พระเจ้าหงสาวดีตะเบงชเวตี้ ยกกองทัพเข้ามาตีกรุงศรีอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 2091 ในสมัยนั้นมีเมืองป้อมปราการเป็นเขื่อนขัณฑ์กันราชธานีอยู่ทั้ง 4 ทิศ คือ เมืองสุพรรณบุรีอยู่ทางตะวันตก เมืองลพบุรีอยู่ทางทิศเหนือ เมืองนครนายกอยู่ทางทิศตะวันออก และเมืองพระประแดงอยู่ทางทิศใต้ กองทัพพระเจ้าหงสาวดียกเข้ามาทาง ด้านพระเจดีย์สามองค์ ข้างทิศตะวันตกกองทัพไทยจึงไปตั้งต้อสู้อยู่ที่เมืองสุพรรณบุรี รัชชาก็ไม่อยู่ต้องถอยเข้ามาเอาพระนครศรีอยุธยาเป็นที่มั่นจึงได้ชัยชนะเป็นเหตุให้เห็นว่าเป็นเมืองที่ตั้งเป็นเขื่อนขัณฑ์กันพระนครนั้น หาเป็นประโยชน์ดังที่คาดมาแต่ก่อนไม่ที่สร้างป้อมปราการไว้ ถ้าข้าศึกเอาเป็นที่มั่นสำหรับทำการสงครามแรมปีตีพระนคร ก็จะกลับเป็นประโยชน์แก่ข้าศึก จึงให้รื้อป้อมปราการเมืองสุพรรณบุรี เมืองลพบุรี และเมืองนครนายกเสียทั้ง 3 เมืองคงไว้แต่เมืองพระประแดง ซึ่งรักษาทางปากน้ำ อีกประการหนึ่งเห็นว่า ที่รวบรวมผู้คนในเวลาเกณฑ์ทัพยังมีน้อยแห่งนัก จึงได้ตั้งตัวเมืองเพิ่มเติมขึ้นอีกหลายเมือง สำหรับเป็นที่รวบรวมผู้คนเพื่อจะได้เรียกระดมมารักษาพระนครได้ทันทั่วทั้งที่ ในเวลาการสงครามมีมาอีก เมืองที่ตั้งใหม่ครั้งนั้นระบุชื่อไว้ในหนังสือพระราชพงศาวดารแต่ทางทิศใต้กับทางทิศตะวันตกคือเมืองนนทบุรี 1 เมืองสาครบุรี 1 (สมุทรสาคร) เมือง 1 และเมืองนครไชยศรีเมือง 1 แต่ทางทิศอื่นหาได้กล่าวไม่เมืองสระบุรี (และเมืองฉะเชิงเทรา) เห็นจะตั้งขึ้นในคราวนั้นนั่นเอง คือ ตั้งเมื่อราว พ.ศ. 2092 ก่อนปรากฏชื่อในพระราชพงศาวดารเพียง 20 ปี เหล่าเมืองที่ตั้งครั้งนั้นเป็นแต่สำหรับรวบรวมผู้คนดังกล่าวมา จึงกำหนดแต่เขตแดนมิได้สร้างบริเวณเมืองผู้รั้งตั้งจวนอยู่ที่ไหนก็ชื่อว่าเมืองอยู่ตรงนั้น ไม่เหมือนเมืองที่ตั้งมาแต่ก่อน เช่น เมืองราชบุรี และเมืองเพชรบุรี เป็นต้น เมืองตั้งสำหรับรวบรวมคนเช่นว่ามานี้ มีอีกหลายเมือง ฟังมาตั้งบริเวณเมืองประจำที่

ทั่วกันต่อเมื่อ รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์” นามเจ้าเมืองสระบุรีคนแรก ไม่ปรากฏหลักฐาน คงมีเพียงตำแหน่งบรรดาศักดิ์เจ้าเมืองสระบุรี ซึ่งปรากฏเด่นชัดในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เมื่อ พ.ศ. 2125 ทราบแต่ว่ามีบรรดาศักดิ์เป็น “พระสระบุรี” เท่านั้น โดยสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นคนไทย ภาคกลาง มีหน้าที่คุ้มครองอาณาบริเวณให้กองทัพหลวงครั้งยกไปตีเขมร ซึ่งคงจะเป็นเพราะให้ชาวเมืองสระบุรีสมัยนั้นทำไร่นาเกี่ยวเกี่ยวไว้สำหรับงานสงคราม จบจนถึงสมัยรัชกาลที่ 3 เจ้าเมืองสระบุรีบรรดาศักดิ์เป็น “พระยาสุราราชวงศ์” ซึ่งตามพงศาวดาร ว่าเป็นชนเผ่าลาวพุงดำซึ่งถูกเกณฑ์อพยพมาแต่ครั้ง เจ้าพระยามหากษัตริย์ศึก (รัชกาลที่ 1) พาทัพไปตีนครเวียงจันทน์ (สมัยกรุงธนบุรี) แล้วมาตั้งรกราก ณ แขวงเมืองสระบุรี พ.ศ.2324 ล่วงถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ทางกรมการเมืองตั้งชื่อเจ้าเมืองใหม่ดังนี้เมืองพระพุทธบาท (แก้วประศักดิ์เมืองปรินตปะ) เดิมนามว่า ขุนอนันตคีรี ตั้งใหม่เป็นหลวงสัจจัญญหิรัญศรีรัตนไพโรจน์ เจตียาสันคามวาสินพศุหาพนมโฆลอน เมืองสระบุรี เดิมนามว่า ขุนสระบุรีปลัดตั้งใหม่เป็นพระสยามลาวดีปลัด ตำแหน่งเจ้าเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435) มีการจัดรูปการปกครองใหม่เป็นเทศาภิบาลโดยจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ลดหลั่นกันลงไปเมืองสระบุรีขึ้นอยู่กับมณฑล กรุงเก่า มีการส่งข้าราชการมาปกครองแทนการตั้งเจ้าเมืองสำหรับที่ตั้งเมืองสระบุรีครั้งแรกไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่นอนคงทราบแต่เพียงว่าตั้งอยู่ที่หัวจวนบริเวณบึงหนองโง้งใกล้วัดจันทบุรี ตำบลศาลารี่ลาว ปัจจุบันคือ ตำบลเมืองเก่า อำเภอเสาไห้ มีพระยาสระบุรี (เลี้ยว) เป็นเจ้าเมือง ปีพ.ศ. 2433 พระยาสระบุรี (เลี้ยว) ถึงแก่กรรม จำเริญ เป็นเจ้าเมืองแทน ได้ย้ายศาลากลางเมืองสระบุรีไปอยู่ที่บ้านไผ่ล้อมน้อย อ.เสาไห้ (บ้านเรือนที่เจ้าเมืองสร้างอยู่อาศัย คือ ศาลากลางเมือง) จนถึงสมัยที่พระยาพิชัยณรงค์สงครามเป็นเจ้าเมืองเห็นว่า ตัวเมืองเดิมที่เสาไห้อยู่ห่างไกลจากทางรถไฟมาก (รัชกาลที่ 5 ได้โปรดให้สร้างทางรถไฟ สายตะวันออกเฉียงเหนือ ขึ้นมาถึงเมืองสระบุรีเมื่อพ.ศ. 2439) ประกอบกับภูมิประเทศไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในสมัยนั้น ยากแก่การขยายเมืองในอนาคต จึงได้สร้างศาลาขึ้นใหม่ ณ บริเวณตำบลปากเพรียว การก่อสร้างเสร็จในสมัยเจ้าเมืองคนที่ 3 คือ พระยาบุรีสรราชิการ (เป้า จารุเสถียร) ในปี พ.ศ. 2509 ก็ได้รื้อและสร้างศาลากลางหลังใหม่ขึ้นแทน

#### (1) ที่ตั้งจังหวัดสระบุรี

ตั้งอยู่ภาคกลางของประเทศไทยซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพมหานครประมาณเส้นรุ้งที่ 14 องศา 31 ลิปดา 43.59439 พิลิปดาเหนือ กับเส้นแวงที่ 100 องศา 54 ลิปดา 35.58478 พิลิปดาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) ระยะทางประมาณ 108 กม. (อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ-ศาลากลางจังหวัด) และตามทางรถไฟสาย ตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะทางประมาณ 113 กิโลเมตร และตามแม่น้ำเจ้าพระยาแยกเข้าแม่น้ำป่าสักประมาณ 165 กิโลเมตร เนื้อที่จังหวัดสระบุรีมีเนื้อที่ทั้งหมด 3,576.486 ตร.กม. หรือประมาณ 2,235,304 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.70 ของพื้นที่ประเทศอาณาเขตจังหวัดสระบุรีมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอชัยบาดาล และอำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ติดต่อกับอำเภอปากช่อง อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี และอำเภอวังน้อย  
อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอภาชี อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
และอำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี

#### (2) ลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่จังหวัดสระบุรีเป็นส่วนหนึ่งของบริเวณลุ่มน้ำที่ราบลุ่มภาคกลางรวม  
กับอีกส่วนหนึ่งของทิวเขาตงพญาเย็น สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด  
3 ลักษณะ คือ บริเวณที่ราบลุ่มบริเวณเขาหอยมหรือเขาเตี้ย และบริเวณเขาสูง โดยทั่วไปพบดินเหนียว  
ดินเหนียวปนทรายแป้ง ที่มีการระบายน้ำเลวหรือค่อนข้างเลวใช้ทำนาปลูกข้าว บางแห่งมีชั้นของสาร  
จาไรโซทอยู่ตื้น มีปฏิกริยาเป็นกรด ซึ่งเป็นพิษต่อข้าว บางแห่งอาจมีน้ำท่วมทำให้ผลผลิตสูญเสีย  
สำหรับดินเหนียวที่มีการระบายน้ำดีและมีความลาดชันใช้สำหรับปลูกพืชไร่และไม้ผลบางแห่งพบชั้น  
กรวดหนาแน่นอยู่ตื้น และบางแห่งถูกกัดกร่อน ส่วนที่มีความลาดชันสูงๆ จะเป็นภูเขาบางแห่งพบชั้น  
หินพื้นอยู่ตื้นซึ่งใช้เป็นทำป่า

#### (3) ลักษณะภูมิอากาศ

จังหวัดสระบุรีที่มีลักษณะอากาศแบบฝนเมืองร้อน ซึ่งลักษณะภูมิอากาศ  
แบบนี้จะมีฝนน้อยแห้งแล้งในฤดูหนาว และอุณหภูมิค่อนข้างสูงในฤดูร้อนและค่อนข้างจะหนาวเย็น  
ในฤดูหนาวและมีฝนตกชุกในช่วง เดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม จังหวัดสระบุรีเป็นจังหวัดในภาคกลาง  
และอยู่ลึกเข้ามาในแผ่นดินปกติมีอุณหภูมิค่อนข้างสูง จึงทำให้อากาศร้อนอบอ้าวในฤดูร้อน ส่วนใน  
ฤดูหนาวไม่หนาวจัดโดยมีอุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปี 28-29 องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย 33-34  
องศาเซลเซียส และอุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย 23-24 องศาเซลเซียสเดือนเมษายนเป็นเดือนที่มีอากาศร้อน  
จัดที่สุดในรอบปี ส่วนฤดูหนาวอากาศจะหนาวที่สุดในเดือนมกราคม ซึ่งฝนที่เกิดขึ้นในจังหวัดสระบุรี  
ส่วนใหญ่เป็นฝนจากอิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และร่องความ กดอากาศต่ำที่พัดผ่านประเทศ  
ไทยตอนบนเกือบตลอดช่วงฤดูฝน โดยตลอดทั้งปีมีจำนวนวันฝนตกเฉลี่ยประมาณ 70-90 วัน  
นอกจากนี้ในบางปีอาจมีพายุดีเปรสชันเคลื่อนผ่านเข้ามาในบริเวณจังหวัดสระบุรีหรือจังหวัดใกล้เคียง  
ทำให้มีฝนตกเพิ่มขึ้นได้อีก

#### (4) สภาพการปกครองการเมือง

จำนวนประชากร ณ มีนาคม 2551 มีทั้งสิ้น 617,851 คน เป็นชาย 306,345 คน  
เป็นหญิง 311,506 คน สำหรับอำเภอที่มีประชากรมากที่สุด ได้แก่ อำเภอเมืองสระบุรี มีจำนวน  
114,282 คน รองลงมา ได้แก่อำเภอแก่งคอย มีจำนวน 91,856 คน และอำเภอหนองแค จำนวน 87,445 คน  
สำหรับอำเภอที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด คือ อำเภอเมืองสระบุรี 375.88 คน/ตร.กม.  
รองลงมา ได้แก่ อำเภอหนองแค 330.64 คน / ตร.กม

#### (5) หน่วยการปกครอง

จังหวัดสระบุรีแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 111 ตำบล 973  
หมู่บ้าน 28 เทศบาล 80 องค์การบริหารส่วนตำบล

## 2.13 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในด้านต่างๆ ขององค์การแล้วพบว่า ในเรื่องของการบริหารจัดการที่องค์การต่างๆ นำมาใช้ เพื่อให้้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ มีการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถแข่งขันและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้นั้น จำเป็นอย่างมากที่องค์การต่างๆ ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารจัดการองค์การ ความพร้อมในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ อุปกรณ์ที่ทันสมัย เงินงบประมาณที่ใช้ต่างๆ เป็นต้น การศึกษาความสามารถและศักยภาพในการบริหารจัดการก็เป็นประเด็นแรกที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแสดงถึงความพร้อมและความสำเร็จในอนาคตข้างหน้าขององค์การ ว่าจะสามารถบริหารองค์การนั้นๆ ไปสู่ความสำเร็จได้หรือไม่

### 2.13.1 งานวิจัยในประเทศ

เกรียงศักดิ์ ตัณตะตะนัย (2542) ได้ศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ คือ ระดับการศึกษา ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ความถี่ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่และประสบการณ์ในการเป็นผู้นำชุมชน รวมทั้งนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น ความสามารถในการบริหารงานและจริยธรรมของผู้บริหาร สำหรับแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ได้แก่ การจัดให้มีการฝึกอบรมและจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ ส่งเสริมให้ผู้บริหารมีจิตสำนึกในการกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือคนยากจน มีความสามารถในการบริหารงานและมีจริยธรรมมากขึ้น

พัชรา มั่งชมและคนอื่นๆ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความสามารถในการดำเนินงานการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล: เฉพาะกรณีจังหวัดพิษณุโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงระดับความสามารถในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ลักษณะการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงสำรวจและศึกษาจากเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า 1) ความรู้ความเข้าใจ และความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูงและยังมีส่วนช่วยผลักดันการดำเนินงานประสบผลสำเร็จตามแผนอยู่ในระดับสูง เนื่องจากได้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจอยู่ในระดับสูง 2) การดำเนินงานด้านการบริหารและการจัดทำงบประมาณ รวมถึงการวางแผนงานในระยะยาวอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีปัญหาในการขาดความรู้ความเข้าใจระบบพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานธุรการงานสารบรรณ ทำให้ขาดการประสานงานกันอย่างมีระบบ นอกจากนี้ยังขาดทักษะความชำนาญเทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงควรมีการอบรมให้ความรู้เพิ่มเติมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง 3) การจัดหารายได้ เพื่อนำมาสนับสนุนการบริหารอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง 4) ความสามารถในการบริหารพัสดุ ครุภัณฑ์อยู่ในระดับปานกลาง เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุโดยตรงซึ่งการวิจัยนี้ก็แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างดี แต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารในบางเรื่อง ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์และคนอื่นๆ (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพ การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อวัตถุประสงค์ และเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการการศึกษา การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ใน การศึกษานี้มองศักยภาพทางการบริหารเป็น 2 ด้าน คือ ศักยภาพของระบบสนับสนุนการบริหาร จัดการและศักยภาพในการบริหารจัดการของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีความด้อยศักยภาพทั้งทางด้านระบบสนับสนุนการบริหารจัดการ และตัวผู้บริหาร แต่ในภาพรวมไม่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กหรือใหญ่ต่างก็มีศักยภาพ ทางการบริหารต่ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการบริหารจัดการการศึกษา การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม และได้ให้ข้อเสนอแนะว่าในการพัฒนาศักยภาพและความพร้อมในการบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องใช้กรอบวิธีคิดเชิงระบบเป็นตัวนำ กล่าวคือ จะต้องวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับข้าราชการประจำระดับสูงในส่วนกลาง ซึ่งต่างก็มี ปฏิสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในทางตรงหรือ ทางอ้อม นักการเมืองระดับชาติมักเข้าไปมีอิทธิพลในหลายๆ ด้าน เช่น ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในการเลือกตั้งของการเมืองท้องถิ่น ในการแทรกแซงการบริหารของข้าราชการส่วนกลางอันเป็นผล ทำให้ระบบการบริหารท้องถิ่นยังไม่มีโครงข่ายที่ควรหรือไม่เอื้อต่อการตรวจสอบและขาด ความจริงจังในการเตรียมความพร้อมเพื่อถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล การพัฒนา ศักยภาพทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นการพัฒนาทั้งระบบกล่าวคือต้อง พัฒนาทั้งฝ่ายผู้มอบอำนาจและฝ่ายผู้รับมอบอำนาจ แต่จุดที่มีความเป็นไปได้ในการก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทั้งระบบมากที่สุด คือ การพัฒนาประชาชน เพราะการเมืองเป็นผลผลิตของประชาชน หากประชาชนมีคุณภาพย่อมก่อให้เกิดระบบการเมืองที่สามารถคัดเลือกนักการเมืองทุกระดับที่มี คุณธรรม จริยธรรมและมีจิตสำนึกในผลประโยชน์ของชาติเข้ามาเป็นผู้บริหาร

สกุล กังวาลไกล (2543) ได้ทำการวิจัยการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน วิชาคณิตศาสตร์ เรื่องการแก้ปัญหาคณิตศาสตร์เฉพาะส่วนของพหุนามระหว่างกลวิธีการตั้งคำถามนำ โดยการฝึกปฏิบัติด้วยตนเองกับการเรียนแบบร่วมมือ สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 พบว่า นักเรียนกลุ่มทดลองที่ 1 มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนภายหลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียนอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ 0.05 และนักเรียนกลุ่มทดลองที่ 2 มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนภายหลังเรียนสูงกว่าก่อน เรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นักเรียนกลุ่มทดลองที่ 2 มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงกว่า กลุ่มทดลองที่ 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่ทั้งสองกลุ่มมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนก่อน เรียนต่างกันอย่างไม่มีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ลดาวลัย วัฒนาโกศัย (2546) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพร้อมของคณะกรรมการบริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคล รูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารที่มีผลต่อความพร้อมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและความพร้อมของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการรับโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ลักษณะการวิจัยเป็นการวิจัยโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อถามความคิดเห็นในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคลของคณะกรรมการบริหาร อันได้แก่ อายุ การศึกษา ประสบการณ์ทางการเมืองและอาชีพไม่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานและไม่มีผลต่อความพร้อมในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารในด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน 2) คณะกรรมการบริหารใช้รูปแบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) ในเรื่องของการรับโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจเพราะไม่มีความชัดเจนในภารกิจต่างๆ จากส่วนงานราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจที่ถ่ายโอนมาชัดเจนเพียงพอประกอบกับยังมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อข้าราชการในหน่วยงานราชการเดิมที่จะถ่ายโอนภารกิจมาให้ จึงไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านนั้นๆ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้องค์การมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

ประจักษ์ วงศ์ปัญญา (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาอำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ระดับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ 2) วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า 1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประเมินผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ว่ามีประสิทธิผลอยู่ในระดับสูง ส่วนประชาชนในพื้นที่ประเมินผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ว่ามีประสิทธิผลอยู่ในระดับปานกลาง 2) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มีประสบการณ์ในการทำงานและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลมาก่อน มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างหน้าที่และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับดี ส่วนประชาชนในพื้นที่ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับน้อย มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง หน้าที่และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

วิรัตน์ ศานติอาภา (2548) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลเมืองลำพูน โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อต้องการทราบปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองลำพูนให้บรรลุเป้าหมายและต้องการทราบปัญหาในการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลทำให้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองลำพูนบรรลุเป้าหมายคือ กระบวนการสร้างนโยบายที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการศึกษาปัญหาและแนวโน้มของปัญหาที่เป็นระบบทำให้การจัดสรรหรือลำดับของปัญหาเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรของเทศบาล มีการติดตามประเมินผลของนโยบาย โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้ามาร่วมทำการประเมิน ซึ่งจะทำให้การประเมินผลตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ระดับการเบี่ยงเบนของ



ข้อเท็จจริงจากเจ้าของนโยบายจะไม่ปรากฏมากนัก ส่วนความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารของคณะผู้บริหารเมืองลำพูนนั้นประชาชนมีความพึงพอใจในภาพรวมต่อการบริหารงานในระดับปานกลาง นอกจากนี้ยังได้ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะผู้บริหารดังนี้ การกำหนดนโยบายในหลายโครงการ โดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาของเทศบาลควรมีการนำเสนอแนวคิดหรือโครงร่างของแนวนโยบายต่อชุมชนเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และควรกำหนดแผนแม่บทเพื่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยการจัดทำนโยบายในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ การประเมินประสิทธิผลองค์กรก็เป็นเรื่องที่สำคัญมากเพราะจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงการบริหารจัดการในองค์กร ทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นและสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างทันที่

นวพร แสงหนุ่ม (2544) ได้ทำการวิจัยเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ มีจุดประสงค์ในการวิจัย 1) เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ 2) เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ 3) เพื่อทราบปัญหาของการบริหารงานและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในเกณฑ์สูง ปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ คือ ด้านโครงสร้างระบบงาน บรรยายกาภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลและความสามารถทางการบริหารงาน และปัญหาที่พบในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ปัญหาด้านขวัญกำลังใจของประชากรและความโปร่งใสในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาด้านเป้าหมายในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน ไม่สามารถจัดหางบประมาณได้ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ และการตัดสินใจยังขาดหลักเกณฑ์และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ดีพอ ซึ่งก็ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรจะมีการประเมินผลหรือติดตามการบริหารงานของผู้บริหาร ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ระเบียบราชการต่างๆควรมีความเป็นกลางเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ผู้บริหารควรมีการวางแผนล่วงหน้าในการใช้จ่ายและการบริหารงบประมาณอย่างระมัดระวังเน้นเกิดประโยชน์สูงสุดในส่วนรวม ควรมีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารเพื่อกระตุ้นความสนใจและก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบล และควรเร่งส่งเสริมอำนาจตรวจสอบภายในชุมชนให้กลุ่มประชาชนมีอำนาจ

วรเทพ เชื้อเจ็ดองค์ (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลหางดงและตำบลสันทรายหลวง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย คือ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลระหว่าง 2 เทศบาลตำบลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมกับพาณิชย์กรรมและเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ผลการวิจัยพบว่าเทศบาลตำบลหางดงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พาณิชย์กรรมมีระดับประสิทธิผลการดำเนินงานโดยรวมสูงกว่าเทศบาลตำบลสันทรายหลวง และยังพบว่าประชาชนบางส่วนของเทศบาลตำบลสันทรายหลวงยังไม่สามารถแยกแยะได้ว่าผลงานใดเป็นของเทศบาลหรือหน่วยงานอื่นและเห็นว่าเทศบาลตำบลสันทรายหลวงมาติดตามดูแลผลงานภายหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างน้อย ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล พบว่า สภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อระดับประสิทธิผลของทั้งสอง

เทศบาลตำบล ซึ่งได้แก่ 1) การประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนงานของเทศบาล 2) บรรยากาศความร่วมมือในการทำงานระหว่างผู้ร่วมงานกับผู้บังคับบัญชาในเทศบาล และ 3) ความสามารถของเทศบาลในการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดความซับซ้อนของงานภายในเทศบาลในการดำเนินงานการบริหารนั้นสิ่งที่เราต้องคำนึงเสมอๆ ก็คือ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมาในการบริหาร

วัฒนา คำฤทธิ์ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลด้านนิติบัญญัติ ด้านการบริหารงานและการจัดทำงบประมาณ และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูง การดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่ผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนส่วนใหญ่ให้อิสระแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะความต้องการและแนวทางแก้ไขปัญหา รวมถึงได้มีการรณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิในการเลือกตั้งตามระบบประชาธิปไตย การดำเนินงานด้านการบริหารและการจัดทำงบประมาณของคณะกรรมการบริหารพบว่า ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีไม่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

วรกานต์ สุภาภาค (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่และเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลคือ ปัญหาด้านภาษาที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขายังมีปัญหาอยู่ในระดับมากรองลงมาคือปัญหาด้านบุคลากรในการบริหารงานและปัญหาด้านการคมนาคมในหมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นปัญหาระดับปานกลาง ส่วนปัญหาสุดท้ายที่พบในการบริหารคือปัญหาด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ได้เสนอว่ารัฐบาลควรตรวจสอบปัญหาของแต่ละอำเภออย่างละเอียดและจริงจังเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ต่อไป

ดุสิต บำรุงเขียน (2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐานองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประจำปี 2542 เพื่อศึกษาการประเมินของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยเน้นเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานและระบบการบริการพื้นฐานเพื่อประเมินการดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยเทียบผลการประเมินการดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาของประชาชนที่มีภูมิฐานะแตกต่างกัน โดยใช้การวิจัยเอกสาร

และการวิจัยเชิงสำรวจ ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานและประสิทธิผลในการให้บริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบพื้นฐานผู้ประเมินส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางและระดับมาก

ดวงเด่น ศรีบุรี (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิธีการให้ได้มาซึ่งอาสาสมัครอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม และผู้นำชุมชนเข้ามาร่วมบริหารจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน 2) ศึกษาปัจจัยที่เป็นมูลเหตุจูงใจในการเข้าร่วมบริหารจัดการขยะมูลฝอยและ 3) ศึกษาวิธีการในการสร้างมวลชนสัมพันธ์ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ผลการศึกษาพบว่า 1) วิธีการให้ได้มาซึ่งอาสาสมัครอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม และผู้นำชุมชน คือ การเชิญชวนเข้าร่วมโครงการต่างๆ การใช้มนุษยสัมพันธ์สร้างความคุ้นเคย การสร้างจิตสำนึก การลงพื้นที่พบปะรวมทั้งการจัดกิจกรรมและนำทีมงานลงนิเทศและการติดตามผลงาน 2) ปัจจัยที่เป็นมูลเหตุจูงใจในการเข้าร่วมบริหารจัดการขยะมูลฝอย คือ การมีจิตสำนึก บุคคลมีความรู้ความสามารถ ผู้นำ ความต้องการเห็นชุมชนสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย 3) วิธีการในการสร้างมวลชนสัมพันธ์ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย คือ การใช้กลยุทธ์นำวิถีชีวิตประจำวันที่ประชาชนปฏิบัติเป็นประจำอยู่แล้ว นำมาปรับเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ

ตรีพร ชาติแสนปิง (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านในการแสวงหารายได้ชุมชนเพิ่มเติม: กรณีศึกษาการผลิตน้ำดื่มบ่อปูของกองทุนหมู่บ้าน บ้านบ่อปูองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตน้ำดื่มบ่อปูที่ประสบผลสำเร็จ สามารถเพิ่มรายได้แก่หมู่บ้าน 2) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านเกี่ยวกับการผลิตน้ำดื่มบ่อปู 3) ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการผลิตน้ำดื่มบ่อปู ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยที่ทำให้การผลิตน้ำดื่มบ่อปูประสบความสำเร็จ คือปัจจัยด้านผู้นำและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านทำการบริหารจัดการที่ดี โดยสมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน สมาชิกพึงพอใจในความสำเร็จของการจัดการผลิตน้ำดื่มบ่อปูในระดับดี 2) สมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นและมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านทุกขั้นตอนทำให้การดำเนินเกิดประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของชุมชน 3) รูปแบบของการบริหารจัดการการผลิตน้ำดื่มบ่อปู ควรมีการขยายผลเพื่อเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีคุณค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน และเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ชุมชนและสมาชิก นอกจากนี้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีความพึงพอใจต่อระดับการบริหารจัดการของผู้นำในระดับดี

ศมนฐวรรณ ชวดต่าย (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยสนับสนุนโครงการก้าชชีวภาพ: กรณีศึกษาโครงการก้าชชีวภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาของชุมชนร่วมกับภาครัฐและเอกชน โดยใช้โครงการก้าชชีวภาพที่ริเริ่มโดยองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการก้าชชีวภาพประสบผลสำเร็จ 3) ศึกษารูปแบบการจัดการของโครงการก้าชชีวภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งของชาวบ้านซึ่งเป็นการเมืองท้องถิ่นและ 4) นำรูปแบบการจัดการที่ได้ไปเป็นแบบอย่าง สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือชุมชนอื่นต่อไป ผลการศึกษาพบว่า 1) โครงการก้าชชีวภาพสามารถแก้ไขปัญหาจากฟาร์มสุกรได้อย่างมีประสิทธิภาพและโครงการ

นี้มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความร่วมมือกับภาครัฐและเอกชน 2) ปัจจัยด้านผู้นำ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้โครงการก๊าซชีวภาพประสบผลสำเร็จ 3) รูปแบบการจัดการของโครงการ ก๊าซชีวภาพมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ชุมชนได้พึ่งตนเองช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชน และ 4) รูปแบบการชุมชนให้แก่ชุมชนอื่นต่อไป แต่ทั้งนี้ต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก ภาครัฐ เพราะการจัดการรูปแบบนี้ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก

จิตราภา กุณฑลบุตร (2552) ผลการศึกษา พบว่าได้ศึกษาสมการที่เหมาะสมในการทำนายผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนิสิตครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กลุ่มตัวอย่าง คือนิสิตที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต ระหว่างปี 2517 - 2521 จำนวน 1,568 คน ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คือ คะแนนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 เพศ อายุ และภูมิภานา

สรายุทธ เพ็ชรชีก (2553) ได้ทำการวิจัยศึกษาประเภทของครอบครัวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยแบ่งครอบครัวเป็น 3 ประเภทได้แก่ ครอบครัวที่เลี้ยงดูแบบตามใจ (Permissive Style) แบบเข้มงวด ควบคุม (Authoritarian Style) และแบบใช้เหตุผล (Authoritative Style) พบว่า ครอบครัวในปัจจุบันค่อนข้างมีลักษณะผสมผสานกันมากกว่าที่จะเป็นแบบหนึ่งแบบใดโดยสมบูรณ์ การบอกว่าเป็นแบบใดเป็นเพียงการดูแนวโน้มส่วนใหญ่เท่านั้นและเด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูแบบใช้เหตุผลจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มที่เลี้ยงดูอีกสองแบบ กลุ่มที่มีผลการเรียนรองลงมา คือ กลุ่มเด็กที่ถูกเลี้ยงดูแบบเข้มงวด ส่วนการเลี้ยงดูแบบตามใจจะมีผลการเรียนต่ำที่สุด

ลักษณะสุภา บัวบางพลู (2553) ได้ทำการวิจัยศึกษาผลสัมฤทธิ์การเรียนรัฐาวิชา การประมวลผลการวิจัยทางธุรกิจด้วยคอมพิวเตอร์โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการจัดการเรียนการสอน พบว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการกลุ่มตามบทบาทหน้าที่ในกลุ่ม เมื่อทำการเปรียบเทียบ คะแนนเฉลี่ยของนักศึกษารายบุคคลแยกตามประเด็นความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในงานกลุ่มที่ได้รับมอบหมาย 6 ด้าน คือ ความร่วมมือในกลุ่ม การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน ทักษะการสืบค้นข้อมูล ความคิดสร้างสรรค์ จริยธรรมคุณธรรมในการทำงานกลุ่ม และภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่ม พบว่า โดยส่วนใหญ่ นักศึกษามีพฤติกรรมด้านจริยธรรมคุณธรรมในการทำงานกลุ่ม อยู่ในระดับมากที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.41 รองลงมาด้านภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่ม คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.23 ลำดับที่ 3 คือ ด้านความคิดสร้างสรรค์ คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.10 และ สองลำดับสุดท้ายคือ การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน อยู่ในระดับน้อย คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.90 ความร่วมมือในกลุ่ม อยู่ในระดับน้อยที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.92

อนันต์ เดชโยธิน (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกะนวน จังหวัดน่าน ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับ คือ ด้านการส่งเสริม การพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดี ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย

และสิ่งปฏิภูล ด้านจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก และด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริการงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพการบริการอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกและด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ธีรธร เลอศิลป์ (2554) ได้ทำการวิจัยศึกษาผลการใช้กิจกรรมสื่อประสมที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในรายวิชาการศึกษาแบบเรียนรวม (SPE 3601) ของนักศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ พบว่า 1) การใช้กิจกรรมสื่อประสมในระหว่างเรียนพิจารณาจากการทำกิจกรรมการเรียนการสอนในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2553 จำนวน 15 ครั้ง ประกอบด้วยผลงานจากกิจกรรมทั้งรายคู่ เดี่ยวและกลุ่ม สำหรับการเรียนการสอนด้วยการใช้กิจกรรมสื่อประสม และได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นการเข้าคู่หรือกลุ่มตามข้อกำหนดระหว่างการทำงานเดี่ยว คู่ หรือกลุ่มตามแผนการสอนด้วยการใช้กิจกรรมสื่อประสมที่วางแผนไว้ตลอดภาคเรียน สำหรับวิธีการดำเนินการทำกิจกรรมการเรียนการสอนด้วยการใช้สื่อประสมที่ได้ปฏิบัติจริง ตามความคิดเห็นของนักศึกษา คือ กิจกรรมคู่สลับกับกลุ่ม เป็นวิธีที่ดีที่สุด 2) คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษาในรายวิชาการศึกษาแบบเรียนรวม (SPE 3601) มีคะแนนสูงสุดร้อยละ 93 ต่ำสุดร้อยละ 48 และค่าเฉลี่ยร้อยละ 78 ซึ่งถึงแม้ว่าคะแนนเฉลี่ยจะอยู่ในระดับดี แต่คะแนนต่ำสุดยังถือว่าต่ำกว่าเกณฑ์ ส่วนคะแนนระดับผลการเรียนของนักศึกษาในรายวิชาการศึกษาแบบเรียนรวม (SPE 3601) พบว่านักศึกษามากกว่าครึ่งของจำนวนนักศึกษาทั้งหมดถึงจำนวน 35 คน (ร้อยละ 52.2) ได้ระดับผลการเรียน A รองลงมาร้อยละ 16.4 และ 13.4 ได้ระดับผลการเรียน B+ และ B ตามลำดับ โดยมีนักศึกษาจำนวน 4 คน คิดเป็นจำนวนร้อยละ 6 ได้ระดับผลการเรียน F

ลักษณะสุภา บัวบางพลู (2554) ผลการศึกษา พบว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการกลุ่มตามบทบาทหน้าที่ในกลุ่ม เมื่อทำการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของนักศึกษารายบุคคลแยกตามประเด็นความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในงานกลุ่มที่ได้รับมอบหมาย 6 ด้าน คือ ความร่วมมือในกลุ่ม การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน ทักษะการสืบค้นข้อมูล ความคิดสร้างสรรค์ จริยธรรม คุณธรรมในการทำงานกลุ่ม และภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่ม พบว่า โดยส่วนใหญ่ นักศึกษามีพฤติกรรมด้านจริยธรรมคุณธรรม ในการทำงานกลุ่ม อยู่ในระดับมากที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.41 รองลงมาด้านภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่ม คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.23 ลำดับที่ 3 คือ ด้านความคิดสร้างสรรค์ คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.10 และ สองลำดับสุดท้าย คือ การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน อยู่ในระดับน้อย คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.90 ความร่วมมือในกลุ่ม อยู่ในระดับน้อยที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.92

วัชรินทร์ โรจน์นิรภัย (2554) ผลการศึกษา พบว่า ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกไทย อำเภอปรางค์กู่ จังหวัดนครราชสีมาส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 46-60 ปี สถานภาพสมรส การศึกษาระดับปวช./ปวส. มีอายุราชการระหว่าง 6-8 ปี และเป็นสมาชิกของสภา อบต. โคกไทย ในภาพรวมมีความคิดเห็นของข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไทย อำเภอปรางค์กู่ จังหวัดนครราชสีมา ต่อประสิทธิผลของการปฏิรูประบบราชการ ทั้งด้านการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ด้านการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารงาน ด้านการปฏิรูปวิธีงานงบประมาณ ด้านการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล และด้านการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการอยู่ในระดับปานกลาง

สุรพล จิตต์ดี (2556) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สัมฤทธิผลการบริหารโครงการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑล ผลการศึกษาพบว่า การบริหารโครงการโดยการนำนโยบายของผู้สูงอายุของรัฐบาล งานการดูแลผู้สูงอายุให้ได้รับการพัฒนาช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานตามข้อบังคับและกฎหมาย เป็นไปตามกรอบการวิเคราะห์ ได้แก่ แผนระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) แผนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2564) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีการพัฒนาโครงการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้สูงอายุในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งทางสุขภาพ ร่างกาย และจิตใจ ปัจจัยที่ทำให้การบริหารโครงการดูแลให้ผู้สูงอายุได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ ประกอบด้วย การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น พบในเรื่อง ทรัพยากร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ โครงสร้างระบบราชการ และการสื่อสาร มีการประสานความร่วมมือเป็นอย่างดีในการถ่ายทอดเทคนิควิชาการและองค์ความรู้จากส่วนราชการ และองค์กรภายในชุมชนรวมถึงแผนงาน ผลกระทบจากโครงการจัดสวัสดิการสังคมและให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามความต้องการ มีผลกระทบในด้านบวก มากกว่าด้านลบ คือ 1) ผลกระทบในด้านบวก จะทำให้คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุดีขึ้น ทั้งทาง สุขภาพร่างกาย จิตใจและรายได้ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้ พิกัด ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้จะได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้เป็นอย่างมาก 2) ผลกระทบในด้านลบ ส่วนใหญ่คิดว่านโยบายโครงการพัฒนาดูแลผู้สูงอายุ โดยสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็จะทำให้กระทบต่อนโยบายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ผลสัมฤทธิ์ผลการประเมินโครงการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายมากขึ้น ทั้งองค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศและองค์กรภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุมีการเรียกร้องให้ภาครัฐให้ความสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุมากขึ้น มีการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวเป็นแผนที่มีการประกาศใช้ให้มีการดำเนินการระยะยาว เพื่อเป็นการช่วยเหลือและพัฒนาผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลรักษาอย่างเท่าเทียม ผู้สูงอายุในชุมชนได้พบกัน และผู้สูงอายุมีความพอใจและมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

### 2.13.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ฟอร์สลันด์ (Forslund, 1995) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับจิตใจในการพัฒนาตนเอง และชุมชนว่า ถ้าสมาชิกทุกคนมีความปรารถนาที่จะเสียสละหรืออุทิศตนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ภายใต้ความที่ติงามของจิตใจยอมเป็นการบ่งชี้ถึงความเป็นอิสระและความเป็นมนุษย์ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักถึงปัญหาาร่วมกันของสมาชิก

ในชุมชน ในรายงานการวิจัยยังอธิบายเพิ่มเติมและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาว่าแนวคิดดังกล่าว จะสัมฤทธิ์ผลลงได้เพราะบทบาทของผู้นำ สถาบันและสมาชิกทุกคนภายในชุมชนนั้นต้องสร้าง วิสัยทัศน์ในการพัฒนาร่วมกันโดยใช้กิจกรรมที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของสมาชิกเป็น สื่อในท้ายที่สุดความเข้มแข็งภายในหมู่บ้านหรือชุมชนก็จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

เพอร์โนโม เมนดิซา พรอบู (Purnomo, H., Mendiza, G.A., Prabhu, R., 2004)

ได้ทำการวิจัยรูปแบบการวางแผนความร่วมมือของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัย เวทีชาวบ้าน มีหลายขั้นตอน หลายเวทีของการวางแผนก่อนที่จะทำการตัดสินใจ ขบวนการเริ่มต้น ด้วยการออกสำรวจภูมิประเทศ และเข้าใจทัศนคติของส่วนรวม ความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของ ชุมชน

รามาศริสชา (Ramakrishna, 1998) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการ อธิบาย ถึงการศึกษาเฉพาะกรณีของการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในเขตกิ่งแห่งแล้งทางตอน ใต้ของอินเดียว่า ในอดีตแนวทางการพัฒนามักจะเกิดจากการสั่งการจากองค์กรของรัฐ (Top – Down) ผลการพัฒนาจึงล้มเหลวไม่ยั่งยืนแต่เมื่อมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนาไปเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคตลอดทั้งปี พฤติกรรมเหล่านี้ได้บ่งชี้ให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของกันเป็นอย่างดี

พาร์ดีนิ อเบียร์ควาดีนา (Padini Abeywardena, 1993 อ้างถึงใน สุนิสิต สุขิตานนท์ และ คนอื่นๆ, 2535) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Women's Self-Reliance Program in Sri Lanka พบว่า ปัจจัย ที่มีผลต่อการพึ่งตนเองของชาวชนบทในประเทศศรีลังกา คือ การมีส่วนร่วมของชาวชนบทใน โครงการพัฒนาต่างๆ และปลูกกระตุ้นให้มีทัศนคติของการพึ่งตนเองให้มากขึ้น ด้วย และพบว่า องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ต้องมีลักษณะสำคัญดังนี้ 1) การดำเนินงานมีลักษณะ การสร้างเครือข่าย (Net Work) 2) การดำเนินงานในลักษณะแบบบูรณาการ หรือมีลักษณะแบบองค์ รวม (Holistic) 3) การดำเนินงานมีลักษณะที่เด่นๆ สำคัญ คือ เป็นองค์กรที่รวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรม ที่เน้นด้านเศรษฐกิจชุมชน และองค์กรที่เน้นด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) องค์กรชุมชนให้ความสำคัญกับฐานทางทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศที่สมบูรณ์และ หลากหลายของชุมชน 5) ปัจจัยร่วมที่มีความสำคัญยิ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร ชุมชนได้แก่การมีคณะกรรมการบริหารหรือผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง 6) กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน 7) กระบวนการสร้างการเรียนรู้ที่มีผลต่อการพัฒนาองค์กรชุมชน 8) การสนับสนุนจากหน่วยงาน ภายนอก

สตีเยร์ (Steers, 1997) ได้เสนอตัวแปรที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของ องค์กร 4 ประการคือ 1) ลักษณะขององค์กร ซึ่งมีตัวบ่งชี้อยู่ 2 ตัว โครงสร้างขององค์กรพิจารณา ได้จากการกระจายอำนาจ การแบ่งงานตามความชำนาญพิเศษ ความเป็นทางการ ช่วงการบังคับ บัญชา ขนาดขององค์กร ขนาดของหน่วยงานและเทคโนโลยีขององค์กร ซึ่งพิจารณาได้จากการ ปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์ ความรู้ 2) ลักษณะของสภาพแวดล้อม ซึ่งพิจารณาได้จากสิ่งแวดล้อม 2 ด้าน คือ สิ่งแวดล้อมภายนอก ตัวบ่งชี้ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคง ความไม่แน่นอน สิ่งแวดล้อมภายใน หรือบรรยากาศองค์กร ตัวบ่งชี้ คือ แนวโน้มของความสำเร็จ ความเอาใจใส่ต่อพนักงาน แนวทางการ ให้รางวัล การลงโทษ ความมั่นคง ความเสี่ยง ความเปิดเผยและความปกปิด 3) ลักษณะของพนักงาน

พิจารณาจากความผูกพันต่อองค์กรและการปฏิบัติงานโดยตัวชี้วัดของความผูกพันต่อองค์กร คือ การจูงใจ เป้าหมาย ความต้องการ ความสามารถในการทำงาน ความชัดเจนของบทบาทของพนักงาน

4) นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ การพิจารณาจากตัวบ่งชี้ คือ การวางเป้าหมายแน่นอน การจัด และการใช้ทรัพยากร การปรับตัวองค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่

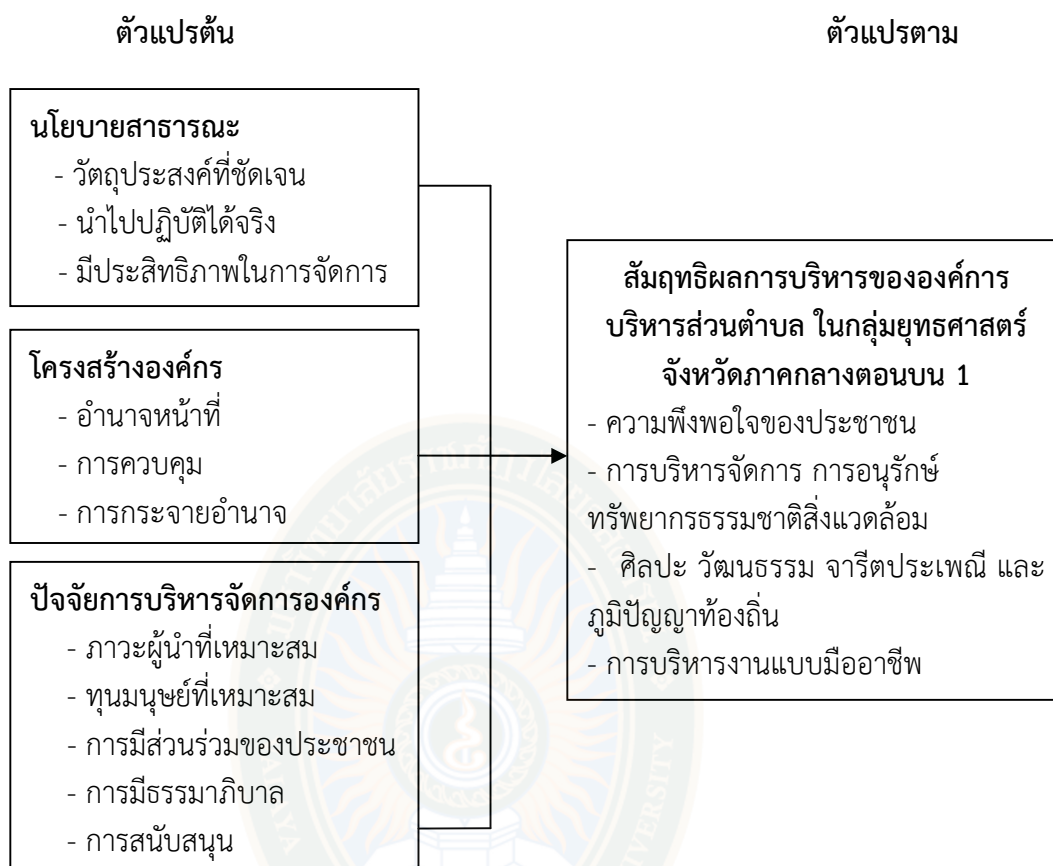
อีเบิร์ต และมิเชล (Ebert & Micheal, 1975) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ระบบการเมืองมี ผลต่อการพึ่งตนเอง อธิบายการเริ่มต้นชนบทไทยที่ผิดพลาดในอดีตว่า เพราะการกำหนดทิศทางใน การพัฒนาเกิดจากปัจจัยทางการเมือง โดยผู้มีอำนาจสั่งการให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตามในสิ่งที่ไม่ ตรงกับความต้องการจึงเท่ากับเป็นการครอบงำทางความคิดหรือการตัดสินใจของประชาชน เพราะแท้ ที่จริงแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นประชาชนภายในหมู่บ้านย่อมรู้ดีว่าความต้องการหรือปัญหาคืออะไรและมีวิธีการแก้ปัญหาอย่างไร

#### 2.14 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่ได้รวบรวมมานั้น ผู้วิจัยนำมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย ครั้งนี้ ด้วยการสรุปความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ตลอดจนการทบทวนวรรณกรรม ด้วยการ อ้างอิงหนังสือ รวมทั้งผลงานวิจัยของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลของการทบทวนวรรณกรรม ประกอบ กับแผนการกระจายอำนาจด้านภารกิจหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้นำมาเป็นตัวกำหนดในการสร้างคำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ และนำมาใช้เป็นกรอบในการวิจัยได้ดังภาพต่อไปนี้

GRAD VRU





ภาพที่ 2.16 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตารางที่ 2.3 ตัวชี้วัดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรต้น	ตัวบ่งชี้ของตัวแปรต้น	เครื่องมือวัด
นโยบายสาธารณะ	1. วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน 2. นำไปปฏิบัติได้จริง 3. มีประสิทธิภาพในการจัดการ	แบบสอบถาม
โครงสร้างองค์กร	1. หน้าที่งานชัดเจน 2. การควบคุมที่เหมาะสม 3. การกระจายอำนาจ	แบบสอบถาม
ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร	1. ภาวะผู้นำที่เหมาะสม 2. ทุณมนุษย์ที่เหมาะสม 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน 4. การมีธรรมาภิบาล 5. การสนับสนุน	แบบสอบถาม

## ตารางที่ 2.4 ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรตาม	ตัวบ่งชี้ของตัวแปรตาม	เครื่องมือวัด
สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความพึงพอใจของประชาชน</li> <li>- การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม</li> <li>- ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น</li> <li>- การบริหารงานแบบมืออาชีพ</li> </ul>	แบบสัมภาษณ์

### 2.15 นิยามปฏิบัติการ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ประกาศและตัดสินใจ เลือกว่าจะกระทำหรือไม่กระทำอันจะเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก

โครงสร้างองค์กร หมายถึง การกำหนดส่วนราชการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอน 84 ก ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2552

การบริหารจัดการองค์กร หมายถึง เครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่สภาพแห่งการพัฒนาขององค์กรและสังคม ประเทศชาติอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใส ความคุ้มค่า

ธรรมาภิบาล หมายถึง เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย (กฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติ) นอกจากนี้ยังหมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีโอกาสแสดงความคิดเห็น การรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบใช้อำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความพึงพอใจของประชาชน หมายถึง ความรู้สึกประทับใจ ความคาดหวังของผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการให้บริการ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ความสะดวกรวดเร็วในการชำระค่าภาษีและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หมายถึง การส่งเสริมการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าชุมชน การปรับปรุงฟื้นฟู อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น การกำจัดขยะมูลฝอยในตำบลที่ถูกวิธี การดูแลรักษาและพัฒนาที่ดินในตำบล การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน การเสริมสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเฝ้าระวังและป้องกันควบคุมไฟป่า ไฟลามทุ่ง และการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษในตำบล

ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง การดูแลรักษาโบราณสถานในตำบล การสนับสนุนหรือจัดให้มีกิจกรรมศิลปวัฒนธรรมในตำบล การสนับสนุนหรือจัดให้มีกิจกรรมงานประเพณีตามเทศกาลต่างๆ และการส่งเสริมและอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น

การบริหารงานแบบมืออาชีพ หมายถึง การดำเนินงานที่รวดเร็ว เป็นอิสระ ไปสู่ความเป็นเลิศได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยภาวะของผู้นำที่ดี ซึ่งได้แก่ มีการบูรณาการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันไปสู่การเปลี่ยนแปลง มีการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากรและเครื่องมือในการทำงาน มีการศึกษาสมรรถนะขององค์กร และมีการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้บุคลากรได้ทำงานร่วมกันอย่างมีความสุข

การจัดการ (Management) หมายถึง ขบวนการที่ทำให้งานกิจกรรมต่างๆ สำเร็จลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลด้วยคนและทรัพยากรขององค์การ

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การใช้กลยุทธ์เชิงรุกที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดขององค์กร นั่นคือบุคคลที่ทำงานทั้งกรณีทำงานรวมกันและกรณีที่ทำงานคนเดียวเพื่อบรรลุเป้าหมายในการประกอบธุรกิจใดๆ กลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นจะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปตามเวลาและสถานการณ์ จึงต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ในธุรกิจหลากหลายประเภทและขนาดจึงมีแผนกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะ ซึ่งขนาดของแผนกหรือหน่วยงานนั้น จะมากน้อยก็ขึ้นอยู่กับขนาดของธุรกิจเองรวมถึงความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ด้วยว่าสำคัญยิ่งยวดมากน้อยเพียงใด การจัดการทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นทั้งทฤษฎีในเชิงวิชาการและแบบปฏิบัติในธุรกิจที่ศึกษาวิธีการบริหารแรงงานทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ

ภาวะผู้นำชุมชน หมายถึง คุณสมบัติของผู้นำชุมชนที่สามารถชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกันและพากันไปสู่การบรรลุเป้าหมายของวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถ การสร้างแรงจูงใจ ทักษะด้านเทคนิค ทักษะด้านความคิดรวบยอด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ แหล่งของอำนาจผู้นำ ความสามารถในการปรับตัว ความพึงพอใจของสมาชิกของกลุ่มต่อผู้นำ การยกย่องและยอมรับจากชุมชน ความสามารถในการตอบสนองความต้องการและคาดหวังของชุมชน ความยินดีในการปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือคำขอร้องของผู้นำ ความสามัคคีและความร่วมมือของกลุ่ม การสร้างความมั่นใจให้สมาชิก การเพิ่มพูนพัฒนาทักษะในงานของกลุ่ม การพัฒนาสุขภาพจิตของกลุ่มและ การจูงใจให้ผู้อื่นทำตามโดยไม่บังคับ

การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของสมาชิกในครอบครัวของผู้สูงอายุที่ได้มีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตามโครงการ ร่วมติดตามประเมินผล ซึ่งมีรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ได้แก่ การระบุปัญหา การสาเหตุ การกำหนดความต้องการ การเลือกแนวทางในการดำเนินการ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ได้แก่ การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและการประสานงานและการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ได้แก่ ความสำคัญของผลประโยชน์ การกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ทั้งผลที่เป็นประโยชน์ทาบวกและทางลบซึ่งอาจจะเป็นทั้งประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ได้แก่ การสังเกต การแสดงความเห็น การแสดงความชอบและการแสดงความคาดหวัง

การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี หมายถึง การดำเนินการเพื่อนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ให้เป็นประโยชน์ในการดำเนิน กิจกรรมต่างๆ เช่น การวางแผน การกำหนดนโยบาย การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การวางแผนทางการตลาด การบริหารการขนส่ง การสำรวจ วางแผน การบริหารจัดการ การดำเนินงาน

การประสานงาน หมายถึง กิจกรรมการดำเนินการของโครงการดูแลผู้สูงอายุหลายๆภารกิจให้ไปอย่างประสานสัมพันธ์กัน ประกอบด้วย การทำความเข้าใจตรงกันระหว่างสมาชิก การสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือ การแบ่งงานและหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน การกำหนดตัวบุคคลเป็นศูนย์กลางติดต่อสื่อสาร การแก้ไขปัญหาการดำเนินงานและการควบคุมให้ภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่น มีอยู่ 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนตำบล

ภาวะผู้นำชุมชน หมายถึง คุณสมบัติของผู้นำชุมชนที่สามารถชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกันและพากันไปสู่การบรรลุเป้าหมายของวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถ การสร้างแรงจูงใจ ทักษะด้านเทคนิค ทักษะด้านความคิดรวบยอด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ แหล่งของอำนาจผู้นำ ความสามารถในการปรับตัว ความพึงพอใจของสมาชิกของกลุ่มต่อผู้นำ การยกย่องและยอมรับจากชุมชน ความสามารถในการตอบสนองความต้องการและคาดหวังของชุมชน ความยินดีในการปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือคำขอร้องของผู้นำ ความสามัคคีและความร่วมมือของกลุ่ม การสร้างความมั่นใจให้สมาชิก การเพิ่มพูนพัฒนาทักษะในงานของกลุ่ม การพัฒนาสุขภาพจิตของกลุ่มและ การจูงใจให้ผู้อื่นทำตามโดยไม่บังคับ

ยุทธศาสตร์ หมายถึง การมองทิศทางและวิเคราะห้ไปสู่อนาคต โดยพิจารณาถึงทรัพยากรปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ทางเลือกต่างๆ ความเป็นไปได้ขององค์การเพื่อระดมมาใช้ และพิจารณาว่าสามารถ

นำองค์การไปสู่ภารกิจและเป้าหมายที่วางไว้กลยุทธ์ คือ เครื่องมือที่กำหนดทิศทางการทำงานของ  
หน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการ



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง เรื่อง สัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและ จังหวัดสระบุรี ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธีโดยใช้เชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นกระบวนการค้นคว้าในการทำวิจัยที่ส่งเสริมเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยส่วนแรก การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) ในการเก็บข้อมูล เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในเชิงประจักษ์ สามารถควบคุมและทำนายได้ (นิศา ชูโต, 2551) ส่วนที่สอง การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ก็กับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อให้ทราบถึงประเด็นของการศึกษาในรายละเอียดที่สำคัญ และมีความครอบคลุมในเนื้อหาสาระสำคัญที่ทำการศึกษาอย่างครบถ้วน จึงได้ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้รายละเอียดชัดเจน และสามารถวิเคราะห์ให้ทราบถึงเหตุผลที่มีส่วนสัมพันธ์กันกับข้อมูลในเชิงปริมาณ

จากนั้นผู้วิจัยยังใช้การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร งานวิจัย เอกสารแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางประกอบในการวิจัย โดยมีลำดับและขั้นตอนของการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) แหล่งข้อมูลในการวิจัย
- 2) ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย
- 3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 4) การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 5) การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 3.1 แหล่งข้อมูลในการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เลือกรูปแบบตัวอย่าง แบบสอบถามเจาะจง โดยมีแหล่งข้อมูลในการศึกษาประกอบด้วย

3.1.1 แหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร เป็นเอกสารหรือหลักฐานต่างๆ ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี จัดทำขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินงานของทางราชการในเขตพื้นที่ของงานวิจัยครั้งนี้

3.1.2 ข้อมูลที่เป็นบุคคล ซึ่งแบ่งพื้นที่เป็นจังหวัดผู้วิจัยได้กำหนดตัวบุคคลที่ให้ข้อมูลที่ สำคัญที่ใช้ในการวิจัย มี 2 กลุ่ม ดังนี้

3.1.2.1 ผู้กำกับดูแลและผู้บริหารที่อยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง

3.1.2.2 ผู้นำชุมชนและประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ประกอบด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ โดยผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มเป้าหมายแยกออกตามจังหวัดนั้นๆ

### 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

3.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้อยู่ในพื้นที่ 4 จังหวัด ในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 (จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี) โดยเลือกจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี จังหวัดละ 1 ตำบล รวมทั้งสิ้น 4 ตำบล ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแพร่างาย อำเภอนนทบุรี 2) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 3) องค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี

#### 3.2.1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

ประชากร ได้แก่ ผู้นำชุมชน ทั้งที่ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 23,825 คน ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 รายชื่อจังหวัดและจำนวนประชากร

ลำดับที่	จังหวัด	องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนประชาชน ในเขตพื้นที่ (คน)
1	นนทบุรี	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแพร่างาย	7,141
2	ปทุมธานี	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก	11,125
3	พระนครศรีอยุธยา	องค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง	2,809
4	สระบุรี	องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง	2,750
<b>รวม</b>			<b>23,825</b>

ที่มา: บริการข้อมูลสถิติ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2554)

#### กลุ่มตัวอย่าง

การคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนตอบแบบสอบถาม โดยอ้างอิงสูตรของ Yamane (Taro Yamane, 1973) ในการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสม โดยกำหนดความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับให้เกิดขึ้นได้ที่ระดับ 0.05 ตามสูตร ดังนี้

$$\text{สูตร} \quad n = \frac{N}{1+Ne^2}$$

เมื่อ  $n$  = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง  
 $N$  = ขนาดของกลุ่มประชากร  
 $e$  = ความคลาดเคลื่อนที่ 0.05

$$\begin{aligned} \text{แทนค่า} &= \frac{23,825}{1+23,825(0.05)^2} \\ &= 393 \end{aligned}$$

ในการวิจัยครั้งนี้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 393 คน เพื่อให้ง่ายต่อการคำนวณ ผู้วิจัยจึงปรับใช้เป็น 400 คน มาหาค่าเฉลี่ยในแต่ละจังหวัดเพื่อให้เป็นตัวแทนในการตอบแบบสอบถาม สรุป จึงได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน ดังนั้นผู้วิจัยจึงคำนวณตามสัดส่วนที่เหมาะสมโดยการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิตามสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) ดังนี้

$$\text{สูตร} \quad n = \frac{nN}{N_1}$$

โดยที่  $n$  = ขนาดของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด  
 $N$  = จำนวนประชากรในแต่ละกลุ่ม  
 $N_1$  = จำนวนประชากรทั้งหมด

$$\text{จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่จะสุ่มในกลุ่มจังหวัดนนทบุรี} = \frac{7,141 \times 400}{23,825}$$

$$= 120 \quad \text{คน}$$

$$\text{จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่จะสุ่มในกลุ่มจังหวัดปทุมธานี} = \frac{11,125 \times 400}{23,825}$$

$$= 187 \quad \text{คน}$$

$$\text{จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่จะสุ่มในกลุ่มจังหวัดอยุธยา} = \frac{2,809 \times 400}{23,825}$$

$$= 47 \quad \text{คน}$$



$$\begin{aligned} \text{จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่จะสุ่มในกลุ่มจังหวัดสระบุรี} &= \frac{2,750 \times 400}{23,825} \\ &= 46 \quad \text{คน} \end{aligned}$$

จากการหาค่าเฉลี่ยข้างต้นจึงได้จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างของแต่ละจังหวัดที่ใช้เป็นตัวแทนในการวิจัยครั้งนี้ ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในงานวิจัย

ลำดับที่	จังหวัด	จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่าง (คน)
1	นนทบุรี	120
2	ปทุมธานี	187
3	พระนครศรีอยุธยา	47
4	สระบุรี	46
รวม		400

การวิจัยครั้งนี้จึงเลือกวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มมานั้นมีความคล้ายคลึงกันอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องนำมาศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้ผู้วิจัยเลือกเก็บข้อมูลจากทั้ง 4 จังหวัด โดยใช้แบบสอบถามในการสุ่มตัวอย่างเฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละจังหวัด

#### 3.2.1.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

การวิจัยจะมีความถูกต้อง และน่าเชื่อถือขึ้นการกำหนดประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญต้องชัดเจน ในการวิจัยครั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) หรือเรียกว่า “การสุ่มแบบใช้เกณฑ์ผู้วิจัย” (Judgmental Sampling) (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2548) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นตามกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อให้ได้ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่เป็นผู้กำกับดูแลและผู้บริหาร เป็นผู้ที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) คือ

ท้องถิ่นจังหวัด จังหวัดละ 1 คน	จำนวน	4	คน
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 1 คน	จำนวน	4	คน
รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 2 คน	จำนวน	8	คน
ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 1 คน	จำนวน	4	คน
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 1 คน	จำนวน	4	คน
รวมทั้งสิ้น	จำนวน	24	คน

### 3.2.2 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

#### 3.2.2.1 นโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย

- วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
- นำไปปฏิบัติได้จริง
- มีประสิทธิภาพในการจัดการ

#### 3.2.2.2 โครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย

- หน้าที่งานชัดเจน
- การควบคุมที่เหมาะสม
- การกระจายอำนาจ

#### 3.2.2.3 การบริหารจัดการองค์กร ประกอบด้วย

- ภาวะผู้นำที่เหมาะสม
- ทุมนมนุษย์ที่เหมาะสม
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- การมีธรรมาภิบาล
- การสนับสนุน

3.2.3 ตัวแปรตาม คือ สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ 1) ความพึงพอใจของประชาชน 2) การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม 3) ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 4) การบริหารงานแบบมืออาชีพ ภายใต้เงื่อนไข ประกอบด้วย

- ภายในกำหนดเวลา
- ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง สัมฤทธิผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ผู้วิจัยใช้การศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพควบคู่กัน โดยใช้เชิงปริมาณเป็นหลัก ดังนั้นเครื่องมือวิจัย ที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ จึงประกอบด้วย

#### 3.3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ

เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองแบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) ประกอบด้วย เพศ ที่อาศัย สถานภาพ ระดับการศึกษา ที่มาของรายได้ รายได้ต่อเดือน ความเพียงพอของรายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในถิ่นฐาน จำนวนสมาชิกในครอบครัว จำนวนสมาชิกที่มีรายได้ และจำนวนสมาชิกที่ไม่มีรายได้ จำนวนนี้รวม 11 ข้อ

ตอนที่ 2 แบบสอบถามวัดตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในสัมฤทธิผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เป็นแบบมาตร

ประเมินค่า (Rating Scale) จำนวน 5 ระดับ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ไม่เห็นด้วย เฉยๆ เห็นด้วย และเห็นด้วยมากที่สุด ซึ่งจำนวนตัวแปรในด้านต่างๆ จำนวน 3 ด้าน รวมจำนวน 86 ข้อ ประกอบด้วย

1. นโยบายสาธารณะ
2. โครงสร้างองค์กร
3. ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร

ตอนที่ 3 แบบสอบถามสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 จำนวน 3 ด้าน รวมจำนวน 86 ข้อ ประกอบด้วย

1. ความพึงพอใจของประชาชน
  2. การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
  3. ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
  4. การบริหารงานแบบมืออาชีพ
- ขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ

แบบสอบถามวัดภาวะผู้นำ โดยให้บริการผู้วิจัยไปดำเนินการสร้างขั้นตามขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดจุดมุ่งหมายในการสร้างแบบสอบถามวัดตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อ
2. ศึกษา นิยาม ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสามารถ ในการ

บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

3. ให้ความหมายและเขียนนิยามปฏิบัติการจากแนวทางศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

4. เขียนข้อคำถามให้สอดคล้องกับนิยามปฏิบัติการ ซึ่งเป็นแบบสอบถามมาตราประเมิน (Rating Scale) จำนวน 4 ระดับ คือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมา เห็นด้วยน้อย และไม่เห็นด้วย แล้วนำไปให้คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์พิจารณาแล้วปรับปรุงแก้ไขก่อนให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบพิจารณา

5. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้น มาตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงพินิจ (Face Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและครอบคลุมของแบบสอบถามกับนิยามปฏิบัติการ และพร้อมพิจารณาตรวจสอบเครื่องมือ หลังจากนั้นนำมาปรับแก้ข้อคำถามตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ แล้วคัดเลือกข้อคำถามที่มีค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC) ตั้งแต่ 0.60 ขึ้นไป

6. นำแบบสอบถามที่ได้จากข้อ 5 ให้คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์พิจารณาอีกครั้ง ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะ และนำไปทดสอบ (Tryout) กับผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเหล่านั้นเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในการมีส่วนร่วมของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน

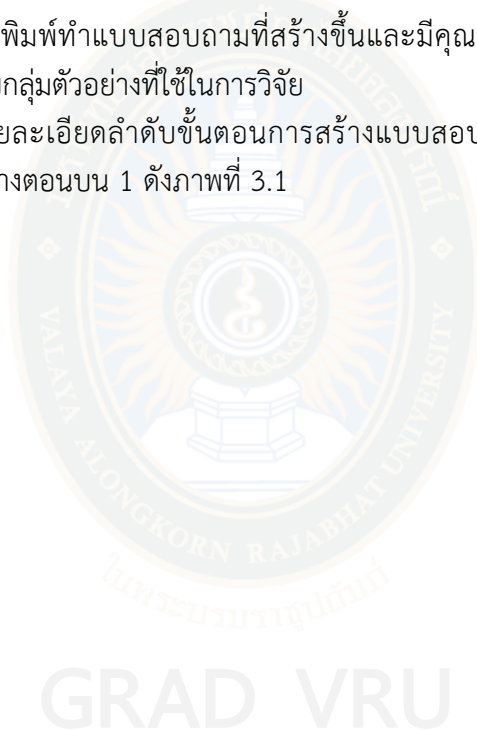
7. วิเคราะห์ค่าอำนาจจำแนกรายข้อ (Item Analysis) ของแบบวัดทั้งฉบับแต่ละข้อ กับคะแนนรวม (Item Total Correlation) เป็นรายด้านที่ได้จากการทดลอง (Tryout) มาวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนแต่ละข้อกับคะแนนรวมโดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation) คัดเลือกคำถามที่มีค่าอำนาจจำแนก ตั้งแต่ 0.20 ขึ้นไป

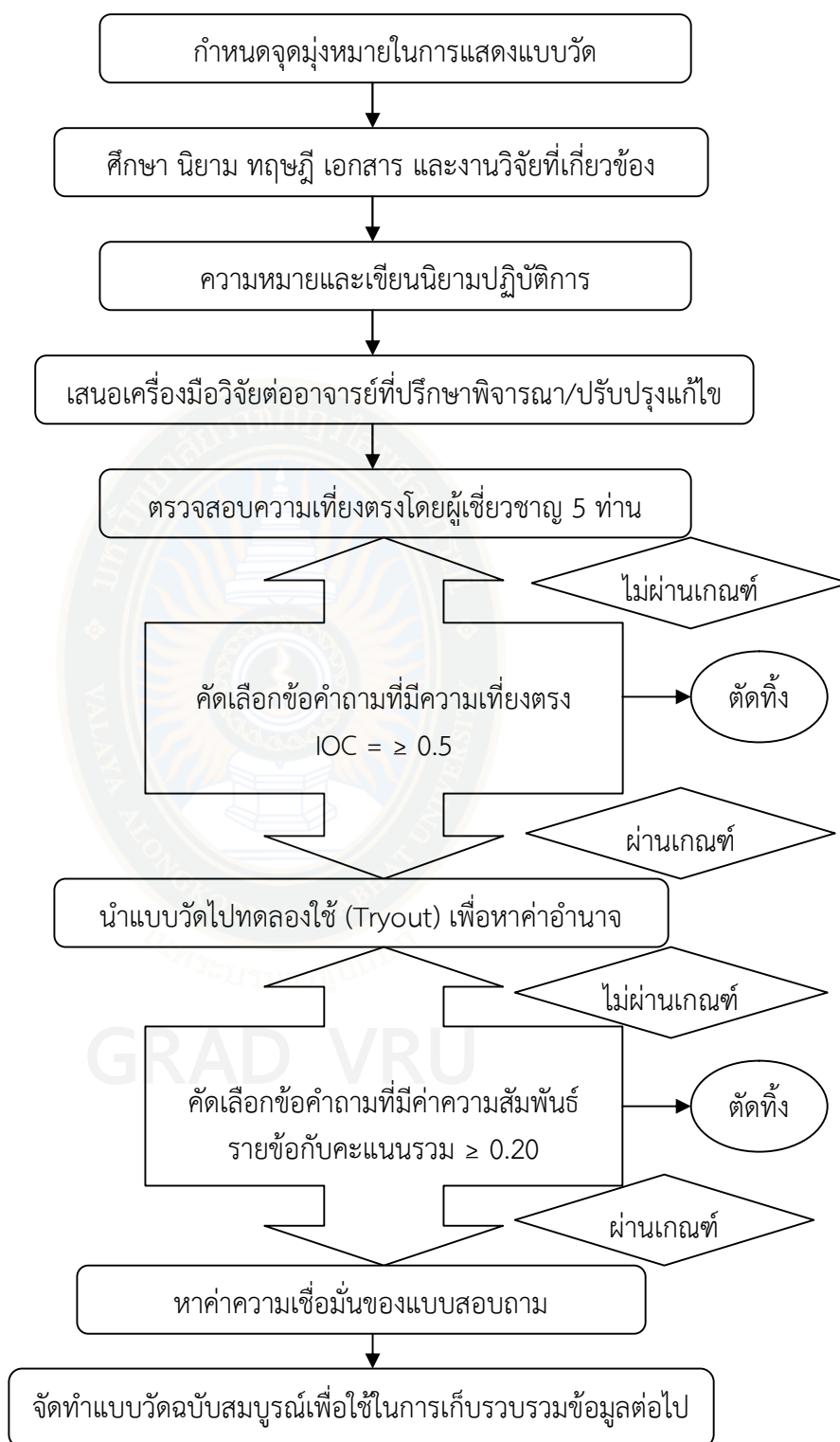
8. นำแบบสอบถามที่ได้จากข้อ 7 ไปหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามด้านๆ ทั้งฉบับจากนั้นนำผลการทดลองมาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อ (Reliability) ของแบบสอบถามโดยใช้สูตรโดยหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Coefficient of Alpha) ตามแบบของครอนบราก อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์ (2538) เช่นเดียวกับ ยุทธ ไกยวรรณ (2545) โดยในแต่ละด้าน

สำหรับผลของการทดสอบความเที่ยงหรือความเชื่อมั่น (Reliability) นั้น เท่ากับหรือมากกว่า 0.60 ถือว่าเป็นข้อคำถามที่สามารถนำไปเก็บข้อมูลจากผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างได้ โดยผลของการทดสอบความเที่ยงหรือความเชื่อมั่น (Reliability) ซึ่งมากกว่า 0.60 ถือว่าแบบสอบถามมีความเที่ยงในการนำไปเก็บข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์และแปลความหมายได้ ซึ่งจากการนำแบบสอบถามไปทดสอบได้ค่าของความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.878

9. จัดพิมพ์ทำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นและมีคุณภาพแล้วมาจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์ไปเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ดังรายละเอียดลำดับขั้นตอนการสร้างแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นของผู้นำชุมชนในจังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ดังภาพที่ 3.1





ภาพที่ 3.1 ลำดับขั้นตอนการสร้างแบบสอบถามวัดผลกระทบต่อความสามารถในสัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

### 3.3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ

จากตัวแปรที่ใช้ศึกษา ซึ่งมีผลกระทบต่อความสามารถในสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ นโยบายสาธารณะ โครงสร้างองค์กร และปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ถูกนำมาตั้งเป็นคำถามปลายเปิด (Open – ended Questionnaire) จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเหล่านั้นเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 24 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ

- 1) แบบสัมภาษณ์ ในการวิจัยมีขั้นตอนดังนี้
  - (1) ศึกษาทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดการวิจัย การนั้นได้ร่างชุดคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์
  - (2) ขอคำปรึกษาแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับรูปแบบชุดคำถามแบบสัมภาษณ์เชิงลึก
  - (3) ปรับแก้ไขข้อคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์
  - (4) นำชุดคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล
- 2) แบบบันทึกข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการจัดเก็บข้อมูลจะดำเนินการโดยผู้วิจัยจัดเก็บด้วยตนเองและมีผู้ช่วยวิจัย ในการเก็บข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ที่วัดผลของสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยมีขั้นตอนในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้

3.4.1 ผู้วิจัยขอหนังสือแนะนำตัวผู้วิจัยจากสำนักงานบัณฑิตศึกษา สถาบันมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ยื่นต่อกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขออนุญาตในการตอบแบบสอบถามและสัมภาษณ์

3.4.2 ติดต่อขอความร่วมมือกับ ท้องถิ่นจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์และการนำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง (ตามรายละเอียดในเรื่องกลุ่มตัวอย่างและแผนการเลือกกลุ่มตัวอย่าง)

3.4.3 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) ใช้ในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และโดยผู้วิจัยศึกษาเอกสารเฉพาะในส่วนที่มีการเชื่อมโยงถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และข้อมูลที่ได้รับการกล่าวถึงในการสัมภาษณ์ ซึ่งสามารถจำแนกเอกสารที่ศึกษามีดังนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550- 2554) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555- 2559) รวมถึงเอกสารอื่นๆ ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำขึ้น

3.4.4 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง (Structure In-depth Interview) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง คำถามที่ใช้เพื่อศึกษาสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบความสำเร็จ ในการบริหารจัดการองค์กร

1) ขั้นตอนเตรียมการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยติดต่อโดยตรงทางโทรศัพท์ ไปยังกลุ่มตัวอย่าง ผู้ให้การสัมภาษณ์ เพื่อชี้แจงแนะนำเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการทำหนังสือขออนุญาตจากทาง โครงการรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ พร้อมแบบสัมภาษณ์ที่จะตามไปที่หลัง และดำเนินการนัดหมายวันเวลาที่จะสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่าง พร้อมกันนั้น ผู้วิจัยต้องศึกษาประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล เตรียมและศึกษา วิธีใช้ เครื่องบันทึกเสียง เตรียมสมุดจดบันทึกและอุปกรณ์ต่างๆ ให้พร้อมก่อนดำเนินการสัมภาษณ์

2) ขั้นตอนดำเนินการสัมภาษณ์ ได้แก่ ก่อนการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะสนทนาสร้างความคุ้นเคยกับผู้ให้สัมภาษณ์ แจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ อธิบายเหตุผล และขออนุญาต ใช้เครื่องบันทึกเสียงในขณะที่สัมภาษณ์ ขออนุญาตใช้กล้องถ่ายรูปเพื่อใช้อ้างอิงในการสัมภาษณ์ รวมทั้งแจ้งให้ทราบว่าข้อมูลต่างๆ ที่บันทึกเสียงไว้ผู้วิจัยจะเก็บไว้เป็นความลับ หากผู้ให้สัมภาษณ์ ไม่ประสงค์ที่จะให้บันทึกเสียงในช่วงใด ผู้วิจัยก็จะไม่บันทึกเสียงในช่วงนั้น

3.4.5 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) วัตถุประสงค์ของการจัดสนทนากลุ่มเพื่อเก็บ รวบรวมข้อมูลในประเด็นโครงการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลาง ตอนบน 1 การบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน ภาวะผู้นำชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนนำสู่ ความสำเร็จ ในการนี้ผู้วิจัยได้ ดำเนินการดังนี้

3.4.5.1 การนัดหมายวันเวลาจัดกิจกรรมสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยจะทำการนัดหมายวัน เวลาที่จะจัดกิจกรรมสนทนาดังกล่าวกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นนั้น

3.4.5.2 หลังจากตกลงตั้งที่นัดหมายแล้ว ผู้วิจัยจะเดินทางไปยังพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย ก่อนอย่างน้อย 1 วัน ทั้งนี้เพื่อเตรียมความพร้อมของการจัดกิจกรรมสนทนากลุ่ม

3.4.5.3 ดำเนินการจัดสนทนากลุ่ม โดยที่ผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินรายการของกิจกรรม

3.4.5.4 ขณะสนทนากลุ่ม มีการบันทึกการดำเนินกิจกรรมด้วยเครื่องบันทึก (Recorder) และภาพ (Camera)

3.4.6 สรุปผลจากการสนทนากลุ่ม

3.4.7 การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถาม

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองพร้อมผู้ช่วยนักวิจัยโดยขอ อนุญาตเก็บข้อมูลและดำเนินการดังต่อไปนี้

3.4.7.1 ผู้วิจัยนำหนังสือแนะนำตนเองจากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ถึงผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ เพื่อชี้แจง วัตถุประสงค์พร้อมทั้งชี้แจงการพิทักษ์สิทธิ์ในการสอบถาม และขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวม ข้อมูล ตามวัน เวลาราชการ

3.4.7.2 ผู้วิจัยอธิบายวิธีการเก็บข้อมูลและกรอกข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง เมื่อกลุ่มตัวอย่างอนุญาต ผู้วิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยสอบถามกลุ่มตัวอย่างตามขั้นตอนของแบบสอบถามจากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่อไป

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูลเหล่านั้นอีกครั้งหนึ่ง โดยเปรียบเทียบกับการฟังบันทึกเทปซ้ำ แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมารวบรวมจัดระบบให้เป็นหมวดหมู่ นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาสรุปหาใจความสำคัญโดยตีความหมายและแยกแยะข้อมูลที่มีความหมายเดียวกันอยู่ในแนวเรื่องเดียวกัน การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

3.5.1 ข้อมูลเชิงปริมาณ นำมาจัดกระทำเป็นหมวดหมู่ เพื่อเป็นข้อมูลเสริมความแม่นยำและชัดเจนของข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Arithmetic Mean) สัมประสิทธิ์ของความแปรผัน (CV) และ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) (พิชิต พิทักษ์สมบัติ, 2548)

ระดับเห็นด้วยมากที่สุด	กำหนดให้	4 คะแนน
ระดับเห็นด้วยมาก	กำหนดให้	3 คะแนน
ระดับเห็นด้วยน้อย	กำหนดให้	2 คะแนน
ระดับไม่เห็นด้วย	กำหนดให้	1 คะแนน

การแปลผล ค่าเฉลี่ย โดยใช้เกณฑ์ของเบสท์ (Best, 1970 อ้างถึงใน บุญชม ศรีสะอาด, 2536) ดังนี้

ช่วงค่าเฉลี่ย	การแปลผล
3.26 - 4.00	= ระดับมากที่สุด
2.56 - 3.25	= ระดับมาก
1.76 - 2.55	= ระดับน้อย
1.00 - 1.75	= ระดับน้อยที่สุด

1) ค่าการกระจายสัมพัทธ์เป็นค่าที่ใช้ในการเปรียบเทียบการกระจายของข้อมูลชนิดเดียวกัน 2 ชุด ขึ้นไป วิธีหาค่า การกระจายสัมพัทธ์ที่ใช้กันแพร่หลาย คือ สัมประสิทธิ์ของความแปรผัน (Coefficient of Variation) ใช้แทนด้วยสัญลักษณ์ C.V. มีสูตรดังนี้

$$C.V = \frac{S.D}{\bar{X}} * 100$$

2) สถิติที่ใช้ในการหาคุณภาพเครื่องมือโดยหาค่าความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ของแบบวัดบุคลิกภาพ

$$IOC = \frac{\sum R}{N}$$

เมื่อ IOC แทน ดัชนีความถูกต้อง

$\sum R$  แทน ผลรวมคะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด



## N แทน จำนวนผู้เชี่ยวชาญ

3) ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับสัมฤทธิ์ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้สถิติการถดถอย (Regression)

### 3.5.2 ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ดังนี้

3.5.2.1 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

3.5.2.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมาย เชื่อมโดยความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่างได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ เหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี

3.5.2.3 การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล ในขั้นแรกผู้วิจัยได้ตรวจสอบว่าได้ ข้อมูลเพียงพอแล้วหรือยัง ข้อมูลนั้นได้ตอบปัญหาของการวิจัยแล้วหรือไม่ หากผู้วิจัยพบว่าได้ข้อมูลที่ไม่ตรงกัน ผู้วิจัยจะตรวจสอบว่าข้อมูลที่แท้จริงเป็นอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกวิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันมากในการวิจัยเชิงคุณภาพคือการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ดังต่อไปนี้ (Denzin, N., 1970)

1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูลแหล่งที่มาที่จะพิจารณาในการตรวจสอบได้แก่ (1) แหล่งเวลา ถ้าเวลาต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ (2) แหล่งสถานที่ ถ้าสถานที่ต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ (3) แหล่งบุคคล ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลจะเหมือนเดิมอยู่อีกหรือไม่

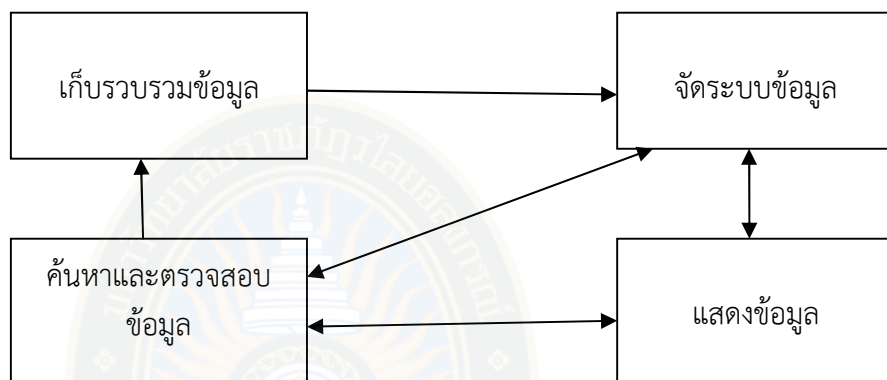
2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) คือ การตรวจสอบว่า ข้อมูลที่ผู้วิจัยลงไปเก็บแต่ละครั้งจะแตกต่างกันอย่างไร ในกรณีที่ไม่น่าเชื่อถือในคุณภาพของผู้รวบรวมข้อมูลสนาม ผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนตัวผู้วิจัยให้มีหลายคนขึ้น

3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) คือ การตรวจสอบว่าถ้าใช้แนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างไปจากเดิม จะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodology Triangulation) คือการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเป็นเรื่องเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการซักถามพร้อมกันนั้น ก็คือการศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบด้วยนั่นเอง

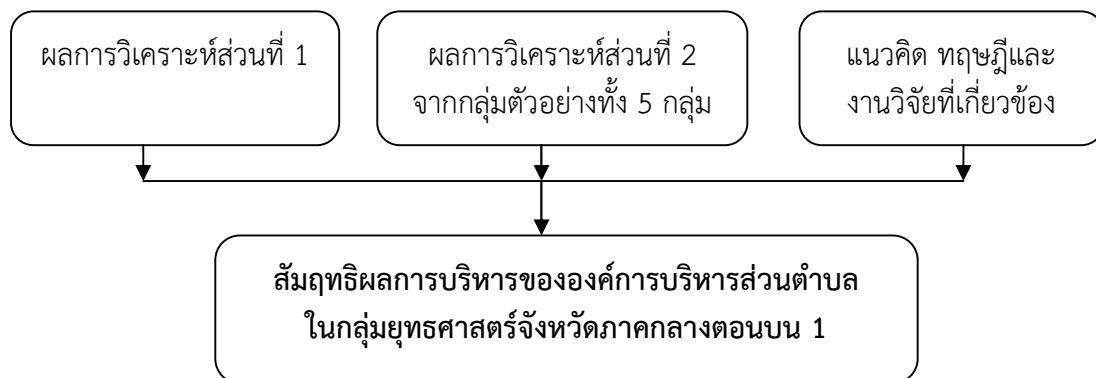
5) การสร้างบทสรุป และการพิสูจน์บทสรุป เป็นการนำแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยต่างๆ ทางวิชาการมาสร้างเป็นบทสรุปร่วมกับข้อมูลที่เชื่อถือได้อีกครั้งหนึ่ง โดยเน้นความเชื่อมโยง เพื่อนำไปสู่การพิสูจน์ที่เป็นรูปธรรม และตรงต่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

3.5.2.4 การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (Conclusion Interpretation and Verification) เป็นกระบวนการหาข้อสรุปและตีความหมายของผลหรือ ข้อค้นพบที่ได้จากการแสดงข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบว่าข้อสรุป/ความหมายที่ใช้มีความถูกต้องตรงประเด็นและน่าเชื่อถือเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมา นั้น อาจจะอยู่ในรูปของคำอธิบาย กรอบแนวคิด หรือทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการวิเคราะห์ ดังภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3.2 กระบวนการข้อสรุปและตีความหมายของผลสัมพัทธ์ที่ได้จากการแสดงข้อมูล  
ที่มา: ปรับปรุงจาก Miles & Huberman, 1994 อ้างถึงใน ชาย โพธิ์สิตา, 2549

สรุปผลวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากส่วนที่ 1 และข้อมูลเชิงคุณภาพจากส่วนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างและแนวคิดทฤษฎีรวมทั้งผลการวิจัยที่ผ่านมา แล้วสรุปเนื้อหาจากการวิเคราะห์ทั้งหมดแสดงเป็นสาระสำคัญที่เป็นข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ ก็จะได้กรอบหรือสมมติฐานสัมฤทธิ์ผลของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับการจัดการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศต่อไปดังภาพที่ 3.3 ต่อไปนี้



ภาพที่ 3.3 องค์ประกอบของผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง เรื่อง สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและ จังหวัดสระบุรี มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล ในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ จังหวัดภาคกลางตอนบน โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน คือ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลักเพื่อการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามผู้เกี่ยวข้อง กับประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา แล้วใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณในการจัดกระทำ กับข้อมูลดังกล่าว และผู้วิจัยยังใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเสริม เพื่อการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ ข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์ จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาแล้วใช้ กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพในการจัดกระทำกับข้อมูลดังกล่าวดังนั้นบทนี้จึงนำเสนอข้อ ค้นพบจากการวิจัย แล้วนำมาสรุปผลรวมกัน ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ
2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามจากผู้นำชุมชนและประชาชน จำนวน 400 คน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี เพื่อศึกษาถึงลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง ทางด้านการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์ เพื่อไปพัฒนาโครงการช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการบริหารชั้น พื้นฐานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 การวิเคราะห์สถิติพื้นฐานของตัวแปร การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัว แปรกับสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ และมีขั้นตอนการ นำเสนอ ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นผู้นำ ชุมชนและประชาชน จำนวน 400 คน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ได้แก่ เพศ ที่อาศัย สถานภาพ ระดับการศึกษา ที่มาของรายได้ รายได้ต่อเดือน ความ เพียงพอของรายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในถิ่นฐาน จำนวนสมาชิกในครอบครัว จำนวนสมาชิกที่มี รายได้ และจำนวนสมาชิกที่ไม่มีรายได้ จำนวนนี้รวม 11 ข้อ โดยใช้ค่าร้อยละ

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ ความพึงพอใจของประชาชน การบริหารจัดการและ การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และการบริหารงานแบบมีอาชีพ

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้จริง และมีประสิทธิภาพในการจัดการ

ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กรที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม และการกระจายอำนาจ

ตอนที่ 5 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านการบริหารจัดการองค์กรที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทูมมนุษย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล และการสนับสนุน

ตอนที่ 6 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านนโยบายสาธารณะ ด้านโครงสร้างองค์กร และด้านการบริหารจัดการองค์กร ดำเนินการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Stepwise Multiple Regression Analysis)

ตอนที่ 7 แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างจากท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง รวมจำนวน 20 คน ในเขต จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี รวม 3 ด้าน 1) นโยบายสาธารณะ 2) โครงสร้างองค์กร และ 3) ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร จากนั้นนำข้อมูลมารวบรวมตรวจสอบ จัดระบบเป็นหมวดหมู่แล้ววิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อให้การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดสัญลักษณ์ต่างๆ แทนความหมายดังต่อไปนี้

สัญลักษณ์และความหมายทางสถิติ

N	หมายถึง	ค่าจำนวนประชากรในกลุ่มตัวอย่าง
$\bar{X}$	หมายถึง	แทนค่าเฉลี่ย
S.D.	หมายถึง	ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
CV	หมายถึง	ค่าสัมประสิทธิ์ของความผันแปร
t	หมายถึง	ค่าทดสอบนัยสำคัญทางสถิติของค่าน้ำหนักองค์ประกอบ
F	หมายถึง	ค่าสถิติที่ใช้ทดสอบความแปรปรวนทางเดียว
Df	หมายถึง	Degree of Freedom หรือ ชั้นของความอิสระ
Sig	หมายถึง	Significant หรือนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
R	หมายถึง	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlations)
$R^2$	หมายถึง	ค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อถือได้ของตัวแปรชี้วัด
Adjusted $R^2$	หมายถึง	ค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อถือได้ที่ปรับแล้ว
Beta	หมายถึง	ค่าสัมประสิทธิ์ความถดถอยมาตรฐาน

B หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์ความถดถอย

#### 4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลวิจัยเชิงปริมาณ

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นผู้นำชุมชน และประชาชน จำนวน 400 คน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ได้แก่ เพศ ที่อาศัย สถานภาพ ระดับการศึกษา ที่มาของรายได้ รายได้ต่อเดือน ความเพียงพอของรายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในถิ่นฐาน จำนวนสมาชิกในครอบครัว จำนวนสมาชิกที่มีรายได้ และจำนวนสมาชิกที่ไม่มีรายได้ จำนวนนี้รวม 11 ข้อ โดยใช้ค่าร้อยละ

ตารางที่ 4.1 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตาม สถานะปัจจุบัน เพศ อายุ ระดับการศึกษา และสถานภาพ

ลักษณะประชากรศาสตร์	จำนวน (N=400)	ร้อยละ
<b>สถานะปัจจุบัน</b>		
ผู้นำท้องถิ่น	127	31.80
ประชาชน	273	68.30
<b>เพศ</b>		
ชาย	223	55.80
หญิง	177	44.30
<b>อายุ</b>		
20 ปี - ไม่เกิน 30 ปี	-	-
31 ปี - ไม่เกิน 40 ปี	86	21.50
41 ปี - ไม่เกิน 50 ปี	209	52.30
51 ปี ขึ้นไป	105	26.30
<b>ระดับการศึกษา</b>		
ประถมศึกษา	8	2.00
มัธยมศึกษาตอนต้น	27	6.80
มัธยมศึกษาตอนปลาย/เทียบเท่า	167	41.80
ปริญญาตรีขึ้นไป	198	49.50
<b>สถานภาพ</b>		
โสด	-	-
สมรส	323	80.80
แยกกันอยู่/หย่าร้าง	43	10.80
หม้าย	34	8.50

จากตารางที่ 4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามแสดงถึงสถานะปัจจุบัน พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นประชาชน จำนวน 273 คน คิดเป็นร้อยละ 68.30 รองลงมาเป็นผู้นำชุมชน จำนวน 127 คน คิดเป็นร้อยละ 31.80 ในส่วนเพศส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 223 คน คิดเป็นร้อยละ 55.80 และเป็นเพศหญิงจำนวน 177 คน คิดเป็นร้อยละ 44.30 อายุส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 41 ปี ไม่เกิน 50 ปี จำนวน 209 คน คิดเป็นร้อยละ 52.30 รองลงมาอายุระหว่าง 51 ปี ขึ้นไป จำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 26.30 สุดท้าย อายุระหว่าง 31 ปี ไม่เกิน 40 ปี จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 21.50 สุดท้ายสถานภาพส่วนใหญ่สมรสแล้ว จำนวน 323 คน คิดเป็นร้อยละ 80.80 รองลงมาแยกกันอยู่/หย่าร้าง จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 10.80 สุดท้ายหม้าย จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 8.50 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.2 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตาม ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นปัจจุบัน ศาสนา รายได้ต่อเดือน และความเพียงพอของรายได้

ลักษณะประชากรศาสตร์	จำนวน (N=400)	ร้อยละ
<b>ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นปัจจุบัน</b>		
ต่ำกว่า 1 ปี	19	4.80
1ปี - 4 ปี	101	25.30
5 ปี - 8 ปี	145	36.30
9 ปี ขึ้นไป	135	33.80
<b>ศาสนา</b>		
พุทธ	353	88.30
อิสลาม	33	8.30
คริสต์	14	3.50
ฮินดู	-	-
<b>รายได้ต่อเดือน</b>		
ไม่มีรายได้ที่แน่นอนในแต่ละเดือน	16	4.00
ต่ำกว่า 5,000 บาท	22	5.50
5,001 บาท - 10,000 บาท	89	22.30
10,001 บาท - 15,000 บาท	115	28.80
15,001 บาท ขึ้นไป	158	39.50
<b>ความเพียงพอของรายได้</b>		
เพียงพอ	366	91.50
ไม่เพียงพอ	34	8.50

จากตารางที่ 4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามแสดงถึงระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นปัจจุบัน พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในท้องถิ่นระหว่าง 5 ปี ถึง 8 ปี จำนวน 145 คน คิดเป็นร้อยละ 36.30 รองลงมาอาศัยอยู่ 9 ปี ขึ้นไป จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 33.80 รองลงมา 1 ปี ถึง 4 ปี จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 25.30 สุดท้ายอาศัยอยู่ต่ำกว่า 1 ปี จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 4.80 ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธจำนวน 353 คน คิดเป็นร้อยละร้อยละ 88.30 รองลงมานับถือศาสนาอิสลาม จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 8.30 สุดท้ายนับถือศาสนาคริสต์ จำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 3.50 ในส่วนรายได้ต่อเดือนมีรายได้ 15,001 บาท จำนวน 158 คน คิดเป็นร้อยละ 39.50 รองลงมา มีรายได้ระหว่าง 10,001 บาท ถึง 15,000 บาท จำนวน 115 คน คิดเป็นร้อยละ 28.80 รองลงมา มีรายได้ระหว่าง 5,000 บาท ถึง 10,000 บาท จำนวน 89 คน คิดเป็นร้อยละ 22.30 รองลงมา มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 5.50 และไม่มีรายได้ที่แน่นอนในแต่ละเดือนน้อยสุด จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 4.00 สุดท้ายความเพียงพอของรายได้ส่วนใหญ่เพียงพอ จำนวน 366 คน คิดเป็นร้อยละ 91.50 และรายได้ไม่เพียงพอ จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 8.50 ตามลำดับ

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ ความพึงพอใจของประชาชน การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และการบริหารงานแบบมืออาชีพ

**ตารางที่ 4.3** ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ในความพึงพอใจของประชาชน

n = 400

สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับสัมฤทธิ์ผล		
	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
<b>ความพึงพอใจของประชาชน</b>			
1. เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้บริการมีความรู้ในงานที่บริการเป็นอย่างดี	3.09	0.704	ระดับมาก
2. ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ได้รับความพึงพอใจจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	3.13	0.763	ระดับมาก
3. ประชาชนและกลุ่มต่างๆ รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด/เอกชน	3.11	0.722	ระดับมาก
4. ประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้งบประมาณ ในการดำเนินงานการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด	3.10	0.723	ระดับมาก
5. ประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมประสานการดำเนินการป้องกันปัญหาต่างระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่	3.08	0.743	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.10</b>	<b>0.731</b>	<b>ระดับมาก</b>



จากตารางที่ 4.3 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในด้านความพึงพอใจของประชาชน ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิผลมาก ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.731) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิผลมากที่สุด 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลสูงสุด คือ ข้อที่ 2 ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ได้รับความพึงพอใจจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ( $\bar{X}=3.13$ , S.D.=0.763) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลรองลงมาคือ ข้อที่ 3 ประชาชนและกลุ่มต่างๆ รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด/เอกชน ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.723) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 5 ประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมประสานการดำเนินการป้องกันปัญหาต่างระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ ( $\bar{X}=3.08$ , S.D.=0.731)

**ตารางที่ 4.4** ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

n = 400

สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับสัมฤทธิผล		
	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
<b>การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม</b>			
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ	3.11	0.733	ระดับมาก
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทิศทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น	3.10	0.747	ระดับมาก
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น	3.04	0.762	ระดับมาก
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้มีการจัดทำเครื่องมือในการประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	3.05	0.774	ระดับมาก
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้องค์กรในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทและส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด	3.06	0.763	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.07</b>	<b>0.756</b>	<b>ระดับมาก</b>

จากตารางที่ 4.4 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิผลมาก ( $\bar{X}=3.07$ , S.D.=0.756) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิผลมากที่สุด 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับ

สัมฤทธิ์ผลสูงสุด คือ ข้อที่ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เฉพาะด้านเป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ( $\bar{X}=3.11$ ,  $S.D.=0.733$ ) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผล รองลงมาคือ ข้อที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทิศทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ( $\bar{X}=3.10$ ,  $S.D.=0.747$ ) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผล น้อยที่สุดคือ ข้อที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ( $\bar{X}=3.04$ ,  $S.D.=0.762$ )

**ตารางที่ 4.5** ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบนในศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

n = 400

สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับสัมฤทธิ์ผล		
	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
<b>ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น</b>			
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกิจกรรมส่งเสริมการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นในระดับชุมชนเกิดขึ้น	3.08	0.728	ระดับมาก
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแหล่งศึกษาเรียนรู้ธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ในระดับชุมชน	3.09	0.749	ระดับมาก
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดประชาสัมพันธ์อนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นภายในพื้นที่สวนกลางมหานครออกไปสู่วงกว้างของสังคม	3.14	0.699	ระดับมาก
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดถ่ายทอดข้อมูลด้านการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่ผู้ที่สนใจทุกระดับใน สังคม	3.05	0.776	ระดับมาก
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัดขยายโอกาสด้านการท่องเที่ยวให้ เกิดกับชุมชน เป็นส่วนเร่งเร้าและเพิ่มจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน	3.18	0.708	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.11</b>	<b>0.732</b>	<b>ระดับมาก</b>

จากตารางที่ 4.5 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในด้านศิลป วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญา ท้องถิ่น ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ( $\bar{X}=3.11$ ,  $S.D.=0.732$ ) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ทั้ง 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับ สัมฤทธิ์ผลสูงสุด คือ ข้อที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัดขยายโอกาสด้านการท่องเที่ยวให้เกิดกับ

ชุมชน เป็นส่วนเร่งเร้าและเพิ่มจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน ( $\bar{X}=3.18$ , S.D.=0.708) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลรองลงมาคือ ข้อที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาสัมพันธ์อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นภายในพื้นที่ส่วนกลางมหานครออกไปสู่วงกว้างของสังคม ( $\bar{X}=3.14$ , S.D.=0.699) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัดถ่ายทอดข้อมูลด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่ผู้ที่สนใจทุกระดับในสังคม ( $\bar{X}=3.05$ , S.D.=0.776)

**ตารางที่ 4.6** ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ในการบริหารงานแบบมืออาชีพ

n = 400

สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับสัมฤทธิ์ผล		
	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
<b>การบริหารงานแบบมืออาชีพ</b>			
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสร้างความเชื่อมโยงแบบพันธมิตร โดยถ่ายทอดข่าวสารให้บุคลากรระดับต่างๆ	3.09	0.722	ระดับมาก
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการนำสู่การเปลี่ยนแปลงในการ ทำความต้องการขององค์การเพื่อตอบคำถามต่างๆ เพื่อให้ได้ ความต้องการนั้นๆ ให้เป็นจริง	3.11	0.760	ระดับมาก
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาสิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากร และเครื่องมือในการดำเนินการขององค์การ เป็นปัจจัยที่ทำให้รู้ ว่าองค์การมีความพร้อม	3.19	0.729	ระดับมาก
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาศักยภาพขององค์กร มี ความสามารถหรือมีคุณภาพที่จะปฏิบัติงานได้ดี ต้องศึกษาว่า ควรต้องเสริมส่วนที่เป็นช่องว่าง	3.04	0.780	ระดับมาก
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสร้างแรงจูงใจ การสร้างความรู้สึ กสนุกกับการทำงานให้บุคลากรทำงานอย่างมีความสุข รักองค์กร มีความกระตือรือร้นในการทำงาน	3.05	0.780	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.10</b>	<b>0.754</b>	<b>ระดับมาก</b>

จากตารางที่ 4.6 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในการบริหารงานแบบมืออาชีพ ในภาพรวม มีระดับ สัมฤทธิ์ผลมาก ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.754) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ทั้ง 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลสูงที่สุด คือ ข้อที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาสิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากรและเครื่องมือในการดำเนินการของ องค์การ เป็นปัจจัยที่ทำให้รู้ว่าองค์การมีความพร้อม ( $\bar{X}=3.19$ , S.D.=0.729) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับ

สัมฤทธิ์ผลรองลงมาคือ ข้อที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการนำสู่การเปลี่ยนแปลงในการทำความเข้าใจความต้องการขององค์การเพื่อตอบคำถามต่างๆ เพื่อให้ได้ความต้องการนั้นๆ ให้เป็นจริง ( $\bar{X}=3.11$ , S.D.=0.760) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาศักยภาพขององค์กร มีความสามารถหรือมีคุณภาพที่จะปฏิบัติงานได้ดี ต้องศึกษาว่าควรต้องเสริมส่วนที่เป็นช่องว่าง ( $\bar{X}=3.04$ , S.D.=0.780)

**ตารางที่ 4.7** สรุปค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

n = 400

สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับสัมฤทธิ์ผล		
	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
1. ความพึงพอใจของประชาชน	3.10	0.731	ระดับมาก
2. การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	3.07	0.756	ระดับมาก
3. ศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	3.11	0.732	ระดับมาก
4. การบริหารงานแบบมืออาชีพ	3.10	0.754	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.10</b>	<b>0.743</b>	<b>ระดับมาก</b>

จากตารางที่ 4.7 สรุปได้ว่าผลสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.743) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ทั้ง 4 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลสูงที่สุดคือ ข้อที่ 3 ศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ( $\bar{X}=3.11$ , S.D.=0.732) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลรองลงมาคือ ข้อที่ 4 การบริหารงานแบบมืออาชีพ ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.754) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 2 การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ( $\bar{X}=3.07$ , S.D.=0.756)

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้จริง และมีประสิทธิภาพในการจัดการ

ตารางที่ 4.8 หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร  
ด้านนโยบายสาธารณะในส่วนวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน</b>			
1. การกำหนด และการจัดทำนโยบายนั้นจะต้องมีการดำเนินการโดยผู้บริหารสูงสุดในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไร	3.11	0.648	20.84
2. ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต้องกำหนดและเผยแพร่แผนยุทธศาสตร์โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะประเภทมีผลกระทบอย่างไร	3.09	0.658	21.29
3. มีการเผยแพร่ให้กับบุคลากรภายในองค์กรและภายนอกได้ทราบ โดยการกำหนดลักษณะการดำเนินงานที่สำคัญที่แสดงถึงจุดมุ่งหมายขององค์กรในแผนยุทธศาสตร์	3.11	0.701	22.54
4. การจัดทำนโยบายถึงแผนยุทธศาสตร์ต้องชัดเจนและง่ายต่อการอธิบายต่อคนในองค์กรและผู้สนใจทั่วไปพร้อมทั้งได้นำไปปฏิบัติปรับเปลี่ยนให้ทันต่อเหตุการณ์และข้อมูลอยู่เสมอ	3.06	0.707	23.10
5. ระดับผู้บริหารมีการกำหนดการตรวจติดตาม ความคืบหน้าของแผนงานในการประเมินนโยบาย	3.04	0.731	24.05
6. มีการสรุปผลงาน การดำเนินงานเทียบกับแผนที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์	3.17	0.672	21.20
7. เมื่อพบว่าผลในการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงานให้วิเคราะห์หาสาเหตุแล้วกำหนดมาตรการแก้ไข เพื่อนำมาทบทวนและปรับปรุงแผนในการออกข้อบังคับ	3.15	0.742	23.56
<b>รวม</b>	<b>3.10</b>	<b>0.694</b>	<b>22.39</b>

จากตารางที่ 4.8 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านนโยบายสาธารณะ พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.46 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.694 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 22.39 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีการสรุปผลงานการดำเนินงานเทียบกับแผนที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.672 และพบว่า ระดับผู้บริหารมีการกำหนดการตรวจติดตามความคืบหน้าของแผนงานในการประเมินนโยบาย มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.04 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.731 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.9 หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร  
ด้านนโยบายสาธารณะส่วนการนำไปปฏิบัติได้จริง

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>การนำไปปฏิบัติได้จริง</b>			
8. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กร และต้องมั่นใจว่าสามารถรองรับและปฏิบัติตามแผนใหม่ได้เพื่อได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการบริหารในองค์กรด้วย	3.10	0.752	24.26
9. แผนหรือโครงการที่สนองตอบตามนโยบายผู้บริหารต้องแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย	2.98	0.762	25.57
10. มีการเผยแพร่นโยบายและผลการดำเนินงานด้านการบริหารกับองค์กรภายนอก	3.06	0.791	25.85
11. ลดผลกระทบอันร้ายแรงโดยการใช้วิธีจัดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์	3.07	0.756	24.63
12. จัดทำขั้นตอนในการวัดผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ และดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการบริหาร	2.99	0.751	25.12
13. ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบต่าง ๆ ทางเทคนิคของแผน	3.04	0.745	24.51
<b>รวม</b>	<b>3.04</b>	<b>0.760</b>	<b>25.00</b>

จากตารางที่ 4.9 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านนโยบายสาธารณะ พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนการนำไปปฏิบัติได้จริง ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.04 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.760 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 25.00 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กร และต้องมั่นใจว่าสามารถรองรับและปฏิบัติตามแผนใหม่ได้เพื่อได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการบริหารในองค์กรด้วย มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.752 และพบว่า แผนหรือโครงการที่สนองตอบตามนโยบายผู้บริหารต้องแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.762 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.10 หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร  
ด้านนโยบายสาธารณะในส่วนมีประสิทธิภาพ

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>มีประสิทธิภาพในการจัดการ</b>			
14. จัดขั้นตอนการปฏิบัติงาน สำหรับระบุ และการเตรียมพร้อม เพื่อรองรับสถานการณ์	3.11	0.796	22.38
15. มีขั้นตอนของความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ที่ได้รับของ บุคลากรในสายงานที่รับผิดชอบ	3.17	0.735	23.19
16. จัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินงานที่ เกี่ยวกับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม	3.16	0.715	22.63
17. มีการปฏิบัติ งานด้านการฝึกอบรมสำหรับทุกหน่วยงานและทุก ระดับ เพื่อให้แน่ใจว่าได้ผลตรงกับระดับความสามารถที่จำเป็นโดยมี การอบรม	3.03	0.765	25.25
18. จัดทำการปฏิบัติงานสำหรับการสื่อสารทั้งภายในและภายนอก องค์กรตาม ขั้นตอน	3.03	0.762	25.15
19. จัดเก็บและรักษาข้อมูลบนกระดาษหรือคอมพิวเตอร์ บรรยาย ถึงองค์ประกอบหลักของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน	3.07	0.719	23.42
20. สมรรถนะองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ มีความเข้มแข็งทั้ง ศักยภาพ ความสามารถและความพร้อม	3.05	0.736	24.13
21. มีระบบการกำกับตรวจสอบและประเมินผลภายในองค์กรทำให้ ผู้ปฏิบัติมีแรงจูงใจในการทำงาน	3.11	0.707	22.73
<b>รวม</b>	<b>3.09</b>	<b>0.729</b>	<b>23.59</b>

จากตารางที่ 4.10 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูล  
ทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านนโยบายสาธารณะ พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนมีประสิทธิภาพใน  
การจัดการ ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.09 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.729 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของ  
ความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.59 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อ  
พิจารณารายข้อ พบว่า มีขั้นตอนของความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ที่ได้รับของบุคลากรในสาย  
งานที่รับผิดชอบ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.11 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.696 และพบว่า จัดทำการ  
ปฏิบัติงานสำหรับการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรตาม ขั้นตอน มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด  
3.03 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.762 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.11 สรุปด้านนโยบายสาธารณะ ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การนำไปปฏิบัติได้จริง และ ประสิทธิภาพในการจัดการ การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ รวมทั้งหมด 3 องค์ประกอบ

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)	แปลผล
<b>นโยบายสาธารณะ</b>				
- วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน	3.10	0.694	22.39	ระดับมาก
- การนำไปปฏิบัติได้จริง	3.04	0.760	25.00	ระดับมาก
- มีประสิทธิภาพในการจัดการ	3.09	0.729	23.59	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.08</b>	<b>0.728</b>	<b>23.64</b>	<b>ระดับมาก</b>

จากตารางที่ 4.11 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปส่วนมากของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า กลุ่มตัวแปรด้านนโยบายสาธารณะ ประเมินผลได้ค่าเฉลี่ย 3.08 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.728 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.64 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายชื่อ พบว่า วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.694 และพบว่าการนำไปปฏิบัติได้จริง มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.04 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.760 อยู่ในระดับมาก ตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้

ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กรที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม และการกระจายอำนาจ



ตารางที่ 4.12 หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านโครงสร้างองค์กร ในส่วนหน้าที่งานชัดเจน

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D	CV (%)
<b>หน้าที่งานชัดเจน</b>			
22. มีลักษณะงานที่ชัดเจน สำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูง	3.08	0.727	23.60
23. มีการรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน	3.11	0.740	23.79
24. จัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ครอบคลุมหน้าที่รับผิดชอบของตนต่อการควบคุมภายใน	3.04	0.761	25.03
25. จัดให้มีการมอบอำนาจเป็นไปอย่างเหมาะสมโดยระดับอำนาจสัมพันธ์กับหน้าที่ความรับผิดชอบ	3.01	0.725	24.09
26. จัดให้มีการสอบถามความเหมาะสมของจำนวนบุคลากรในหน่วยงาน	3.05	0.736	24.13
27. จัดให้มีเอกสารบรรยายลักษณะงานในแต่ละตำแหน่ง หรือวิธีการที่แสดงถึงการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการในแต่ละตำแหน่งงาน	3.05	0.631	20.69
28. ในองค์กรได้รับปัดชอบตามความเหมาะสม	2.99	0.734	24.55
29. มีการกำหนดภาระหน้าที่ของบุคลากรทุกระดับอย่างชัดเจน เพื่อบุคลากรทุกคนจะได้รู้ขอบเขต หน้าที่และความรับผิดชอบ	3.08	0.647	21.01
<b>รวม</b>	<b>3.05</b>	<b>0.713</b>	<b>23.38</b>

จากตารางที่ 4.12 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านโครงสร้างองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนหน้าที่งานชัดเจน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.05 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.713 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.38 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีการรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.11 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.740 และพบว่า มีการกำหนดรายละเอียดของงาน และการแบ่งงานให้แต่ละคนในองค์กรได้รับปัดชอบตามความเหมาะสม มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.99 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.734 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.13 ค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านโครงสร้างองค์กร ในส่วนการควบคุมที่เหมาะสม

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>การควบคุมที่เหมาะสม</b>			
30. มีการถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ	3.13	0.761	24.31
31. มีระเบียบ ข้อบังคับ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และง่ายต่อการปฏิบัติ	3.17	0.671	21.17
32. ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รู้ข้อมูลข่าวสาร	2.98	0.793	26.61
33. มีระบบข้อมูลที่ถูกต้องและการรายงานที่ชัดเจนทำให้เกิดการควบคุมที่เหมาะสม	3.07	0.790	25.73
34. มีข้อกำหนด จริยธรรม หรือจรรยาบรรณของบุคลากรทุกฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบ องค์กรหรือแสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่การงานในความรับผิดชอบ	3.02	0.779	25.79
35. มีการกำจัดหรือลดปัจจัยต่างๆ ที่จะขัดขวางไม่ให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ นั่นคือ การปกป้องมูลค่าที่องค์กรมีอยู่ไม่ให้ถูกทำลายไป	2.98	0.883	29.63
36. มีระบบควบคุมภายในองค์กร และการจัดวางระบบการควบคุมภายใน	2.98	0.883	29.63
<b>รวม</b>	<b>3.05</b>	<b>0.794</b>	<b>26.03</b>

จากตารางที่ 4.13 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านโครงสร้างองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนการควบคุมที่เหมาะสม ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.05 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.794 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 26.03 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีระเบียบ ข้อบังคับ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และง่ายต่อการปฏิบัติ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.671 และพบว่า ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รู้ข้อมูลข่าวสาร มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.793 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.14 หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านโครงสร้างองค์กร ในส่วนการกระจายอำนาจ

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>การกระจายอำนาจ</b>			
37. ต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง	3.26	0.534	16.38
38. มีอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่	2.98	0.883	29.63
39. ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม	3.26	0.534	16.38
40. มีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง	3.17	0.775	24.45
<b>รวม</b>	<b>3.17</b>	<b>0.681</b>	<b>21.48</b>

จากตารางที่ 4.14 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านโครงสร้างองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนการกระจายอำนาจ ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.681 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 21.48 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม และต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองมีคะแนนเท่ากันโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.26 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.534 และพบว่า มีอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.883 ในภาพรวมตัวแปรส่วนใหญ่มีการแจกแจงไม่เป็นโค้งปกติ มีค่าความเบ้ และความโด่ง เท่ากับ 0.00 และ -0.93 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.15 สรุปแผนโครงสร้างองค์กร หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม และการกระจายอำนาจ ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ รวมทั้งหมด 3 องค์ประกอบ

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)	แปลผล
<b>โครงสร้างองค์กร</b>				
- หน้าที่งานชัดเจน	3.05	0.713	23.38	ระดับมาก
- การควบคุมที่เหมาะสม	3.05	0.794	26.03	ระดับมาก
- การกระจายอำนาจ	3.17	0.681	21.48	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.09</b>	<b>0.729</b>	<b>23.59</b>	<b>ระดับมาก</b>

จากตารางที่ 4.15 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปส่วนมากของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า กลุ่มตัวแปรด้านโครงสร้างองค์กร ประเมินผลได้

ค่าเฉลี่ย 3.09 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.729 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.59 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การกระจายอำนาจ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.681 และพบว่า หน้าที่งานชัดเจน มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.05 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.713 ตามลำดับ อยู่ในระดับมากตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้

ตอนที่ 5 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านการบริหารจัดการองค์กรที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทุมนมนุษย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล และการสนับสนุน

**ตารางที่ 4.16** หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนภาวะผู้นำที่เหมาะสม

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>ภาวะผู้นำที่เหมาะสม</b>			
41. ผู้นำมีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เมื่อมีสติปัญญาดีก็เกิด	3.11	0.745	23.95
42. ผู้นำมีทักษะในการคลี่คลายความขัดแย้ง เพื่อรับมือกับช่วงเวลาแห่งการต่อต้าน และความ ตึงเครียด ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นผู้มีบารมีในการตัดสินใจ	2.82	0.777	27.55
43. ผู้นำมีทักษะในการสื่อสารที่จะทำให้สามารถพูดและเขียนได้อย่างน่าเชื่อถือ	3.12	0.779	24.97
44. ผู้นำมีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ที่จะสามารถรับรู้และรับฟังสิ่งที่ผู้อื่นต้องการสื่อออกมาจริงๆ	3.06	0.676	22.09
45. ผู้นำการควบคุมด้วยระบบเอกสาร ระบบของงานที่เกี่ยวข้อง	2.96	0.765	25.84
46. ผู้นำมีทักษะในการเจรจาต่อรองที่จะทำให้กลุ่มต่างๆ	2.98	0.880	29.53
47. ผู้นำมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้ นำ เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ต่อแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานมีความ	2.96	0.839	28.34
<b>รวม</b>	<b>3.00</b>	<b>0.780</b>	<b>26.00</b>

จากตารางที่ 4.16 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนภาวะผู้นำที่เหมาะสม ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.00 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.780 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 26.00 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ผู้นำมีทักษะในการสื่อสารที่จะทำให้สามารถพูดและเขียนได้อย่าง

น่าเชื่อถือ มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.12 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.779 และพบว่า ผู้นำมีทักษะในการคลี่คลายความขัดแย้ง เพื่อรับมือกับช่วงเวลาแห่งการต่อต้าน และความ ตึงเครียด ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นผู้มีบารมีในการตัดสินใจ มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.82 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.777 ตามลำดับ

**ตารางที่ 4.17** หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนทุนมนุษย์ที่เหมาะสม

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม</b>			
48. มีการพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศเพื่อสร้างการเข้าใจโดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้สามารถสอนงานได้ เป็นระดับที่มีความรู้สร้างความชำนาญในงานเป็นอย่างดี	2.96	0.839	28.34
49. การพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้ เพื่อให้วิเคราะห์เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในงานอย่างดีเลิศ	3.32	0.536	16.14
50. มีการพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้และภูมิปัญญาเพื่อให้สังเคราะห์เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้มีความสามารถในการวางแผนงานและจัดระบบงานเป็นกระบวนการวินิจฉัย	2.96	0.839	28.34
51. มีความสามารถในการอธิบายตามเชิงตรรกะในการขยายความเนื้อหาของทฤษฎี ปัญหาหลายๆ ด้าน	3.32	0.533	16.05
52. มีความสามารถในการการสังเคราะห์ในงานได้เป็นอย่างดี	3.10	0.779	25.13
53. มีการส่งเสริมให้องค์กรบรรลุเป้าหมายตามกลยุทธ์ที่วางไว้ โดยคนในองค์กรใช้ความรู้ และความสามารถที่เป็นทุนของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่	3.10	0.731	23.58
54. มีการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยทุนมนุษย์ที่มีอยู่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ สามารถ นำมาใช้เพื่อช่วยสร้างความแตกต่างให้กับองค์กร	2.84	0.799	28.13
<b>รวม</b>	<b>3.09</b>	<b>0.722</b>	<b>23.37</b>

จากตารางที่ 4.17 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในส่วนทุนมนุษย์ที่เหมาะสม ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.09 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.722 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.37 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้ เพื่อให้วิเคราะห์เป็น โดยกำหนด

กลยุทธ์ในการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในงานอย่างดีเลิศ มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.32 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.536 และพบว่า มีการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยทุนมนุษย์ที่มีอยู่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ สามารถ นำมาใช้เพื่อช่วยสร้างความแตกต่างให้กับองค์กร มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.84 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.779 ตามลำดับ

**ตารางที่ 4.18** หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชน

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>การมีส่วนร่วมของประชาชน</b>			
55. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างโดยการจัดตั้งตัวแทนชุมชนร่วมกันเป็นกรรมการ	3.13	0.798	25.50
56. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบล	3.14	0.695	22.13
57. การส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนและได้ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม	3.05	0.681	22.33
58. สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและร่วมจัดทำแผนพัฒนาประจำปี	3.01	0.769	25.55
59. เปิดโอกาสให้ประชาชนในตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและการใช้งบประมาณของ อบต.	3.17	0.623	19.65
60. การมีส่วนร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน	2.98	0.812	27.25
61. การมีส่วนร่วมนำเสนอโครงการต่างๆ เพื่อนำไปจัดทำงบประมาณของรัฐ	3.21	0.607	18.91
62. การมีส่วนร่วมประสานการดำเนินการป้องกันปัญหาต่างๆ ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่	3.05	0.801	26.26
63. การมีส่วนร่วมเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ จัดจ้างของเจ้าหน้าที่	3.20	0.666	20.81
64. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการประเมินผลและให้คำแนะนำต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติ	2.97	0.794	26.73
65. ท่านและชุมชนของท่านได้รับข้อมูล ที่เป็นประโยชน์จากเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง	3.16	0.692	21.90
<b>รวม</b>	<b>3.10</b>	<b>0.721</b>	<b>23.26</b>

จากตารางที่ 4.18 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในสถานการณ์มีส่วนร่วมของประชาชน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.721 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.26 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายชื่อ พบว่า การมีส่วนร่วมนำเสนอโครงการต่างๆ เพื่อนำไปจัดทำงบประมาณของรัฐ มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.21 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.607 และพบว่า การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการประเมินผลและให้คำแนะนำต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติ มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.97 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.794 ตามลำดับ

**ตารางที่ 4.19** หาค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปร ด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในสถานการณ์มีธรรมาภิบาล

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>การมีธรรมาภิบาล</b>			
66. ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรในองค์กร	3.07	0.761	24.79
67. ความบริสุทธิ์ของเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น	3.07	0.752	24.50
68. ความพร้อมของ อบต.ที่จะให้ประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ	2.93	0.757	25.84
69. การเคารพในสิทธิความเสมอภาคของประชาชน	3.09	0.751	24.30
70. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อบต. โดยยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงามและเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน	3.09	0.713	23.07
71. ความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล	3.13	0.715	22.84
72. การออกข้อบังคับตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด	3.01	0.788	26.18
73. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อข้อบังคับ	3.09	0.689	22.30
74. การบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับ	3.11	0.648	20.84
75. การให้ความรู้ต่อประชาชนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษี	3.09	0.658	21.29
76. การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับของ อบต. สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน	3.11	0.701	22.54
77. การออกข้อบัญญัติของอบต. เป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้	3.06	0.707	23.10
78. การบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งกฎหมายอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติกับบุคคล หรือกลุ่มใดเป็นกรณีพิเศษ	3.04	0.731	24.05
<b>รวม</b>	<b>3.07</b>	<b>0.720</b>	<b>23.48</b>

จากตารางที่ 4.19 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในด้านการมีธรรมาภิบาล ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.07 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.720 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.48 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.13 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.715 และพบว่า ความพร้อมของ อบต.ที่จะให้ประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือก มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.93 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.757 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.20 หากค่าเฉลี่ย ต่ำสุด – สูงสุด ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร สัมประสิทธิ์ของความผันแปรด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ในส่วนการสนับสนุน

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)
<b>การสนับสนุน</b>			
79. มีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้และผู้รับแรงสนับสนุน	3.17	0.672	21.20
80. มีการสนับสนุนทางสังคมในการฟื้นฟูสมรรถภาพประชาชนที่ด้อยโอกาส	3.15	0.742	23.56
81. มีการสนับสนุนให้ประชาชน / กลุ่ม / องค์กรต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบพัสดุของ อบต.	3.10	0.752	24.26
82. มีการสนับสนุนจัดตั้งหน่วยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับแผนนโยบายและการดำเนินงานของ อบต.	2.98	0.762	25.57
83. มีการประชาสัมพันธ์สิทธิและหน้าที่ของประชาชนเกี่ยวกับ อบต.	3.06	0.791	25.85
84. มีการสนับสนุนส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น	3.07	0.756	24.63
85. มีการสนับสนุนและบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น	2.99	0.751	25.12
86. ติดตามสอดส่องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด	3.03	0.742	24.49
<b>รวม</b>	<b>3.07</b>	<b>0.746</b>	<b>24.30</b>

จากตารางที่ 4.20 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึงด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร พบว่า กลุ่มตัวแปรในด้านการสนับสนุน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.07 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.746 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 24.30 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อ



พิจารณารายข้อ พบว่า มีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้และผู้รับแรงสนับสนุน มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.672 และพบว่า มีการสนับสนุนจัดตั้งหน่วยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับแผนนโยบายและการดำเนินงานของ อบต. มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.762 ตามลำดับ

**ตารางที่ 4.21** สรุปปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทูมนุชย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล และการสนับสนุน การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ รวมทั้งหมด 5 องค์ประกอบ

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)	แปลผล
ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร				
ภาวะผู้นำที่เหมาะสม	3.00	0.780	26.00	ระดับมาก
ทูมนุชย์ที่เหมาะสม	3.09	0.722	23.37	ระดับมาก
การมีส่วนร่วมของประชาชน	3.10	0.721	23.26	ระดับมาก
การมีธรรมาภิบาล	3.07	0.720	23.48	ระดับมาก
การสนับสนุน	3.07	0.746	24.30	ระดับมาก
<b>รวม</b>	<b>3.07</b>	<b>0.737</b>	<b>24.03</b>	<b>ระดับมาก</b>

จากตารางที่ 4.21 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปส่วนมากของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า กลุ่มตัวแปรด้านปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.07 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.737 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 24.03 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.721 และพบว่า ภาวะผู้นำที่เหมาะสม มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.00 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.780 ตามลำดับ อยู่ในระดับมาก ตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้

สรุปวิเคราะห์ข้อมูลสถิติพื้นฐานของตัวแปร รวมทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ นโยบายสาธารณะ โครงสร้างองค์กร และปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้จริง มีประสิทธิภาพในการจัดการ หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม การกระจายอำนาจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทูมนุชย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล และการสนับสนุน โดยใช้แบบสอบถามจากผู้สูงอายุ จำนวน 400 คน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดสระบุรี เพื่อศึกษาถึงลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง ทางด้านการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ เพื่อไปพัฒนาโครงการช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการบริหารขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล การวิเคราะห์สถิติพื้นฐานของตัวแปร จากการวิเคราะห์

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับความสามารถในการบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดยผลวิเคราะห์ข้อมูลมีรายละเอียดสรุปได้ ดังตาราง 4.22

ตารางที่ 4.22 สรุปผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลาง ตอนบน 1 รวมทั้งหมด 3 ด้าน

n=400

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์	$\bar{X}$	S.D.	CV (%)	แปลผล
นโยบายสาธารณะ	3.08	0.728	23.64	ระดับมาก
โครงสร้างองค์กร	3.09	0.729	23.59	ระดับมาก
ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร	3.07	0.737	24.03	ระดับมาก
รวม	3.08	0.731	23.74	ระดับมาก

จากตารางที่ 4.22 จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปส่วนมากของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า กลุ่มตัวแปรการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.08 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.731 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.74 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า โครงสร้างองค์กร มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.09 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.729 และพบว่า ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.07 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.737 ตามลำดับ อยู่ในระดับมาก ตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้

ตอนที่ 6 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านนโยบายสาธารณะ ด้านโครงสร้างองค์กร และด้านการบริหารจัดการองค์กร ดำเนินการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Stepwise Multiple Regression Analysis)

- 1) ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ด้านนโยบายสาธารณะ
- 2) ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ด้านโครงสร้างองค์กร
- 3) ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ด้านการบริหารจัดการองค์กร

1. ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ ด้านนโยบายสาธารณะ พยากรณ์ตัวแปร (Y) และโดยกำหนดให้ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้จริง มีประสิทธิภาพในการจัดการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันผู้วิจัยจึงใช้สัญลักษณ์ดังต่อไปนี้

$$Y = \text{สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์}$$

$$X1 = \text{วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน}$$

$$X2 = \text{นำไปปฏิบัติได้จริง}$$

X3 = มีประสิทธิภาพในการจัดการ

ตารางที่ 4.23 เมตริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านนโยบายสาธารณะ

ตัวแปร	Y	X1	X2	X3
Y	1.000			
X1	.320**	1.000		
X2	.299**	.070	1.000	
X3	.004	.022	.126*	1.000

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

จากตารางที่ 4.23 เมตริกซ์ค่าสัมสัมพันธ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์แต่ละตัวมีความสัมพันธ์กันโดยเรียงลำดับความสัมพันธ์สูงสุดคือสัมฤทธิ์ผลการบริหาร (Y) กับ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (X1) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.320 รองลงมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนำไปปฏิบัติได้จริง (Y) กับ การให้บริการและผู้รับบริการ (X2) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.229 และความสัมพันธ์ระหว่างสัมฤทธิ์ผลการบริหาร (Y) กับ มีประสิทธิภาพในการจัดการ (X3) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.004 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์กับตัวแปรเกณฑ์ ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์สหสัมพันธ์ระหว่าง 0.022 ถึง 0.320 โดยมีค่าสัมพันธ์กับตัวแปรเกณฑ์สูงสุด คือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (X1)

ตารางที่ 4.24 ผลการวิเคราะห์การแปรปรวนจากตัวแปรเกณฑ์และตัวแปรพยากรณ์ นโยบายสาธารณะ

สมการ	แหล่งความแปรปรวน	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
X1, X2	Regression	1.040	2	0.520	51.703	0.000
	Residual	3.994	397	0.010		
	Total	5.034	399			

Predictors: (Constant), X1, X2

Dependent Variable: Y

จากตารางที่ 4.24 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเกณฑ์ และตัวแปรพยากรณ์ มีความสัมพันธ์กันในเชิงเส้นตรง ระหว่างตัวแปรตาม (Y) กับตัวแปรต้น 2 ตัวแปรในมิติของวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (X1) การให้บริการและผู้รับบริการ (X2) อย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติที่ระดับ 0.05 จากการคำนวณ จะสามารถนำไปสร้างสมการได้ โดยมีตัวแปรพยากรณ์ ดังตารางที่ 4.25

ตารางที่ 4.25 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยใช้ตัวแปรพยากรณ์ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (X1) การให้บริการและผู้รับบริการ (X2) พยากรณ์ตัวแปรการพัฒนาองค์กร (y)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.
				B	Beta		
Constant	0.388	0.155	0.151	2.138		23.256	0.000
X1	0.320	0.103	0.100	0.171	0.343	7.655	0.000
X2	0.455	0.207	0.203	0.132	0.323	7.216	0.000

Predictors: (Constant), X1, X2

Dependent Variable: Y

จากตารางที่ 4.25 พบว่า ตัวแปรอิสระที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสมการตามลำดับความสัมพันธ์คือ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (X1) การให้บริการและผู้รับบริการ (X2) ทั้ง 2 ตัวแปรที่มีปัจจัยโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ( $R^2$  Square) เท่ากับ 0.155 และมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ที่ปรับแล้วของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ( $R^2$  Adjusted) เท่ากับ 0.151 แสดงว่า วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การให้บริการและผู้รับบริการ ทั้ง 2 ตัวแปรสามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้ ร้อยละ 15.10 โดยเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = 2.138 + 0.171(X1) + 0.132(X2)$$

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z_{Y'} = 0.343(X1) + 0.323(X2)$$

จากสมการถดถอยพหุคูณเส้นตรงข้างต้นสามารถแปลความหมายได้ ดังนี้

1. ถ้าตัวแปรด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.171 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

2. ถ้าตัวแปรด้านการให้บริการและผู้รับบริการ มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.132 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

สำหรับปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 คือ ประสิทธิภาพในการจัดการ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ด้านโครงสร้างองค์กร พยากรณ์ตัวแปร (Y) และโดยกำหนดให้หน้าทำงานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม และการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันผู้วิจัยจึงใช้สัญลักษณ์ดังต่อไปนี้

- Y = สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์
- X1 = หน้าทำงานชัดเจน
- X2 = การควบคุมที่เหมาะสม
- X3 = การกระจายอำนาจ

ตารางที่ 4.26 เมตริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านโครงสร้างองค์กร

ตัวแปร	Y	X1	X2	X3
Y	1.000			
X1	0.137**	1.000		
X2	0.524**	0.159**	1.000	
X3	0.697**	0.018	0.628**	1.000

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

จากตารางที่ 4.26 เมตริกซ์ค่าสัมสัมพันธ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์แต่ละตัวมีความสัมพันธ์กันโดยเรียงลำดับความสัมพันธ์สูงสุดคือสัมฤทธิ์ผลการบริหาร (Y) กับ การกระจายอำนาจ (X3) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.697 รองลงมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนำไปปฏิบัติได้จริง (Y) กับ การควบคุมที่เหมาะสม (X2) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.524 และความสัมพันธ์ระหว่างสัมฤทธิ์ผลการบริหาร (Y) กับ หน้าทำงานชัดเจน (X1) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.004 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์กับตัวแปรเกณฑ์ ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์สหสัมพันธ์ระหว่าง 0.018 ถึง 0.697 โดยมีค่าสัมพันธ์กับตัวแปรเกณฑ์สูงสุด คือ การกระจายอำนาจ (X3)

ตารางที่ 4.27 ผลการวิเคราะห์การแปรปรวนจากตัวแปรเกณฑ์และตัวแปรพยากรณ์ โครงสร้างองค์กร

สมการ	แหล่งความแปรปรวน	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
X3, X1, X2	Regression	2.660	3	0.887	147.890	0.000
	Residual	2.374	396	0.006		
	Total	5.034	399			

Predictors: (Constant), X3, X1, X2

Dependent Variable: Y

จากตารางที่ 4.27 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเกณฑ์ และตัวแปรพยากรณ์ มีความสัมพันธ์กันในเชิงเส้นตรง ระหว่างตัวแปรตาม (Y) กับตัวแปรต้น 3 ตัวแปรในมิติของการกระจายอำนาจ (X3) หน้าที่งานชัดเจน (X1) การควบคุมที่เหมาะสม (X5) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จากการคำนวณ จะสามารถนำไปสร้างสมการได้ โดยมีตัวแปรพยากรณ์ ดังตาราง 4.28

ตารางที่ 4.28 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยใช้ตัวแปรพยากรณ์ การกระจายอำนาจ (X3) หน้าที่งานชัดเจน (X1) การควบคุมที่เหมาะสม (X5) พยากรณ์ตัวแปรการพัฒนาองค์กร (y)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.
				B	Beta		
Constant	0.712	0.507	0.505	1.796		24.355	0.000
X3	0.697	0.486	0.485	0.266	0.584	13.100	0.000
X1	0.713	0.508	0.506	0.087	0.177	5.026	0.000
X2	0.727	0.528	0.525	0.064	0.185	4.089	0.000

Predictors: (Constant), x3, X1, X2

Dependent Variable: Y

จากตารางที่ 4.28 พบว่า ตัวแปรอิสระที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสมการตามลำดับความสัมพันธ์ คือ การกระจายอำนาจ (X3) หน้าที่งานชัดเจน (X1) การควบคุมที่เหมาะสม (X5) ทั้ง 3 ตัวแปรที่มีปัจจัยโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์

จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผล ความเชื่อถือได้ของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด ภาคกลางตอนบน 1 ( $R^2$  Square) เท่ากับ 0.507 และมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ที่ ปรับแล้วของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลาง ตอนบน ( $R^2$  Adjusted) เท่ากับ 0.505 แสดงว่า การกระจายอำนาจ หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่ เหมาะสม ทั้ง 3 ตัวแปรสามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้ ร้อยละ 50.50 โดยเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = 1.796 + 0.266(X3) + 0.087(X1) + 0.064(X2)$$

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z_{Y'} = 0.584(X3) + 0.177(X1) + 0.185(X2)$$

จากสมการถดถอยพหุคูณเส้นตรงข้างต้นสามารถแปลความหมายได้ ดังนี้

1. ถ้าตัวแปรด้านการกระจายอำนาจ มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการ บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.266 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

2. ถ้าตัวแปรด้านหน้าที่งานชัดเจน มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.087 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

3. ถ้าตัวแปรด้านการควบคุมที่เหมาะสม มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการ บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.064 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

สำหรับปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ไม่มี

3. ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่ม ยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ด้านการบริหารจัดการองค์กร พยากรณ์ตัวแปร (Y) และโดย กำหนดให้ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิ บาล การสนับสนุน เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันผู้วิจัยจึงใช้สัญลักษณ์ดังต่อไปนี้

Y = สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์

X1 = ภาวะผู้นำที่เหมาะสม

X2 = ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม

X3 = การมีส่วนร่วมของประชาชน

X4 = การมีธรรมาภิบาล

X5 = การสนับสนุน

ตารางที่ 4.29 เมตริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านการบริหารจัดการองค์กร

ตัวแปร	Y	X1	X2	X3	X4	X5
Y	1.000					
X1	0.503**	1.000				
X2	0.519**	0.044	1.000			
X3	0.427**	0.046	0.307**	1.000		
X4	0.346**	0.088	0.195**	0.101*	1.000	
X5	0.011	0.047	0.001	0.120*	0.036	1.000

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

จากตารางที่ 4.29 เมตริกซ์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์แต่ละตัวมีความสัมพันธ์กันโดยเรียงลำดับความสัมพันธ์สูงสุดคือสัมฤทธิ์ผลการบริหาร (Y) กับ ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม (X2) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.519 รองลงมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนำไปปฏิบัติได้จริง (Y) กับ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม (X1) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.519 รองลงมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนำไปปฏิบัติได้จริง (Y) กับ การมีส่วนร่วมของประชาชน (X3) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.427 รองลงมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนำไปปฏิบัติได้จริง (Y) กับ การมีธรรมาภิบาล (X4) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.346 และความสัมพันธ์ระหว่างสัมฤทธิ์ผลการบริหาร (Y) กับ การสนับสนุน (X5) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เท่ากับ 0.011 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์กับตัวแปรเกณฑ์ ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์สหสัมพันธ์ระหว่าง 0.018 ถึง 0.697 โดยมีค่าสัมพันธ์กับตัวแปรเกณฑ์สูงสุด คือ ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม (X2)

ตารางที่ 4.30 ผลการวิเคราะห์การแปรปรวนจากตัวแปรเกณฑ์และตัวแปรพยากรณ์ การบริหารจัดการองค์กร

สมการ	แหล่งความแปรปรวน	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
X2, X1, X3, X4	Regression	3.072	4	0.768	154.608	0.000
	Residual	1.962	395	0.005		
	Total	5.034	399			

Predictors: (Constant), X2, X1, X3, X4

Dependent Variable: Y



จากตารางที่ 4.30 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร  
เกณฑ์ และตัวแปรพยากรณ์ มีความสัมพันธ์กันในเชิงเส้นตรง ระหว่างตัวแปรตาม (Y) กับตัวแปรต้น  
4 ตัวแปรในมิติของทุนมนุษย์ที่เหมาะสม (X2) ภาวะผู้นำที่เหมาะสม (X1) การมีส่วนร่วมของ  
ประชาชน (X3) การมีธรรมาภิบาล (X4) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จากการคำนวณ จะ  
สามารถนำไปสร้างสมการได้ โดยมีตัวแปรพยากรณ์ ดังตารางที่ 4.31

**ตารางที่ 4.31** ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยใช้ตัวแปรพยากรณ์ ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม (X2)  
ภาวะผู้นำที่เหมาะสม (X1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (X3) การมีธรรมาภิบาล  
(X4) พยากรณ์ตัวแปรการพัฒนาองค์กร (y)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.
				B	Beta		
Constant	0.691	0.487	0.484	1.136		13.489	0.000
X2	0.519	0.269	0.267	0.197	0.376	11.214	0.000
X1	0.707	0.500	0.497	0.151	0.456	14.441	0.000
X3	0.755	0.570	0.567	0.176	0.270	8.160	0.000
X4	0.781	0.610	0.606	0.103	0.206	6.390	0.000

Predictors: (Constant), X2, X1, X3, X4

Dependent Variable: Y

จากตารางที่ 4.31 พบว่า ตัวแปรอิสระที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสมการตามลำดับ  
ความสัมพันธ์ คือ ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม (X2) ภาวะผู้นำที่เหมาะสม (X1) การมีส่วนร่วมของ  
ประชาชน (X3) การมีธรรมาภิบาล (X4) ทั้ง 4 ตัวแปรที่มีปัจจัยโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่  
ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ( $R^2$  Square) เท่ากับ 0.487 และมีค่า  
สัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ที่ปรับแล้วของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ( $R^2$  Adjusted) เท่ากับ 0.484 แสดงว่า ทุนมนุษย์ที่  
เหมาะสม ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล ทั้ง 4 ตัวแปร  
สามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาค  
กลางตอนบน 1 ได้ ร้อยละ 48.40 โดยเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = 1.136 + 0.197(X2) + 0.151(X1) + 0.176(X3) + 0.103(X4)$$

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z_{Y'} = 0.376(X_2) + 0.456(X_1) + 0.270(X_3) + 0.206(X_4)$$

จากสมการถดถอยพหุคูณเส้นตรงข้างต้นสามารถแปลความหมายได้ ดังนี้

1. ถ้าตัวแปรด้านทุนมนุษย์ที่เหมาะสม มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.197 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

2. ถ้าตัวแปรด้านภาวะผู้นำที่เหมาะสม มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.151 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

3. ถ้าตัวแปรด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.176 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

4. ถ้าตัวแปรด้านการมีธรรมาภิบาล มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.103 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

สำหรับปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 คือ การสนับสนุน

ตอนที่ 7 แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่

1. แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยประสิทธิภาพในการจัดการปรับปรุงสร้างระบบการทำงานที่ไม่ยึดติดกับตัวบุคคลแต่ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน ความถูกต้องรวดเร็วของงาน และเป้าหมายขององค์การเหนือสิ่งอื่นใด รวมถึงปลูกฝังการปฏิบัติงานที่ต้องยึดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อสั่งการ เพื่อสร้างงานที่มีความถูกต้องมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังต้องปลูกฝังหลักธรรมให้บุคลากรได้ยึดเหนี่ยวสำหรับปฏิบัติงาน โดยค่อยๆ ให้ซึมซับจากกิจกรรมเล็กๆ น้อยๆ ภายในองค์การ และมีแบบชี้วัดความสำเร็จของงานเฉพาะภายในองค์การ เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้ระดับคะแนนเป็นเกณฑ์การพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวัดประสิทธิภาพของผลงานก่อนที่จะใช้งานจริง และลดปัญหาข้อผิดพลาดในการดำเนินงานครั้งต่อไป

2. แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยในการสนับสนุนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลควรได้รับการอบรมและศึกษาดูงานนอกสถานที่เพื่อนำความรู้มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และส่งเสริมประชาชนให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีกันโดยใช้กิจกรรม เช่น การอบรมลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มเยาวชน และกลุ่มพลังต่างๆ ในตำบล รวมถึงสนับสนุนการจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ ทุกหมู่บ้าน

#### 4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยราษฎรเลือกตั้งผู้แทนแต่ละหมู่บ้านไปเป็นสมาชิกสภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)
2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67)
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68)

4. หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวดที่ 2 มาตรา 16 มีอำนาจหน้าที่ในการระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดสระบุรี นั้นเป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ในการร่วมคิดร่วมแก้ปัญหาพร้อมสร้างร่วมจัดทำส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นทุกๆ ด้าน การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน 1 จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชนจึงจะสมบูรณ์ได้ ประชาชนในพื้นที่ตระหนักและร่วมกันแก้ไขปัญหากันอย่างจริงจัง องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ยังได้เน้นให้คนเป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา นอกจากนั้นยังได้เน้นการส่งเสริมการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน พัฒนาเยาวชนให้พร้อมที่จะเป็นประชากรที่มีคุณภาพ โดยยึดแนวทางในการจัดระเบียบการศึกษา ส่วนการพัฒนาอาชีพนั้น จะเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองเป็นหลัก และจัดตั้งเศรษฐกิจพอเพียงโดยส่วนรวม

การวิเคราะห์ภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรวบรวมกฎหมายอื่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เทคนิค SWOT เข้ามาช่วย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ได้อย่างไรโดยวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ภัยคุกคาม ในการดำเนินการตามหลักองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโปะ กำหนดวิธีการดำเนินการตามภารกิจสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล นโยบายของรัฐบาลและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

ดั่งนี้ในยุคโลกาภิวัตน์ โลกของการแข่งขัน โลกของการเปลี่ยนแปลง ยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ Knowledge Based Economy ทั้งภาครัฐภาคเอกชน จำเป็นต้องปรับปรุงและ

พัฒนาการทำงานทุกกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเรียนรู้ แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ เนื้อหาสาระในบล็อกนี้ประกอบไปด้วย ความหมาย ประโยชน์ และกระบวนการของ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ลักษณะขององค์การที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ตัวบ่งชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการวัดผลการปฏิบัติงานการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กร เป็นการช่วยให้มีการบริหารผลการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การที่ผลการปฏิบัติงานซึ่งเป็นผลสัมฤทธิ์ขององค์กรจะดีหรือไม่เพียงใดย่อมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้บริหารสามารถใช้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือวัดความก้าวหน้าของการดำเนินงานได้อย่างสม่ำเสมอ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับเป้าหมาย หากผลงานไม่น่าพึงพอใจผู้บริหารมีโอกาสปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันเวลา

จังหวัดปทุมธานี มีสังคมที่มีความหลากหลายผสมกันไปตามบริบทของพื้นที่ สังคม และเศรษฐกิจ เพราะติดกับกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ทำให้สภาพสังคมกำลังกลายเป็นสังคมกึ่งเมืองอุตสาหกรรม แต่ก็ยังคงความเป็นสังคมชนบทอยู่เพราะมีพื้นที่การเกษตรมากที่สุดในจังหวัดความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่จึงมีความแตกต่างกัน จาก การสัมภาษณ์ นายนำศักดิ์ อุทัยศรีสม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคลองหก อธิบายว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองหกมีการวางแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 แนวทางการพัฒนา
  - 1.1 ส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง
  - 1.2 การจัดการศูนย์บริการประชาชนในเขตเทศบาล
  - 1.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
  - 1.4 สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน
2. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วย 6 แนวทางพัฒนา
  - 2.1 พัฒนาด้านการศึกษา
  - 2.2 พัฒนาด้านสาธารณสุข
  - 2.3 สร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 2.4 อนุรักษ์วัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น
  - 2.5 ส่งเสริมสุขภาพอนามัย
  - 2.6 สนับสนุนสวัสดิการให้แก่ประชาชน
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย 3 แนวทางพัฒนา
  - 3.1 พัฒนาอาชีพและรายได้
  - 3.2 ขยายโอกาสในการประกอบอาชีพ
  - 3.3 พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว
4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารงาน ประกอบด้วย 3 แนวทางการพัฒนา

- 4.1 พัฒนาการให้ขบริการประชาชน
- 4.2 เพิ่มช่องทางในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร
- 4.3 พัฒนาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ประชาชน
5. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบไปด้วย 2 แนวทางการพัฒนา
  - 5.1 พัฒนาสถานันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจ
  - 5.2 พัฒนาการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน
6. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการองค์กร ประกอบด้วย 4 แนวทางพัฒนา
  - 6.1 ส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาความรู้ของผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างในองค์กร
  - 6.2 พัฒนาสถานที่ทำงานให้น่าอยู่ น่าทำงาน
  - 6.3 การปรับปรุง จัดท้าวสตูดอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานและระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ
  - 6.4 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ส่วนจังหวัดนนทบุรี นายทวิ ผิวผ่อง นายองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย มีการให้สัมภาษณ์ว่า ในการวางแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. การพัฒนาด้านงานพัฒนาคุณภาพชีวิต
  - 1.1 ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียน
  - 1.2 ป้องกัน แก้ไข เฝ้าระวังปัญหาเสพยาเสพติด
  - 1.3 ส่งเสริม สนับสนุนคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส
  - 1.4 ส่งเสริม สนับสนุนการสังคมสงเคราะห์
  - 1.5 ส่งเสริม สนับสนุนการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย
  - 1.6 ส่งเสริม สนับสนุนการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
2. การพัฒนาด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 2.1 บริหารจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย และมลพิษต่างๆ
  - 2.2 ส่งเสริม สนับสนุน บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
  - 2.3 ส่งเสริม สนับสนุน การลดภาวะโลกร้อน
  - 2.4 ส่งเสริม สนับสนุน ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
  - 3.1 ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
  - 3.2 บำรุงรักษาตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
  - 3.3 พัฒนาระบบจราจรขนส่งมวลชน การวิศวกรรมจราจร และบุคลากร ก่อสร้างปรับปรุง
  - 3.4 พัฒนางานผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการควบคุมอาคาร

ขณะที่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้น ถือเป็นจังหวัดที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดมีมูลค่าสูงเป็นอันดับที่ 3 ของประเทศ รองจากจังหวัดระยอง และ จังหวัดสมุทรสาครทั้งนี้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุน เขต 2 มีนิคมอุตสาหกรรม 3 แห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (ไฮเทค)

และนิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร มีเขตประกอบการอุตสาหกรรม 2 แห่ง ได้แก่ เขตประกอบการอุตสาหกรรมแพตเตอร์แลนด์วังน้อย และเขตประกอบการอุตสาหกรรมสวนอุตสาหกรรมโรจนะ โดยที่ นายสุรพงษ์ กิตติวัฒน์กุล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง ให้สัมภาษณ์ว่า แผนยุทธศาสตร์ในการบริหารให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการคมนาคม มีแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขสภาพถนน ทางเท้าให้อยู่ในสภาพที่ดีได้มาตรฐาน ปรับปรุงระบบระบายน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน สร้างสวนสาธารณะ สวนสุขภาพให้เพียงพอ

2. ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม มีแนวทางการพัฒนา เสริมสร้างวินัยในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เสริมสร้างวินัยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ มีแนวทางการพัฒนา สร้างระบบเครือข่ายในการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ ปรับปรุงกระบวนการในการผลิตและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ พัฒนาและปรับกลวิธีการดำเนินงานด้านการตลาดของธุรกิจชุมชน

4. ยุทธศาสตร์ด้านสังคมและการศึกษามีแนวทางการพัฒนา เร่งรัดจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ให้ได้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายรวมทั้งจัดให้บุคคล ชุมชน องค์กรเอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ในท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พัฒนาคุณภาพมาตรฐานและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

5. ด้านการเมืองการบริหาร มีแนวทางการพัฒนา พัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มประสิทธิภาพในด้านการประชาสัมพันธ์ ปรับปรุงระเบียบงานทะเบียนและเอกสารต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้าง เพิ่มพูนสมรรถภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

สุดท้าย จังหวัดสระบุรี จากการสัมภาษณ์ นายน้อย คำมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง มีการให้สัมภาษณ์ว่า ในการวางแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อก่อสร้างและซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความสะดวกและมาตรฐาน เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ ให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านคมนาคมขนส่ง ด้านความสงบเรียบร้อย และความสงบสุขของประชาชนและด้านเศรษฐกิจ

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนทางเศรษฐกิจระดับบุคคล ครอบครัวและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะผลิตผลทางการเกษตรอินทรีย์และการแปรรูปสินค้าทางการเกษตร ให้มีความสามารถและทักษะในการพัฒนาฝีมือในการผลิตเพิ่มมูลค่าของสินค้าและสามารถขยายการตลาดไปสู่ตลาดกลาง ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และการแปรรูปสินค้าเกษตร และยุทธศาสตร์สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อเสริมสร้างทักษะของคนภายในชุมชนในการจัดการระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่น

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองการบริหารจัดการองค์กร

สรุปได้ว่า ในการบริหารจัดการองค์กรยุคใหม่ ต้องยอมรับว่ายุทธศาสตร์ คือ หัวใจในการทำให้องค์กรนั้น เดินทางไปสู่จุดมุ่งหมายได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน ตามเป้าที่วางเอาไว้ แต่สำคัญมันกลับมาอยู่ตรงที่ว่า แล้วเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่วางเอาไว้นั้นคือปลายทางที่เป็นตัวตนขององค์กรจริงหรือไม่ เพราะวันนี้หลายๆ ครั้ง หลายๆ องค์กรมองสิ่งที่เราเรียกว่ายุทธศาสตร์นั้นอย่างขาดความระมัดระวังและไม่รู้แจ้ง เพราะสิ่งที่เรากำลังดำเนินการไปนั้นมันอาจจะเป็นเพียงกระบวนการของการได้มาซึ่งเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่วางเอาไว้ ดังนั้นต้องชัดเจนว่าอะไรคือยุทธศาสตร์ และอะไรคือกระบวนการในเรื่องดังกล่าว สิ่งสำคัญอันดับแรกที่องค์กรต้องเข้าใจและต้องประเมินตนให้ได้ว่า “อะไรคือตัวตนที่แท้จริงของเรา” เพราะไม่เช่นนั้น เราก็จะประเมินยุทธศาสตร์ผิดพลาด เพราะข้อมูลพื้นฐานในความเป็นองค์กรนั้น ถือว่าสำคัญสุด แต่ประเด็นปัญหามันก็เกิดขึ้นบ่อยๆ เพราะเมื่อเราถามหาข้อมูลพื้นฐานกับการประเมินตนเอง ส่วนใหญ่ร้อยละร้อยก็บอกว่ามีและรู้แล้ว นั่นคืออุปสรรคตัวใหญ่ที่เกิดขึ้น

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม เพื่อมุ่งศึกษาถึงประเด็นสำคัญตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้แก่ นโยบายสาธารณะ โครงสร้างองค์กร และปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยการตีความสร้างข้อสรุปจากข้อมูลเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากการ สัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิเคราะห์ สามารถนำเสนอเป็น 3 ส่วน ได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป พฤติกรรมของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์แบบสัมภาษณ์ เชิงลึกในประเด็นสำคัญการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ส่วนที่ 3 สรุปสู่ประเด็นสำคัญของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ในขณะที่รูปแบบของการศึกษาวิจัย สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดสระบุรี โดยกำหนดสัมภาษณ์กำหนดจังหวัดละ 4 คน ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด จังหวัดละ 1 คน จำนวน 4 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 1 คน จำนวน 4 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 2 คน จำนวน 8 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 1 คน จำนวน 4 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดละ 1 คน จำนวน 4 คน รวม 24 โดยสามารถสรุปสาระและประเด็นที่สำคัญในภาพรวมได้ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป พฤติกรรมของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ดังตาราง

**ตารางที่ 4.32** จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตาม ตำแหน่งปัจจุบัน เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ด้านบริหาร และศาสนา

ลักษณะประชากรศาสตร์	จำนวน (N=24)	ร้อยละ
<b>ตำแหน่งปัจจุบัน</b>		
ท้องถิ่นจังหวัด	4	100
นายกององค์การบริหารส่วนตำบล	4	100
รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล	8	100
ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	4	100
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	4	100
<b>เพศ</b>		
ชาย	19	79.00
หญิง	5	21.00
<b>อายุ</b>		
ต่ำกว่า 30 ปี	4	16.00
31 ปี - 40 ปี	6	25.00
41 ปี - 50 ปี	9	38.00
51 ปี ขึ้นไป	5	21.00



ตารางที่ 4.32 (ต่อ)

ลักษณะประชากรศาสตร์	จำนวน (N=24)	ร้อยละ
<b>วุฒิการศึกษา</b>		
มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวส.	4	17.00
ปริญญาตรี	8	33.00
ปริญญาโท	10	42.00
ปริญญาเอก	2	8.00
<b>ประสบการณ์ด้านบริหาร</b>		
1 ปี - 3 ปี	4	17.00
4 ปี - 8 ปี	7	29.00
9 ปี - 12 ปี	5	21.00
12 ปี ขึ้นไป	8	33.00
<b>ศาสนา</b>		
พุทธ	16	58.00
อิสลาม	5	17.00
คริสต์	3	10.00
ฮินดู	-	-

จากตารางที่ 4.32 พบว่า ท้องถิ่นจังหวัด จำนวน 4 คน นายกองค้การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 คน ประธานสภาองค้การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน และ ปลัดองค้การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 79.00 และเป็นเพศหญิงจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 21.00 อายุของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อายุ 41 ปี - 50 ปี จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 38.00 รองลงมาอยู่ในช่วง 31 ปี - 40 ปี จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 25.00 รองลงมา 51 ปี ขึ้นไป จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 21.00 สูดท้าย ต่ำกว่า 30 ปี จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 16.00 ส่วนใหญ่การศึกษา ระดับปริญญาโท จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 42.00 รองลงมาจบปริญญาตรี จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 33.00 รองลงมามัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวส. จำนวน 4 คน ร้อยละ 17.00 และ สูดท้ายจบปริญญาเอก จำนวน 2 คน ร้อยละ 8.00 ส่วนทางด้านประสบการณ์ด้านบริหารในองค้กรบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ 12 ปี ขึ้นไป จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 33.00 รองลงมา 4 ปี - 8 ปี จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 29.00 รองลงมา 9 ปี - 12 ปี จำนวน 5 คน ร้อยละ 21.00 สูดท้ายประสบการณ์ด้านบริหาร 1 ปี - 3 ปี จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 17.00 และ งามถึงศาสนา พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 16 คน ร้อยละ 58.00 รองลงมานับถือศาสนาอิสลาม จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 17.00 และสูดท้ายนับถือศาสนาคริสต์ จำนวน 3 คน ร้อยละ 10.00

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์แบบสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นสำคัญการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 กับผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกรอบแนวคิดในการวิจัยดังรายละเอียดต่อไปนี้

**ตารางที่ 4.33** แบบสัมภาษณ์ คำถาม 3 ข้อ ใช้สัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ลำดับ	ประเด็นสำคัญ ในการเกิดสัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์กิจการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1	เครื่องมือวัด
1	สัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีมากน้อยเพียงใด	แบบสัมภาษณ์
2	ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เป็นอย่างไร	แบบสัมภาษณ์
3	แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ควรเป็นอย่างไร	แบบสัมภาษณ์

#### 4.2.1 ผลการวิเคราะห์

ใช้สัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดยุทธศาสตร์ ผู้บริหารนโยบาย และผู้นำในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญ สัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีมากน้อยเพียงใด

1. ท่านคิดว่าการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ในจังหวัดของท่าน มีมากน้อยเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์จังหวัดที่ท่านปฏิบัติอยู่ ได้มากน้อยเพียงใด

1.1 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มท้องถิ่นจังหวัด ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่คำนึงถึงนโยบายและกฎหมายเป็นหลัก และได้กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ บทบาทหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ครอบคลุมถึงนัยแห่ง บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ รวมถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน เพื่อนำมาพร้อมกับความต้องการของชุมชน ศักยภาพและนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน จึงนำมากำหนดเป็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน ซึ่งถือเป็นแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน ในอันที่จะส่งผลให้เกิด การใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน เกิดประโยชน์ สูงสุด สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ และเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดภาคกลางตอนบน

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์โดย (นายวีระศักดิ์ ศรีโสภา ท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “ด้วยบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อองค์กรผู้บริหารในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีความรู้ ความสามารถ วิสัยทัศน์และแนวคิดในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งต้องอาศัยหลักปฏิบัติที่ดี มาใช้เป็นแนวทาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ หลักธรรมตามแนวพุทธศาสนา ประพฤติตนตามแนวพระราชดำริ และหลักธรรมาภิบาล เป็นต้นเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตและทำงานร่วมกันในในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยปกติสุขเรียบร้อยเกิดประโยชน์สูงสุดกับราชการและประชาชน โดยยึดหลักการต่างๆ ตามความแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ครับ” (สัมภาษณ์ เมื่อ 9 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายนำศักดิ์ อุทัยศรีสม นายก องค์การบริหารตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี) ได้กล่าวถึงว่า “การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีแนวทาง ดังนี้ 1) การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน 2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการทุกขั้นตอน เป็นการสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการ 3) ต้องเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยยึดการบริการแบบบูรณาการซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และ 4) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยการดำเนินภารกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานทั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นารดำเนินภารกิจในลักษณะเดียวกัน แต่ทุกสิ่งทุกอย่างในการบริหารต้องไม่ผิดข้อบังคับ และกฎหมายตามความแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 (สัมภาษณ์เมื่อ 7 สิงหาคม 2556)

1.2 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่คิดว่าการบริหารจัดการ การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรมุ่งเน้นให้ 3 องค์การที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลประชาชน ประชาคม และหน่วยงานกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย อำเภอ และจังหวัด มีความเข้มแข็งเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผล ซึ่งจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารจัดการที่โปร่งใส ปราศจากการทุจริต ซื่อตรงเป็นธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยยึดหลักการต่างๆ และข้อบังคับ และกฎหมายตามตามความแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 โดยกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการ ดังนี้

1) ดำเนินการกับองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะตัวแทนของประชาชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนตำบลลงสู่ประชาชน โดยส่งเสริมศักยภาพให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล ให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ตลอดจนระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง อาทิเช่น กองราชการส่วนตำบลจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ระยะสั้นให้แก่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนการคลังที่บรรจุแต่งตั้งใหม่วิทยาลัยการปกครองจัดฝึกอบรมหลักสูตรปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และการประสานความร่วมมือหน่วยการศึกษาต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพแก่องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หลักสูตรการเงินการบัญชีสำหรับหัวหน้าส่วนการคลัง เป็นต้น

2) ดำเนินการกับองค์กรประชาชน และประชาคมในฐานะเจ้าของบ้าน โดยส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งหากประชาชน และประชาคมในองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วม จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานอย่างโปร่งใส ลดปัญหาการทุจริต ตลอดจนใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในส่วนของประชาชน กรมการปกครองได้จัดทำเอกสารแผ่นพับแจกจ่ายแก่ประชาชน ประชาสัมพันธ์เรื่อง “องค์การบริหารส่วนตำบล โปร่งใส ไร้ทุจริต โดยประชาชน” มีสาระที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างถูกต้อง

3) หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย โดยดำเนินการ พัฒนาศักยภาพในการกำกับ ดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ อาทิเช่น จัดฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้แก่ นายอำเภอ

ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ และปลัดจังหวัดผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเสมียนตราจังหวัด ทั่วประเทศ เป็นต้น

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นายน้อย คำมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “กลไกบริหารจัดการที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์สุขและขจัดปัดเป่าความทุกข์ยากความขาดแคลนของประชาชนในตำบลหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี และที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบ อบต. นั้น ได้สนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล และประชาชนในท้องถิ่น” (สัมภาษณ์เมื่อ 5 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายสุรพงษ์ กิตติวัฒน์กุล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ได้กล่าวถึงว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการขยายบทบาทในการดำเนินภารกิจหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ภายใต้การจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน มีรูปแบบและวิธีการดำเนินภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสอดคล้องและรับผิดชอบต่อสถานภาพทางการคลัง องค์การกำกับดูแล และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น” (สัมภาษณ์เมื่อ 2 สิงหาคม 2556)

1.3 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่พูดถึงการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดีควรมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลกล่าวคือ เป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตำบล พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล สร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขอันก่อให้เกิด การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชนได้เป็น อย่างดีทั้งนี้ประชาชนในตำบลจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมอัน เป็นคุณลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี โดยยึดหลักการต่างๆ และข้อบังคับ กฎหมายตาม และตามหลักธรรมาภิบาล ควรอยู่บนพื้นฐานหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรม โดยการออกระเบียบหรือข้อบังคับตำบลโดยการเปิดเวทีให้ประชาชนในระเบียบข้อบังคับตำบลที่จะประกาศใช้

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ความซื่อสัตย์ จริตใจอดทน และมีระเบียบวินัย

3) หลักการมีส่วนร่วมได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเสนอความเห็นต่างๆ ไม่ว่าจะด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

4) หลักการรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อชุมชน การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของชุมชนและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาซึ่งในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

5) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม

6) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในตำบล โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาประชาชนสามารถเข้าใจง่าย ประชาชนในตำบลเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นายสำราญ เสถียรทรัพย์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “โครงการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ เป็นแนวทางหนึ่งที่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งหมายให้เกิดการกระตุ้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการตามหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน และที่สำคัญยิ่ง คือ ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ทุกขั้นตอน นอกจากนี้การจัดทำโครงการ ดังกล่าวยังจะเป็นการรองรับภารกิจและงบประมาณที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” (สัมภาษณ์เมื่อ 6 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายจำเริญ ศิลปชัย ประธานสภาองค์การบริหารตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี) ได้กล่าวถึงว่า “ในการบริหารงานนั้นสัมพันธภาพระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสิ่งสำคัญ สมาชิกต้องพยายามสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนสมาชิกด้วยกัน สมาชิกชอบที่จะให้สมาชิกทำงานร่วมกับตน และคิดว่าการทำ งานร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญ สาเหตุที่สมาชิกมีความคิดเห็นแบบนี้ เพราะคิดว่างานต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ตนทำ นั้นเป็นเรื่องยาก ตนอาจจะทำงานไม่สำเร็จได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากเพื่อนสมาชิกด้วยกันเพื่อที่จะทำงานให้สำเร็จและเกิดความสบายใจ เพราะการทำงานร่วมกันไม่ใช่เป็นเพราะการทำงานของตนเพียงผู้เดียว เมื่อเกิดความผิดพลาดก็จะต้องมีการรับผิดชอบร่วมกัน และเป็นอีกทางหนึ่งของการสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน นอกจากนี้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องกำจัดความคิดเห็นที่ว่าสมาชิกชอบทำงานคนเดียวโดยไม่ต้องมีใครเข้ามาช่วยเหลือ การพยายามให้เพื่อนสมาชิกทำงานตามวิธีการของตนที่ต้องการ เรื่องนี้อาจเกิด

เพราะ มีสมาชิกบางคนคิดว่าตนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถจึงพยายามตั้งกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้เพื่อนสมาชิกปฏิบัติตาม โดยไม่ถามความคิดเห็นจากเพื่อนสมาชิกอาจทำให้เกิดความขัดแย้งในหมู่สมาชิก และสุดท้ายคือการที่สมาชิกเข้าใจว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องทำลายมากกว่าการสร้างสรรค์อาจเป็นเพราะว่า สมาชิกมีความคิดเห็น และการจัดการเกี่ยวกับความขัดแย้งไม่ถูกต้อง เห็นความขัดแย้งเป็นเรื่องการทะเลาะมากกว่าการหันหน้าเข้าหากัน ปรึกษากัน ก็จะเกิดผลเสีย แต่ถ้าสมาชิกมีความคิดเห็นว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องที่ดี และมีวิธีการจัดการกับความขัดแย้งโดยการหันหน้าเข้าหากัน ปรึกษาหารือกัน ประณีประณอมกัน ความขัดแย้งนั้นก็จะเป็นเรื่องที่ดี” (สัมภาษณ์เมื่อ 1 สิงหาคม 2556)

1.4 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ พูดถึงการวางแผนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อกำหนดว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีทิศทาง การมีการประสานงานกันก็มีความสำคัญต่อความสัมฤทธิ์ผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีและสุดท้ายการประเมินผลงานก็มีความสำคัญต่อการบริหารงาน คือ เมื่อทำงานเสร็จแล้วทางองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีประเมินผลงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยราบรื่น การมีบุคลากรที่เพียงพอและมีคุณภาพให้ตรงกับงานและมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และเท่าทันต่อเหตุการณ์และมีการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดหลักข้อบังคับ และกฎหมายเป็นหลัก

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์โดย (นางสาวณฤศศ ทรงแถดลภัส ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “การบริหารทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนั้นแล้วความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีอยู่เสมอ และภาวะผู้นำของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่ทำให้การบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความสัมฤทธิ์ผล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเห็นความสำคัญในด้านการเตรียมกำลังคนให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และการสื่อสาร และการใช้หลักเกณฑ์ความสามารถและวุฒิการศึกษาในการรับบุคคลเข้าทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง” (สัมภาษณ์เมื่อ 6 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นางสาวมยุรี ศรีวัตร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี) ได้กล่าวถึงว่า “ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก มีความเห็นต่อประสิทธิผลของการปฏิรูประบบราชการมากที่สุด ดูจากการพัฒนารูปแบบการจ้างงานในรัฐให้มีความหลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการ

ทำงานและรูปแบบขององค์กรลักษณะใหม่ และปรับระบบการสรรหาและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้เป็นไป ด้วยความรวดเร็ว เป็นระบบ สร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม ใหม่ ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ รมรงค์และวัดผลระดับของการยอมรับ และปฏิบัติตาม ค่านิยม มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม” (สัมภาษณ์เมื่อ 7 สิงหาคม 2556)

สรุป การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ มีความมุ่งหมายเพื่อการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความ ต้องการของตนเอง อันจะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนดีขึ้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศมากที่สุด บทบาทและภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นบทบาทที่ ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการขององค์การ บริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องมีกลไกการบริหารจัดการที่โปร่งใสชัดเจน เป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารจัดการ และการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกขั้นตอน สิ่งเหล่านี้ ทุกประการ ประจักษ์ดังโครงการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ ที่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พยายามสร้างมาตรฐาน ตัวแบบ (Model) ที่จะสะท้อนภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการขององค์การ บริหารส่วนตำบลที่ดี ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารจัดการโดยยึดถือตามหลักการ พื้นฐานธรรมาภิบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการมิติใหม่ที่จะสร้างสรรค์ ประชาธิปไตยจากฐาน รากที่แท้จริง ชุมชนจะสามารถอยู่ร่วมกันสร้างสรรค์ และจรรโลงให้ เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่าง แท้จริงต่อไป

2. ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลใน กลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เป็นอย่างไร

2.1 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มท้องถิ่นจังหวัด ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่คำนึงถึง นายองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลยังมี ฐานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาโดยไม่ต้องผ่านทางราชการ เป็นผลทำ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินการ และผู้บริหารก็มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่มากขึ้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบต่อการ แก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น อันทำให้ประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพึงพอใจ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่น เป็นอย่างมาก ในส่วนท้องถิ่นจังหวัดนั้นคอยกำกับเรื่องกฎข้อบังคับ โดยให้ความช่วยเหลือสนับสนุน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ให้ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ตาม กฎหมาย นโยบายของรัฐบาลและระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมถึงการให้คำปรึกษา แนะนำ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การพัสดุรวมทั้งควบคุมตรวจสอบการเงิน บัญชี การพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับและ



หลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่บางครั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบางตำบลยังทำงานเกินอำนาจหน้าที่ และ  
 กรอบตามอำนาจหน้าที่

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานใน  
 การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์  
 โดย (นายวีรณรงค์ อังคารชุน ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้  
 ว่า “งานท้องถิ่นจังหวัดเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีบทบาท  
 ภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา  
 แนะนำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล  
 การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมี  
 ศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และโครงสร้างส่วนราชการของกรมส่งเสริม  
 การปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
 กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดไว้” (สัมภาษณ์ เมื่อ 18 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายประโดม รัชเวทย์ ท้องถิ่น  
 จังหวัดนนทบุรี) ได้กล่าวถึงว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ  
 บริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ สำนักงานส่งเสริมการ  
 ปกครองท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนให้คำปรึกษา  
 และประสานการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมี  
 หน้าที่สนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนวาระ  
 จังหวัดนนทบุรี ในปี 2556 ในด้านการส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ให้มีการบริการสาธารณะที่มี  
 ประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ  
 เข้าถึง พัฒนา” หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโครงการพระราชดำริและนโยบายรัฐบาล มาใช้ในการ  
 ปฏิบัติราชการ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์จังหวัดนนทบุรี” (สัมภาษณ์เมื่อ 10 สิงหาคม 2556)

2.2 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาท  
 สำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้  
 เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่คิดว่า  
 องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและจัดกิจกรรม  
 ต่างตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่  
 ซึ่งเป็นขั้นตอนกำหนดโครงการ กิจกรรมที่จะดำเนินการในการแก้ไขปัญหา พัฒนา และจัดบริการ  
 ต่างๆ แก่ประชาชนซึ่งต้องให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการเสนอว่ามีปัญหาอะไรบ้างและต้องการให้  
 องค์การบริหารส่วนตำบลทำกิจกรรมหรือจัดบริการอะไร โดยการคัดเลือกโครงการหรือกิจกรรมที่อยู่ใน  
 แผนพัฒนามาจัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม เมื่อสภาองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีและ  
 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมรวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

และนายอำเภออนุมัติให้นำไปปฏิบัติได้โดยองค์การบริหารส่วนตำบลต้องติดตามประเมินผลการทำงานว่าเป็นไปด้วยความถูกต้องหรือไม่ คุ่มค่า หรือไม่และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน หรือไม่

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นายน้อย คำมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ทัดเทียมกับส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และบริษัทเอกชนทั่วไป ไม่สามารถดึงคนที่มีความสามารถเข้ามาร่วมงานได้ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดพนักงานที่มีความรู้และความสามารถ และพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนมีทัศนคติที่ไม่ตรงกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้การทำงานไม่สอดคล้องกันหรือไม่สามารถประสานงานกันได้ดี” (สัมภาษณ์เมื่อ 4 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายทวี ผิวผ่อง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี) ได้กล่าวถึงว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประชาชนทั่วไปยังไม่เข้าใจโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ การที่ประชาชนไม่เข้าใจถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้เกิดความคาดหวังที่ไม่ถูกต้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีหน้าที่เช่นเดียวกับส่วนราชการ จึงมีข้อเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการต่างๆ เช่นเดียวกันกับส่วนราชการโดยไม่เข้าใจว่าข้อเรียกร้องนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่และศักยภาพด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อข้อเรียกร้องจำนวนมากของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการตอบสนอง นำมาซึ่งการเสื่อมศรัทธาของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล” (สัมภาษณ์เมื่อ 2 สิงหาคม 2556)

2.3 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่พูดถึงการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อมีการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมีการใช้ข้อบังคับควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นายศุภกร จันทรแสง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการ ของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (สัมภาษณ์เมื่อ 2 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายจำเริญ ศิลปชัย ประธานสภาองค์การบริหารตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี) ได้กล่าวถึงว่า “สภาองค์การบริหารตำบลเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งขององค์การบริหารตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณาให้ความเห็นชอบความเห็นชอบกิจการสำคัญขององค์การบริหารตำบลโดยใช้มติของที่ประชุมสภาองค์การบริหารตำบล เป็นหลัก มีประธานสภาองค์การบริหารตำบล เป็นหัวหน้า โดยให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ขององค์การบริหารตำบล และควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ” (สัมภาษณ์เมื่อ 2 สิงหาคม 2556)

2.4 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ พูดถึงการสายงานนี้ครอบคลุมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลผสมในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของแผนงานที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนด ให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษา และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานภายในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ และการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด รับผิดชอบงานประจำทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณา ทำความเห็น สรุปรายงาน เสนอแนะ และดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดตั้ง ยุบหรือเปลี่ยนแปลงเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การป้องกันและระงับอัคคีภัย การพัฒนาส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การศึกษา การเลือกตั้ง งานเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นายไชยยันต์ ศิริบุญประเสริฐ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย รักษาการแทน

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “ผมในฐานะรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบความยากและคุณภาพของงานสูง รับผิดชอบงานการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยควบคุมหน่วยงานหลายหน่วยงานและปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากพอสมควรและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย” (สัมภาษณ์เมื่อ 2 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นางสาวมยุรี ศรีวัตร ปลัดองค์การบริหารตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี) ได้กล่าวถึงว่า “ดิฉันในฐานะปลัดองค์การบริหารตำบลคลองหก หน้าที่พิจารณาทำความเข้าใจ สรุปรายงานเสนอแนะและดำเนินงานตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่ต้องใช้ความชำนาญเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การดูแลผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล การประกอบการค้าซึ่งเป็นที่ยังเกี่ยวหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ และหน้าที่อื่นตาม พ.ร.บ.สาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมถึงการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม จัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา เป็นต้น” (สัมภาษณ์เมื่อ 7 สิงหาคม 2556)

สรุป ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ พบว่า มีการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินกิจการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้เกิดการบูรณาการในท้องถิ่น ขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กการพัฒนาช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบโครงสร้างภายในที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนเองได้ และการสร้างสถาบันหรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่สร้างความพร้อมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ควรเป็นอย่างไร

3.1 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มท้องถิ่นจังหวัด ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่พูดถึงการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการบริหาร ที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงาน และการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการกำหนด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ของงาน และกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ไว้ล่วงหน้า โดยให้ผู้บริหารทุกระดับ สมาชิกขององค์การ และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การ มีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การตัดสินใจ การร่วมแก้ไขปัญหา เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่ตั้งเอาไว้ ภายในเวลาและทรัพยากรที่จำกัด

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นางสาวอัจฉรา วงษ์เอก ท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “ ในส่วนตัวดิฉันคิดว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปทุมธานี นั้น ควรมีการวางแผนกลยุทธ์ขององค์การซึ่งองค์การจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงาน รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การ และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ” (สัมภาษณ์ เมื่อ 19 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายวิระศักดิ์ ศรีโสภา ท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี) ได้กล่าวถึงว่า “ในความรู้สึกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลควรที่ทำการวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงานในความรู้สึก ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อยๆไปก็ได้” (สัมภาษณ์เมื่อ 9 สิงหาคม 2556)

3.2 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นว่าลักษณะขององค์การที่สามารถใช้ระบบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ผู้บริหารทุกระดับควรมีภาวะผู้นำ ให้ความสนใจ ให้ความสำคัญ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การ ให้เป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูง พนักงานทุกระดับ มีความรู้ความสามารถ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ให้ความร่วมมือ กระตือรือร้นในการทำงาน มีการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ในทุกระบวนการที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม และเป้าหมายเหล่านั้นสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์การนั้น

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นายทวี ผิวม่วง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “ผู้บริหารทุกระดับ ต้องมีภาวะผู้นำ มีจิตสำนึกในเป้าหมาย และทิศทางการทำงาน มีความเป็นเพื่อน มีความกระตือรือร้นความซื่อสัตย์ มีความฉลาดรอบรู้ มีความจริงจัง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีศรัทธาความเชื่อมั่น มีเทคนิคในการทำงาน มีทักษะในการถ่ายทอด เป็นผู้นำที่ทำการมุ่งประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์แผ่นดิน ปกครองด้วยหลักธรรมาธิปไตย

ธรรมาภิบาล มีความสามารถ มีความสำนึกรับผิดชอบ มีความเป็นกลาง การมุ่งสัมฤทธิ์ ความเป็นมืออาชีพ” (สัมภาษณ์เมื่อ 2 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายนำศักดิ์ อุทัยศรีสม นายกองค์การบริหารตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี) ได้กล่าวถึงว่า “การพัฒนาบุคลากรและองค์กร ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารสามารถจะใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน และต้องมีระบบการพัฒนาอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีศักยภาพ ชีตความสามารถที่จะสับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และเจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจเรื่องการวัด และการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย” (สัมภาษณ์เมื่อ 7 สิงหาคม 2556)

3.3 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่พูดถึงหลักความถูกต้อง และนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน ซึ่งการดำเนินงานตามนโยบายจะสัมฤทธิ์ผลได้ ต้องได้รับความร่วมมือ ร่วมใจ จากพี่น้องประชาชนเป็นหลัก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกท่านด้วย ในการที่จะก้าวไปข้างหน้าเพื่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชน โดยถือประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนเป็นหลัก ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นายสำรวย เสถียรทรัพย์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนีว่า “การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง โดยมีเจตคติที่จะบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทองให้มีเสถียรภาพเกิดความมั่นคง นโยบายการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค นโยบายเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง นโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุณค่าทางสังคม นโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านการบริหารจัดการและบริการประชาชนเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนชาวตำบลภูเขาทอง ทุกคนดั่งนั้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง เป็นไปตามภารกิจและเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงได้กำหนดนโยบายในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง เช่นระบบสาธารณูปโภคมีการก่อสร้างและปรับปรุงระบบระบายน้ำ ให้ควบคู่ไปกับการปรับปรุงถนนสายหลัก ถนนสายรองและถนนในหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง และเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็งโดยให้ประชาชนมีการรวมตัวกัน เพื่อเรียนรู้ พัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ ตลอดจนเทคโนโลยี วิชาการต่างๆ เพื่อปรับปรุงและแปรรูปผลผลิต รวมทั้งการเพิ่มมูลค่าสินค้า ซึ่งก่อให้เกิดการผลิต การบริการ การหมุนเวียนของเงิน และสร้างงานตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง” (สัมภาษณ์เมื่อ 6 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นายศุภกร จันทรแสง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี) ได้กล่าวถึงว่า “การกำหนดนโยบายการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย เป็นไปตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย ซึ่งมาจากวิเคราะห์สภาพปัญหา ความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง” (สัมภาษณ์เมื่อ 2 สิงหาคม 2556)

3.4 ผู้ให้ข้อมูล (กลุ่มปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดสัมฤทธิ์ผล)

ผลการศึกษาข้อมูลและสอบถามพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีการกล่าว ว่า การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำร่างข้อบังคับ การจัดทำทะเบียนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การให้คำปรึกษาหน้าที่และความรับผิดชอบการปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด การดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง การส่งเสริมการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬาและนันทนาการ การส่งเสริมอาชีพ งานอนามัย สิ่งแวดล้อม งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานควบคุมโรค และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน

จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ โดย (นางสาวมยุรี ศรีวัตร ปลัดองค์การบริหารตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี) โดยให้ความเห็นในคำถามข้อนี้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก โดยเฉพาะงานธุรการ งานสารบรรณ การจัดทำทะเบียนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารฯ งานการเจ้าหน้าที่ งานการประชุม งานการข้อบัญญัติตำบล งานนิติการ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม งานนิเทศการศึกษา งานทดสอบและประเมินตรวจวัดผลงานบริการและบำรุงสถานศึกษา งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กงาน ส่งเสริมกิจการศาสนาประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก ให้เกิดสัมฤทธิ์ผล” (สัมภาษณ์เมื่อ 7 สิงหาคม 2556)

จึงไปสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ (นางสาวณฤภัค ทรงถิ่นลภัส ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ได้

กล่าวถึงว่า “การเข้ารับราชการนั้นยากมาก แต่การเป็นข้าราชการที่ดีนั้นยาก ยิ่งกว่าหลายเท่านี้ เพราะจากประสบการณ์ของดิฉันรับบทปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง นอกจากจะต้องใช้ความรู้แล้วจะต้องใช้ศิลปะและจิตวิทยาในการบริหารงานเป็นอย่างมาก เพราะงาน ที่องค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง ได้รับส่วนใหญ่จะต้องประสานงาน กับบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะผลพวงจาก พ.ร.บ. กระจายอำนาจบางหน่วยงานก็ยอมรับการกระจายอำนาจบางหน่วยงาน ก็ต่อต้านสาเหตุจากหน่วยงาน โดยเฉพาะบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง ถูกเพ่งเล็งเป็นอย่างมาก เพราะทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้ที่ควบคุมดูแลการบริหารงานงานในองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่างๆ ในสำนักงาน ถูกร้องเรียนเรื่องการ บริหารงานที่ไม่โปร่งใสมีการปิดงานบ้าง เอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้างบ้าง เป็นต้น ในการปฏิบัติหน้าที่บางครั้งบางโอกาสการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย อย่างเดียวไม่พอ การที่จะเอาตัวเองให้รอดในบางสถานการณ์ต้องอาศัยการมีมนุษยสัมพันธ์” (สัมภาษณ์เมื่อ 6 สิงหาคม 2556)

สรุป แนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล โดยมุ่งหวังที่จะให้การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี มีความโปร่งใส ทั้งการบริหารและการเมืองประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายการพัฒนาทำให้ประชาชนได้รับการบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี และสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นระยะเวลาการให้บริการสั้นและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ข่าวสาร การให้ประชาชนได้ร่วมแสดง ความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจกับทางองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทั่วถึงส่งเสริมให้ความรู้กฎหมายต่างๆ แก่ประชาชน รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน พัฒนาระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเผยแพร่และอบรมให้ประชาชนได้มีความรู้ในเรื่องของกฎหมายและอื่นๆ ในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล



## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1” นั้นผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1
3. เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขต ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี รูปแบบการวิจัยของการศึกษาในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน คือ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดสำหรับเป็นแนวทางในการวิจัย ตัวแปรที่ใช้ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ รวม 3 ปัจจัย แยกเป็น 11 ด้าน ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้จริง มีประสิทธิภาพในการจัดการ หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม การกระจายอำนาจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทูมนมนุษย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล และการสนับสนุน เพื่อการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาได้มุ่งศึกษาประชากรเป้าหมายครั้งนี้ คือ ประชากรที่อยู่ในพื้นที่ทั้งหญิงและชาย ใน 3 จังหวัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) โดยคำนวณประชากรกลุ่มตัวอย่างจากสูตรคำนวณของ Taro Yamane ที่ค่าความคลาดเคลื่อน  $+ / - 0.05$  ภายใต้ความเชื่อมั่น 95 % ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 400 คน แล้วใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณในการจัดกระทำกับข้อมูลดังกล่าว ในการสร้างแบบสอบถามได้นำไปทดสอบ (Try Out) กับประชากรในเขตปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน วิเคราะห์จำแนกเป็นรายข้อ (Item Analysis) ผลการวิเคราะห์ได้ 0.60 และนำไปทดสอบความเที่ยงหรือความเชื่อมั่น (Reliability) หาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Coefficient of Alpha) ผลการทดสอบได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.878 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่มีความเที่ยงระดับใช้ได้ จากนั้นนำไปเก็บรวบรวมข้อมูล นำข้อมูลที่รวบรวมมาวิเคราะห์ข้อมูลและผู้วิจัยยังใช้ระเบียบวิธีวิจัยปริมาณคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพในการจัดกระทำกับข้อมูลดังกล่าว ซึ่งวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์ เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายจำนวนทั้งหมด 20 คน

ร่วมกับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมโดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยการตีความสร้าง ข้อสรุปจากข้อมูลเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลไปตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) อันได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาตามปรากฏการณ์ ซึ่งในบทนี้จะเป็นการสรุป ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัยข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ โดยผลจากการวิจัยสามารถสรุปได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการวิจัยเชิงปริมาณ
2. สรุปผลการวิจัยเชิงคุณภาพ
3. อภิปรายผลการวิจัย
4. บทสังเคราะห์
5. ข้อเสนอแนะ
6. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

### 5.1 สรุปผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้ศึกษาวิจัยใช้แบบสอบถามจากผู้นำชุมชนและประชาชน จำนวน 400 คน เพื่อศึกษาถึงลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง ทางด้านการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด ภาคกลางตอนบน 1 ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลต่อประชาชน การวิเคราะห์สถิติพื้นฐานของตัวแปร การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับความสามารถในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด ภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) โดยผู้วิจัยเลือกตัวอย่างที่จำแนกตามกลุ่ม โดยใช้วิธีสุ่มแบบง่าย (Sample Random Sampling) จนได้จำนวนครบตามสัดส่วนที่กำหนด จำนวน 400 คน ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและรายละเอียดอื่นๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นเพื่อให้เกิดความสะดวกรู้แก่ ผู้ตอบแบบสอบถามมากที่สุด ซึ่งได้แบบสอบถามตอบกลับมาครบจำนวน 400 ชุด โดยสามารถจำแนกรายละเอียด ได้ดังต่อไปนี้

ผลของการวิจัย พบว่า

1. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นประชาชน จำนวน 273 คน คิดเป็นร้อยละ 68.30 รองลงมา เป็นผู้นำชุมชน จำนวน 127 คน คิดเป็นร้อยละ 31.80 ในส่วนเพศส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 223 คน คิดเป็นร้อยละ 55.80 และเป็นเพศหญิงจำนวน 177 คน คิดเป็นร้อยละ 44.30 อายุส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 41 ปี ไม่เกิน 50 ปี จำนวน 209 คน คิดเป็นร้อยละ 52.30 รองลงมาอายุระหว่าง 51 ปี ขึ้นไป จำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 26.30 สดท้าย อายุระหว่าง 31 ปี ไม่เกิน 40 ปี จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 21.50 สดท้ายสถานภาพส่วนใหญ่สมรสแล้ว จำนวน 323 คน คิดเป็นร้อยละ 80.80 รองลงมาแยกกันอยู่/หย่าร้าง จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 10.80 สดท้ายหม้าย จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 8.50 แสดงถึงระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นปัจจุบัน พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในท้องถิ่นระหว่าง 5 ปี ถึง 8 ปี จำนวน 145 คน คิดเป็นร้อยละ 36.30 รองลงมาอาศัยอยู่ 9 ปี ขึ้นไป จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 33.80 รองลงมา 1 ปี ถึง 4 ปี จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 25.30

สุดท้ายอาศัยอยู่ต่ำกว่า 1 ปี จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 4.80 ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธจำนวน 353 คน คิดเป็นร้อยละร้อยละ 88.30 รองลงมานับถือศาสนาอิสลาม จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 8.30 สุดท้ายนับถือศาสนาคริสต์ จำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 3.50 ในส่วนรายได้ต่อเดือนมีรายได้ 15,001 บาท จำนวน 158 คน คิดเป็นร้อยละ 39.50 รองลงมา มีรายได้ระหว่าง 10,001 บาท ถึง 15,000 บาท จำนวน 115 คน คิดเป็นร้อยละ 28.80 รองลงมา มีรายได้ระหว่าง 5,000 บาท ถึง 10,000 บาท จำนวน 89 คน คิดเป็นร้อยละ 22.30 รองลงมา มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 5.50 และไม่มีรายได้ที่แน่นอนในแต่ละเดือนน้อยสุด จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 4.00 สุดท้ายความเพียงพอของรายได้ส่วนใหญ่เพียงพอ จำนวน 366 คน คิดเป็นร้อยละ 91.50 และรายได้ไม่เพียงพอ จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 8.50 ตามลำดับ

2. สัมฤทธิผลของการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 พบว่า 1) ความพึงพอใจของประชาชน ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิผลมาก ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.731) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิผลมาก ทั้ง 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลสูงที่สุด คือ ข้อที่ 2 ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ได้รับความพึงพอใจจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ( $\bar{X}=3.13$ , S.D.=0.763) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลรองลงมาคือ ข้อที่ 3 ประชาชนและกลุ่มต่างๆ รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด/เอกชน ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.723) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 5 ประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมประสานการดำเนินการ ป้องกันปัญหาต่างระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ ( $\bar{X}=3.08$ , S.D.=0.731) 2) การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิผลมาก ( $\bar{X}=3.07$ , S.D.=0.756) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิผลมาก ทั้ง 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลสูงที่สุด คือ ข้อที่ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ( $\bar{X}=3.11$ , S.D.=0.733) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลรองลงมา คือ ข้อที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทิศทางการพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.747) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลน้อยที่สุด คือ ข้อที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้มีการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ( $\bar{X}=3.04$ , S.D.=0.762) 3) ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิผลมาก ( $\bar{X}=3.11$ , S.D.=0.732) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิผลมาก ทั้ง 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลสูงที่สุด คือ ข้อที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ขยายโอกาสด้านการท่องเที่ยวให้เกิดกับชุมชน เป็นส่วนเร่งเร้าและเพิ่มจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน ( $\bar{X}=3.18$ , S.D.=0.708) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิผลรองลงมา คือ ข้อที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดประชาสัมพันธ์อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นภายใน พื้นที่สวนกลางมหานครออกไปสู่วงกว้างของสังคม ( $\bar{X}=3.14$ , S.D.=0.699) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับ สัมฤทธิผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัดถ่ายทอดข้อมูลด้านการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่ผู้ที่สนใจทุกระดับในสังคม ( $\bar{X}=3.05$ , S.D.=0.776) และ 4) การบริหารงานแบบมีอาชีพ ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิผลมาก ( $\bar{X}=3.10$ , S.D.=0.754) และ

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ทั้ง 5 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลสูงที่สุด คือ ข้อที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษา สิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากรและเครื่องมือในการดำเนินการขององค์การ เป็นปัจจัยที่ทำให้รู้ว่าองค์การมีความพร้อม ( $\bar{X}=3.19$ ,  $S.D.=0.729$ ) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลรองลงมาคือ ข้อที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการนำสู่การเปลี่ยนแปลงในการทำความเข้าใจความต้องการขององค์การเพื่อตอบคำถามต่างๆ เพื่อให้ได้ความต้องการนั้นๆ ให้เป็นจริง ( $\bar{X}=3.11$ ,  $S.D.=0.760$ ) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาศักยภาพขององค์กร มีความสามารถหรือมีคุณภาพที่จะปฏิบัติงานได้ดี ต้องศึกษาว่าควรต้องเสริมส่วนที่เป็นช่องว่าง ( $\bar{X}=3.04$ ,  $S.D.=0.780$ )

สรุปได้ว่าผลสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในภาพรวม มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ( $\bar{X}=3.91$ ,  $S.D.=1.135$ ) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับสัมฤทธิ์ผลมาก ทั้ง 4 ข้อ โดยเมื่อเรียงจากมากไปหาน้อย พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลสูงที่สุดคือ ข้อที่ 3 ศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ( $\bar{X}=3.11$ ,  $S.D.=0.732$ ) ข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลรองลงมาคือ ข้อที่ 4 การบริหารงานแบบมืออาชีพ ( $\bar{X}=3.10$ ,  $S.D.=1.754$ ) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยระดับสัมฤทธิ์ผลน้อยที่สุดคือ ข้อที่ 3 ความพึงพอใจของประชาชน ( $\bar{X}=3.07$ ,  $S.D.=1.756$ )

3. ปัจจัยด้านนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นำไปปฏิบัติได้จริง และมีประสิทธิภาพในการจัดการ พบว่า

1) ปัจจัยในส่วนวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.46 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.694 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 22.39 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีการสรุปผลงานการดำเนินงานเทียบกับแผนที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.672 และพบว่า ระดับผู้บริหารมีการกำหนดการตรวจติดตาม ความคืบหน้าของแผนงานในการประเมินนโยบาย มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.04 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.731

2) ปัจจัยการนำไปปฏิบัติได้จริง ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.04 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.760 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 25.00 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กร และต้องมั่นใจว่าสามารถรองรับและปฏิบัติตามแผนใหม่ได้เพื่อได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการบริหารในองค์กรด้วย มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.752 และพบว่า แผนหรือโครงการที่สนองตอบตามนโยบายผู้บริหารต้องแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.762

3) ปัจจัยมีประสิทธิภาพในการจัดการ ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.09 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.729 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.59 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีขั้นตอนของความรับผิดชอบตาม

ภาระหน้าที่ที่ได้รับของบุคคลากรในสายงานที่รับผิดชอบ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.11 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.696 และพบว่า จัดทำการปฏิบัติงานสำหรับการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรตาม ขั้นตอน มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.03 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.762 ตามลำดับ

สรุปได้จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวแปรด้านนโยบายสาธารณะ ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.08 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.728 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.64 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.694 และพบว่า การนำไปปฏิบัติได้จริง มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.04 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.760 อยู่ในระดับมาก ตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้ ทั้ง 2 ตัวแปรที่มีปัจจัยโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ( $R^2$  Square) เท่ากับ 0.155 และมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ที่ปรับแล้วของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ( $R^2$  Adjusted) เท่ากับ 0.151 แสดงว่า วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การให้บริการและผู้รับบริการ ทั้ง 2 ตัวแปรสามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้ ร้อยละ 15.10 โดยเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = 2.138 + 0.171(X1) + 0.132(X2)$$

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z_{Y'} = 0.343(X1) + 0.323(X2)$$

จากสมการถดถอยพหุคูณเส้นตรงข้างต้นสามารถแปลความหมายได้ ดังนี้

1. ถ้าตัวแปรด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.171 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

2. ถ้าตัวแปรด้านการให้บริการและผู้รับบริการ มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.132 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

สำหรับปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 คือ ประสิทธิภาพในการจัดการ

4. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กรที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม และการกระจายอำนาจ ดังนี้

1) ปัจจัยหน้าที่งานชัดเจน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.05 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.713 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐาน คิดเป็น

23.38 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีการรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.11 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.740 และพบว่า มีการกำหนดรายละเอียดของงาน และการแบ่งงานให้แต่ละคนในองค์กรได้รับปิดชอบตามความเหมาะสม มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.99 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.734

2) ปัจจัยการควบคุมที่เหมาะสม ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.05 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.794 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐาน คิดเป็น 26.03 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีระเบียบ ข้อบังคับ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และง่ายต่อการปฏิบัติ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.671 และพบว่า ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รู้ข้อมูลข่าวสาร มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.793

3) ปัจจัยการกระจายอำนาจ ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.681 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐาน คิดเป็น 21.48 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม และต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองมีคะแนนเท่ากับโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.26 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.534 และพบว่า มีอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.883

สรุปได้ว่าจากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวแปรด้านโครงสร้างองค์กร ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.09 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.729 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.59 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การกระจายอำนาจมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.681 และพบว่า หน้าที่งานชัดเจน มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.05 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.713 ตามลำดับ อยู่ในระดับมากตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้ ทั้ง 3 ตัวแปรที่มีปัจจัยโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ( $R^2$  Square) เท่ากับ 0.507 และมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ที่ปรับแล้วของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ( $R^2$  Adjusted) เท่ากับ 0.505 แสดงว่า การกระจายอำนาจ หน้าที่งานชัดเจน การควบคุมที่เหมาะสม ทั้ง 3 ตัวแปรสามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้ ร้อยละ 50.50 โดยเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = 1.796 + 0.266(X3) + 0.087(X1) + 0.064(X2)$$

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z_{Y'} = 0.584(X3) + 0.177(X1) + 0.185(X2)$$

จากสมการถดถอยพหุคูณเส้นตรงข้างต้นสามารถแปลความหมายได้ ดังนี้

1. ถ้าตัวแปรด้านการกระจายอำนาจ มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.266 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

2. ถ้าตัวแปรด้านหน้าที่งานชัดเจน มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.087 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

3. ถ้าตัวแปรด้านการควบคุมที่เหมาะสม มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.064 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

สำหรับปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ไม่มี

5. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการองค์กร ที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล การสนับสนุน ดังนี้

1) ปัจจัยภาวะผู้นำที่เหมาะสม ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.00 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.780 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 26.00 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ผู้นำมีทักษะในการสื่อสารที่จะทำให้สามารถพูดและเขียนได้อย่างน่าเชื่อถือ มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.12 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.779 และพบว่า ผู้นำมีทักษะในการคลี่คลายความขัดแย้ง เพื่อรับมือกับช่วงเวลาแห่งการต่อต้านและความตึงเครียด ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นผู้มีบารมีในการตัดสินใจ มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.82 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.777

2) ปัจจัยทุนมนุษย์ที่เหมาะสม ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.09 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.722 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐาน คิดเป็น 23.37 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้ เพื่อให้วิเคราะห้เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในงานอย่างดีเลิศ มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.32 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.536 และพบว่า มีการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยทุนมนุษย์ที่มีอยู่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ สามารถนำมาใช้เพื่อช่วยสร้างความแตกต่างให้กับองค์กร มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.84 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.779

3) ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.721 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.26 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การมีส่วนร่วมนำเสนอโครงการต่างๆ เพื่อนำไปจัดทำงบประมาณของรัฐ มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.21 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.607 และพบว่า การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการประเมินผลและให้คำแนะนำต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติ มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.97 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.794

4) ปัจจัยการมีธรรมาภิบาล ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.07 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.720 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐาน คิดเป็น 23.48 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.13 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.715 และพบว่า ความพร้อมของ อบต. ที่จะให้ประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือก มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.93 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.757

5) ปัจจัยการสนับสนุน ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.07 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.746 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 24.30 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้และผู้รับแรงสนับสนุน มีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงสุด 3.17 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.672 และพบว่า มีการสนับสนุนจัดตั้งหน่วยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับแผนนโยบายและการดำเนินงานของ อบต. มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 2.98 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.762 ตามลำดับ

สรุปได้ว่าจากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวแปรด้านการบริหารจัดการองค์กร ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.07 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.737 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 24.03 เปอร์เซนต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.10 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.721 และพบว่า ภาวะผู้นำที่เหมาะสม มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.00 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.780 ตามลำดับ อยู่ในระดับมาก ตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้ ทั้ง 4 ตัวแปรที่มีปัจจัยโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ( $R^2$  Square) เท่ากับ 0.487 และมีค่าสัมประสิทธิ์สัมฤทธิ์ผลความเชื่อถือได้ที่ปรับแล้วของตัวแปรชี้วัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน ( $R^2$  Adjusted) เท่ากับ 0.484 แสดงว่า ทูมนุ้ชย์ที่เหมาะสม ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีธรรมาภิบาล ทั้ง 4 ตัวแปรสามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้ ร้อยละ 48.40 โดยเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = 1.136 + 0.197(X2) + 0.151(X1) + 0.176(X2) + 0.103(X4)$$

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z_{Y'} = 0.376(X2) + 0.456(X1) + 0.270(X2) + 0.206(X4)$$

จากสมการถดถอยพหุคูณเส้นตรงข้างต้นสามารถแปลความหมายได้ ดังนี้

1. ถ้าตัวแปรด้านทุนมนุษย์ที่เหมาะสม มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.197 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่



2. ถ้าตัวแปรด้านภาวะผู้นำที่เหมาะสม มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.151 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

3. ถ้าตัวแปรด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.176 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

4. ถ้าตัวแปรด้านการมีธรรมาภิบาล มีคะแนนเพิ่มขึ้น 1 คะแนน ทำให้สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เพิ่มขึ้น 0.103 คะแนน โดยที่ตัวแปรอื่นๆ มีค่าคงที่

สำหรับปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 คือ การสนับสนุน

6. แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ดังนี้

1) แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยประสิทธิภาพในการจัดการควรปรับปรุงสร้างระบบการทำงานที่ไม่ยึดติดกับตัวบุคคลแต่ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน ความถูกต้องรวดเร็วของงาน และเป้าหมายขององค์การเหนือสิ่งอื่นใด รวมถึงปลูกฝังการปฏิบัติงานที่ต้องยึดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อสั่งการ เพื่อสร้างงานที่มีความถูกต้องมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังต้องปลูกฝังหลักธรรมให้บุคลากรได้ยึดเหนี่ยวสำหรับปฏิบัติงาน โดยค่อยๆ ให้ซึมซับจากกิจกรรมเล็กๆ น้อยๆ ภายในองค์การ และมีแบบชี้วัดความสำเร็จของงานเฉพาะภายในองค์การ เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้ระดับคะแนนเป็นเกณฑ์การพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวัดประสิทธิภาพของผลงานก่อนที่จะใช้งานจริง และลดปัญหาข้อผิดพลาดในการดำเนินงานครั้งต่อไป

2) แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยในการสนับสนุนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลควรได้รับการอบรมและศึกษาดูงานนอกสถานที่เพื่อนำความรู้มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และส่งเสริมประชาชนให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีกันโดยใช้กิจกรรม เช่น การอบรมลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มเยาวชน และกลุ่มพลังต่างๆ ในตำบล รวมถึงสนับสนุนการจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ ทุกหมู่บ้าน

## 5.2 สรุปผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงโดยสัมภาษณ์เฉพาะผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี โดยผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเหล่านั้นเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดสัมภาษณ์ ที่อยู่ในกลุ่มยุทธศาสตร์ จำนวน 4 ตำบล จำนวน 24 คน ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์

ของการวิจัยและรายละเอียดอื่นๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นเพื่อให้เกิดความสะดวกรู้ ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ จึงได้แบบสัมภาษณ์กลับมา ครบจำนวน 24 ชุด โดยสามารถจำแนกรายละเอียด การเสนอผลการวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ ผู้วิจัยตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัย 3 ข้อ โดยตอบคำถามการวิจัยโดยผลการวิจัยสรุปได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไปพฤติกรรมของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายกองคการบริหารส่วนตำบล รองนายกองคการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ผลของการวิจัย พบว่า

ท้องถิ่นจังหวัด จำนวน 4 คน นายกองคการบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน รองนายกองคการบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 79.00 และเป็นเพศหญิงจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 21.00 อายุของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อายุ 41 ปี - 50 ปี จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 38.00 รองลงมาอยู่ในช่วง 31 ปี - 40 ปี จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 25.00 รองลงมา 51 ปี ขึ้นไป จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 21.00 สดท้าย ต่ำกว่า 30 ปี จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 16.00 ส่วนใหญ่การศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 42.00 รองลงมาจบปริญญาตรี จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 33.00 รองลงมามัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวส. จำนวน 4 คน ร้อยละ 17.00 และสุดท้ายจบปริญญาเอก จำนวน 2 คน ร้อยละ 8.00 ส่วนทางด้านประสบการณ์ด้านบริหารในองค์การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ 12 ปี ขึ้นไป จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 33.00 รองลงมา 4 ปี - 8 ปี จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 29.00 รองลงมา 9 ปี - 12 ปี จำนวน 5 คน ร้อยละ 21.00 สดท้าย ประสบการณ์ด้านบริหาร 1 ปี - 3 ปี จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 17.00 และถามถึงศาสนา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 16 คน ร้อยละ 58.00 รองมานับถือศาสนาอิสลาม จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 17.00 และสุดท้ายนับถือศาสนาคริสต์ จำนวน 3 คน ร้อยละ 10.00

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์แบบสัมภาษณ์ เชิงลึกในประเด็นสำคัญการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 กับผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากคำถามการวิจัยข้อที่ 1 สัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ผลของการวิจัย พบว่า

นโยบายและกฎหมายเป็นหลัก และได้กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วย

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ บทบาทหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์กรบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ตระหนักถึงนัยแห่งบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ รวมถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน เพื่อนำมาร่วมกับความต้องการของชุมชน ศักยภาพและนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน จึงนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน ซึ่งถือเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน ในอันที่จะส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน เกิดประโยชน์สูงสุด สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ และเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดภาคกลางตอนบน ซึ่งสอดคล้องกับท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี นายวีระศักดิ์ ศรีโสภา (สัมภาษณ์ 9 สิงหาคม 2556) เห็นว่า บทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อองค์กรผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีความรู้ความสามารถ วิสัยทัศน์และแนวคิดในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งต้องอาศัยหลักปฏิบัติที่ดี มาใช้เป็นแนวทาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ หลักธรรมตามแนวพุทธศาสนา ประพฤติตนตามแนวพระราชดำริ และหลักธรรมาภิบาล เป็นต้นเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตและทำงานร่วมกันในในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยปกติสุขเรียบร้อยเกิดประโยชน์สูงสุดกับราชการและประชาชน โดยยึดหลักการต่างๆ และข้อบังคับ และกฎหมายตาม มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตราที่ 1-49 ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ดี

ดังนั้นสรุปการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีความมุ่งหมายเพื่อการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง อันจะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนดีขึ้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมากที่สุด บทบาทและภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นบทบาทที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องมีกลไกการบริหารจัดการที่โปร่งใสชัดเจน เป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารจัดการ และการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกขั้นตอน สิ่งเหล่านี้ทุกประการประจักษ์ดังโครงการองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ ที่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามสร้างมาตรฐาน ตัวแบบ (Model) ที่จะสะท้อนภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารจัดการโดยยึดถือตามหลักการพื้นฐานธรรมาภิบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการมิติใหม่ที่จะสร้างสรรค์ประชาธิปไตยจากฐานรากที่แท้จริง ชุมชนจะสามารถอยู่ร่วมกันสร้างสรรค์ และจรรโลงให้ เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงต่อไป

จากคำถามการวิจัยข้อที่ 2 ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ผลของการวิจัย พบว่า

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาโดยไม่ต้องผ่านทางราชการ เป็นผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินการ และผู้บริหารก็มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มากขึ้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสนองต่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น อันทำให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพึงพอใจ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในส่วนท้องถิ่นจังหวัดนั้นคอยกำกับเรื่องกฎข้อบังคับ โดยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาลและระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมถึงการให้คำปรึกษา แนะนำ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การพัสดุรวมทั้งควบคุม ตรวจสอบการเงินบัญชี การพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและ หลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่บางครั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบางตำบลยังทำงานเกินอำนาจหน้าที่ และกระอบตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นายวีรณรงค์ อังคารชุน (สัมภาษณ์ 18 สิงหาคม 2556) เห็นว่า งานท้องถิ่นจังหวัดเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีบทบาท ภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และโครงสร้างส่วนราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดไว้

ดังนั้นสรุปผลที่มีการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินกิจการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เกิดการบูรณาการในท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กการพัฒนาช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบโครงสร้างภายในที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนเองได้ และการสร้างสถาบันหรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่สร้างความพร้อมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากคำถามการวิจัยข้อที่ 3 แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

ผลของการวิจัย พบว่า

แนวทางที่เหมาะสมในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงาน และการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการกำหนด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ของงาน และกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ไว้ล่วงหน้า โดยให้ผู้บริหารทุกระดับ สมาชิกขององค์การ และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การ มีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การตัดสินใจ การร่วมแก้ไขปัญหา เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่ตั้งเอาไว้ ภายในเวลาและทรัพยากรที่จำกัด ซึ่งสอดคล้องกับท้องถิ่น

จังหวัดปทุมธานี นางสาวอัจฉรา วงษ์เอก (สัมภาษณ์ 19 สิงหาคม 2556) เห็นว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปทุมธานีนั้น ควรมีการวางแผนกลยุทธ์ขององค์การซึ่งองค์การจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกและภายในองค์การ และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงาน รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การ และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ

ดังนั้นสรุปแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล โดยมุ่งหวังที่จะให้การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี มีความโปร่งใส ทั้งการบริหารและการเมืองประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายการพัฒนาทำให้ประชาชนได้รับการบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี และสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นระยะเวลาการให้บริการสั้นและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ข่าวสาร การให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจกับทางองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทั่วถึงส่งเสริมให้ความรู้กฎหมายต่างๆ แก่ประชาชน รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน พัฒนาระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเผยแพร่และอบรมให้ประชาชนได้มีความรู้ในเรื่องของกฎหมายและอื่นๆ ในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มุ่งผลสัมฤทธิ์มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กร เป็นการช่วยให้มีการบริหารผลการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การที่ผลการปฏิบัติงานซึ่งเป็นผลสัมฤทธิ์ขององค์กรจะดีหรือไม่เพียงใดย่อมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้บริหารสามารถใช้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือวัดความก้าวหน้าของการดำเนินงานได้อย่างสม่ำเสมอ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับเป้าหมาย หากผลงานไม่น่าพึงพอใจผู้บริหารมีโอกาสปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันเวลา การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีเนื้อหาครอบคลุมเทคนิคในการบริหารหลายเรื่อง เริ่มตั้งแต่

1) นโยบายสาธารณะซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจในการบริหารลักษณะนี้เพราะหากเราไม่มีนโยบายเราก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้รวมถึงไม่สามารถปรับปรุงให้เกิดผลงานที่ดีขึ้นได้

2) โครงสร้างองค์กรจะเป็นการกำหนดกรอบการทำงานที่กว้างไกล ให้แก่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การเน้นที่ผลสำเร็จอาจจะทำให้มองแต่ผลระยะสั้น แผนองค์กรและกลยุทธ์นี้ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างวัตถุประสงค์ระดับสูงขององค์กรกับเป้าหมายโครงการในระดับปฏิบัติ และยังสามารถใช้ในการประสานแผนงานระดับกรม กระทรวง เพื่อให้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพได้

3) ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กรเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านผู้นำว่ามีผลต่อความสำเร็จขององค์กรมากที่สุด ปัจจัยด้านภาวะผู้นำที่เหมาะสม ปัจจัยด้านทุนมนุษย์ที่เหมาะสม ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยด้านการมีธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านการสนับสนุนล้วนมีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 5.3 อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัย สัมฤทธิ์ผลของการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 สามารถอภิปรายผลได้ดังต่อไปนี้

#### 5.3.1 ผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์

ผลการวิจัยพบว่า คำว่า “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล” ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มยุทธศาสตร์ จะหมายถึง ผลสัมฤทธิ์การวางแผนงานสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมาย ภายใต้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม หรือการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ SWOT Analysis กล่าวคือ การวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม ในกรอบระยะเวลาที่ต้องการ ทั้งนี้เพื่อประกอบการวางแผนการในการใช้วิธีการ และทรัพยากร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด ความหมายที่ง่ายที่สุดของคำว่า ยุทธศาสตร์ ก็คือแผนการปฏิบัติที่รวบรวมความพยายามทั้งหลายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในยุคปัจจุบันนี้ จะเป็นการที่เที่ยงตรงมากกว่า หากพิจารณาว่า Strategy คือขบวนการตัดสินใจอันซับซ้อนซึ่งเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายสุดท้าย (Ends) เข้ากับวิถี หรือหนทาง (Ways) และวิธีการ หรือเครื่องมือ (Means) ในอันที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตัวอย่างเช่น โครงการการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ได้แก่ การจัดตั้งและการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การขนส่งมวลชน การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นโครงการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวเป็นการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมและมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น และสะท้อนบทบาทความสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสอดคล้องกับกระแสการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เน้นการกระจายอำนาจ ตามแนวทาง Think Globally, Act Locally

เมื่อพิจารณาความพร้อมตามขั้นตอนของยุทธศาสตร์ พบว่า สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ปรากฏทั้ง 3 ขั้นตอน นับตั้งแต่ นโยบายสาธารณะ โครงสร้างองค์กร และปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร ดังต่อไปนี้

1) ในขั้นตอนนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีการเผยแพร่ให้กับบุคลากรภายในองค์กรได้ทราบ โดยการกำหนดลักษณะการดำเนินงานที่สำคัญที่แสดงถึงจุดมุ่งหมายขององค์กร และมีการจัดนโยบายชัดเจนและง่ายต่อการอธิบายต่อคนในองค์กรและผู้สนใจทั่วไปพร้อมทั้งได้นำไปปฏิบัติปรับเปลี่ยนให้ทันต่อเหตุการณ์และข้อมูลอยู่เสมอ ของผู้ให้ข้อมูลได้รับผลกระทบจากด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในปัจจุบัน

(2) นำไปปฏิบัติได้จริงของนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการทำงานเทียบกับแผนของผู้ให้ข้อมูลได้รับผลกระทบจากด้านจัดทำขั้นตอนในการวัดผลการปฏิบัติงานด้านต่างๆ และดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางด้านการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

(3) มีประสิทธิภาพในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจัดการตามขั้นตอนของความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ที่ได้รับของบุคลากรในสายงานที่รับผิดชอบได้ดี

2) ในขั้นตอนโครงสร้างองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้ ประกอบด้วย

(1) หน้าที่งานชัดเจนในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีการรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน และมีลักษณะงานที่ชัดเจนสำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูง

(2) การควบคุมที่เหมาะสมในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระเบียบ ข้อบังคับ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และง่ายต่อการปฏิบัติเป็นอย่างดี

(3) การกระจายอำนาจในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม และต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงมีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง

3) ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้ ประกอบด้วย

(1) ภาวะผู้นำที่เหมาะสมในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นผู้นำมีทักษะในการสื่อสารที่จะทำให้สามารถพูดและเขียนได้อย่างน่าเชื่อถือ รวมถึงทักษะในการเจรจาต่อรองและอธิบายที่จะทำให้กลุ่มต่างๆ ทำงานร่วมกันได้

(2) ทูณมนุษย์ที่เหมาะสมในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้ เพื่อให้วิเคราะห์เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในงานอย่างดีเลิศ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีส่วนร่วมนำเสนอโครงการต่างๆ เพื่อนำไปจัดทำงบประมาณของรัฐ และการมีส่วนร่วมเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ จัดจ้างของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างดี

(4) การมีธรรมาภิบาลในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นมีความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารรวมถึงพนักงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล และการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้

(5) การสนับสนุนในการจัดการนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น มีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้และผู้รับแรงสนับสนุน และมีการสนับสนุนทางสังคมในการฟื้นฟูสมรรถภาพประชาชนที่ด้อยโอกาสเป็นอย่างดี

จึงแสดงให้เห็นว่า สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีความสัมพันธ์ต่อโครงการบริหารส่วนตำบลในอนาคต อยู่ในระดับมาก

ฉะนั้น ในกลุ่มยุทธศาสตร์ 3 ขั้นตอน จึงมีความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับที่แตกต่างกัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 นั้นในส่วนบุคคลนโยบายก็มีส่วนหรือมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สรุปการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในส่วนภาครัฐได้ให้ความสนใจในเรื่องของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นที่ทราบกันแล้วว่ายุทธศาสตร์ นับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะได้มีโอกาสวิเคราะห์และพิจารณาด้วยวิจารณญาณของตนเอง แต่ก็ควรจะมีการศึกษาหลักพื้นฐานที่จำเป็นก่อน เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาความคิดของตนอย่างถูกต้อง ไม่พะวักพะวงจนหาทางออกไม่ได้ เช่นเดียวกับในการปฏิบัติทางพุทธศาสนา ดังที่เราทราบกันดีในเรื่องของการวิปัสสนากรรมฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษายุทธศาสตร์นั้นต้องอาศัยการอ่านหนังสือประกอบด้วย โดยเฉพาะหนังสือของนักยุทธศาสตร์สำคัญ ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมานานในประเทศ รวมทั้งการให้ความสนใจและติดตามสถานการณ์ความเป็นไปของโลกในปัจจุบันอย่างใกล้ชิด เพื่อนามาประยุกต์กับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ของตนต่อไป การปฏิบัติได้ตามที่กล่าวมานี้จะช่วยให้เราเกิดแนวความคิดเพิ่มเติมได้เป็นอย่างดี และมีความมั่นใจในตนเองมากขึ้นด้วย

สอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณในประเด็นสำคัญ สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 จากประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 400 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามถึง พบว่า กลุ่มตัวแปรการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ ประเมินผลได้ ค่าเฉลี่ย 3.08 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.731 ค่าด้วยสัมประสิทธิ์ของความผันแปร ซึ่งค่านี้เป็นค่าส่วนความเบี่ยงเบนมาตรฐานคิดเป็น 23.74 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า โครงสร้างองค์กร มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3.09 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.729 และพบว่า ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร มีคะแนนโดยเฉลี่ยต่ำสุด 3.07 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.737 ในภาพรวมตัวแปรส่วนใหญ่มีการแจกแจงไม่เป็นโค้งปกติ มีค่าความเบ้ และความโด่ง เท่ากับ -0.07 และ -1.12 ตามลำดับ อยู่ในระดับมาก ตามเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้

จึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุรพล จิตต์ดี (2556) ผลการศึกษาพบว่า การบริหารโครงการโดยการนำนโยบายของผู้สูงอายุของรัฐบาล งานการดูแลผู้สูงอายุให้ได้การพัฒนาช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานตามข้อบังคับและกฎหมาย เป็นไปตามกรอบการวิเคราะห์ ได้แก่ แผนระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) แผนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2564) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีการพัฒนาโครงการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้สูงอายุในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งทางสุขภาพ ร่างกาย และจิตใจ ปัจจัยที่ทำให้การบริหารโครงการดูแลให้ผู้สูงอายุได้รับบริการพื้นฐานด้านต่างๆ ประกอบด้วยการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น พบในเรื่อง ทรัพยากร ทักษะคติของ



ผู้ปฏิบัติ โครงสร้างระบบราชการ และการสื่อสาร มีการประสานความร่วมมือเป็นอย่างดีในการถ่ายทอดเทคนิควิชาการและองค์ความรู้จากส่วนราชการ และองค์กรภายในชุมชนรวมถึงแผนงาน ผลกระทบจากโครงการจัดสวัสดิการสังคมและให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามความต้องการ มีผลกระทบในด้านบวก มากกว่าด้านลบ คือ 1) ผลกระทบในด้านบวก จะทำให้คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุดีขึ้น ทั้งทาง สุขภาพร่างกาย จิตใจและรายได้ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้ พิกัด ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้จะ ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้เป็นอย่างมาก 2) ผลกระทบในด้านลบ ส่วนใหญ่คิดว่า นโยบายโครงการพัฒนาดูแลผู้สูงอายุ โดยสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็จะทำให้กระทบต่อนโยบายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ผลสัมฤทธิ์ผลการประเมินโครงการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายมากขึ้น ทั้งองค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศและองค์กรภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุมีการเรียกร้องให้ภาครัฐให้ความสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุมากขึ้น มีการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการขึ้นในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวเป็นแผนที่มีการประกาศใช้ให้มีการดำเนินการระยะยาว เพื่อเป็นการช่วยเหลือและพัฒนาผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลรักษาอย่างเท่าเทียม ผู้สูงอายุในชุมชนได้พบกัน และผู้สูงอายุมีความพอใจและมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

จึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของ วัชรินทร์ โจรจน์นิรภัย (2554) ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกไทย อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมาส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 46-60 ปี สถานภาพสมรส การศึกษาระดับปวช./ปวส มีอายุราชการระหว่าง 6-8 ปี และเป็นสมาชิกของสภา อบต. โคกไทย ในภาพรวมมีความคิดเห็นของข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไทย อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา ต่อประสิทธิผลของการปฏิรูประบบราชการ ทั้งด้านการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ด้านการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารงาน ด้านการปฏิรูปวิธีงานงบประมาณ ด้านการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล และด้านการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการอยู่ในระดับปานกลาง

จึงไม่สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ลักษณะสุภา บัวบางพลู (2554) ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการกลุ่มตามบทบาทหน้าที่ในกลุ่ม เมื่อทำการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของนักศึกษารายบุคคลแยกตามประเด็นความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในงานกลุ่มที่ได้รับมอบหมาย 6 ด้าน คือ ความร่วมมือในกลุ่ม การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน ทักษะการสืบค้นข้อมูล ความคิดสร้างสรรค์ จริยธรรมคุณธรรมในการทำงานกลุ่ม และภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่มพบว่า โดยส่วนใหญ่ นักศึกษามีพฤติกรรมด้านจริยธรรมคุณธรรม ในการทำงานกลุ่ม อยู่ในระดับมากที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.41 รองลงมาด้านภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่ม คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.23 ลำดับที่ 3 คือ ด้านความคิดสร้างสรรค์ คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.10 และ สองลำดับสุดท้ายคือ การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน อยู่ในระดับน้อย คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.90 ความร่วมมือในกลุ่ม อยู่ในระดับน้อยที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.92

จึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของ จิตราภา กุณทลบุตร (2552) ผลการศึกษาพบว่า ได้ศึกษาสมการที่เหมาะสมในการทำนายผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนิสิตครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กลุ่มตัวอย่าง คือ นิสิตที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต ระหว่างปี

2517 - 2521 จำนวน 1,568 คน ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คือ คะแนนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 เพศ อายุและภูมิลาเนา

จึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สกกุล กังวาลไกล (2543) ได้ทำการวิจัยการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาคณิตศาสตร์ เรื่อง การแก้ปัญหาโจทย์สมการเศษส่วนของพหุนาม ระหว่างกลวิธีการตั้งคำถามนำ โดยการฝึกปฏิบัติด้วยตนเองกับการเรียนแบบร่วมมือ สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 พบว่า นักเรียนกลุ่มทดลองที่ 1 มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนภายหลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และนักเรียนกลุ่มทดลองที่ 2 มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนภายหลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 2. นักเรียนกลุ่มทดลองที่ 2 มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงกว่ากลุ่มทดลองที่ 1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่ทั้งสองกลุ่มมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนก่อนเรียนต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สรายุทธ เพ็ชรซีก (2553) ได้ทำการวิจัยศึกษาประเภทของครอบครัวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยแบ่งครอบครัวเป็น 3 ประเภทได้แก่ ครอบครัวที่เลี้ยงดูแบบตามใจ (Permissive Style) แบบเข้มงวด ควบคุม (Authoritarian Style) และแบบใช้เหตุผล (Authoritative Style) พบว่า ครอบครัวในปัจจุบันค่อนข้างมีลักษณะผสมผสานกันมากกว่าที่จะเป็นแบบหนึ่งแบบใดโดยสมบูรณ์ การบอกว่าเป็นแบบใดเป็นเพียงการดูแนวโน้มส่วนใหญ่เท่านั้น และเด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูแบบใช้เหตุผลจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มที่เลี้ยงดูอีกสองแบบ กลุ่มที่มีผลการเรียนรองลงมา คือ กลุ่มเด็กที่ถูกเลี้ยงดูแบบเข้มงวด ส่วนการเลี้ยงดูแบบตามใจจะมีผลการเรียนต่ำที่สุด

จึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ลักษณะสุภา บัวบางพลู (2553) ได้ทำการวิจัยศึกษาผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้อารยวิชาการประมวลผลการวิจัยทางธุรกิจด้วยคอมพิวเตอร์โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการจัดการเรียนการสอน พบว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการกลุ่มตามบทบาทหน้าที่ในกลุ่ม เมื่อทำการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของนักศึกษารายบุคคลแยกตามประเด็นความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในงานกลุ่มที่ได้รับมอบหมาย 6 ด้าน คือ ความร่วมมือในกลุ่ม การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน ทักษะการสืบค้นข้อมูล ความคิดสร้างสรรค์ จริยธรรมคุณธรรมในการทำงานกลุ่ม และภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่ม พบว่า โดยส่วนใหญ่ นักศึกษามีพฤติกรรมด้านจริยธรรมคุณธรรมในการทำงานกลุ่ม อยู่ในระดับมากที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.41 รองลงมาด้านภาพรวม ความร่วมมือในกลุ่ม คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.23 ลำดับที่ 3 คือ ด้านความคิดสร้างสรรค์ คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.10 และ สองลำดับสุดท้ายคือ การเสนอความคิดเห็นในการทำรายงาน อยู่ในระดับน้อย คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.90 ความร่วมมือในกลุ่ม อยู่ในระดับน้อยที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ย 2.92

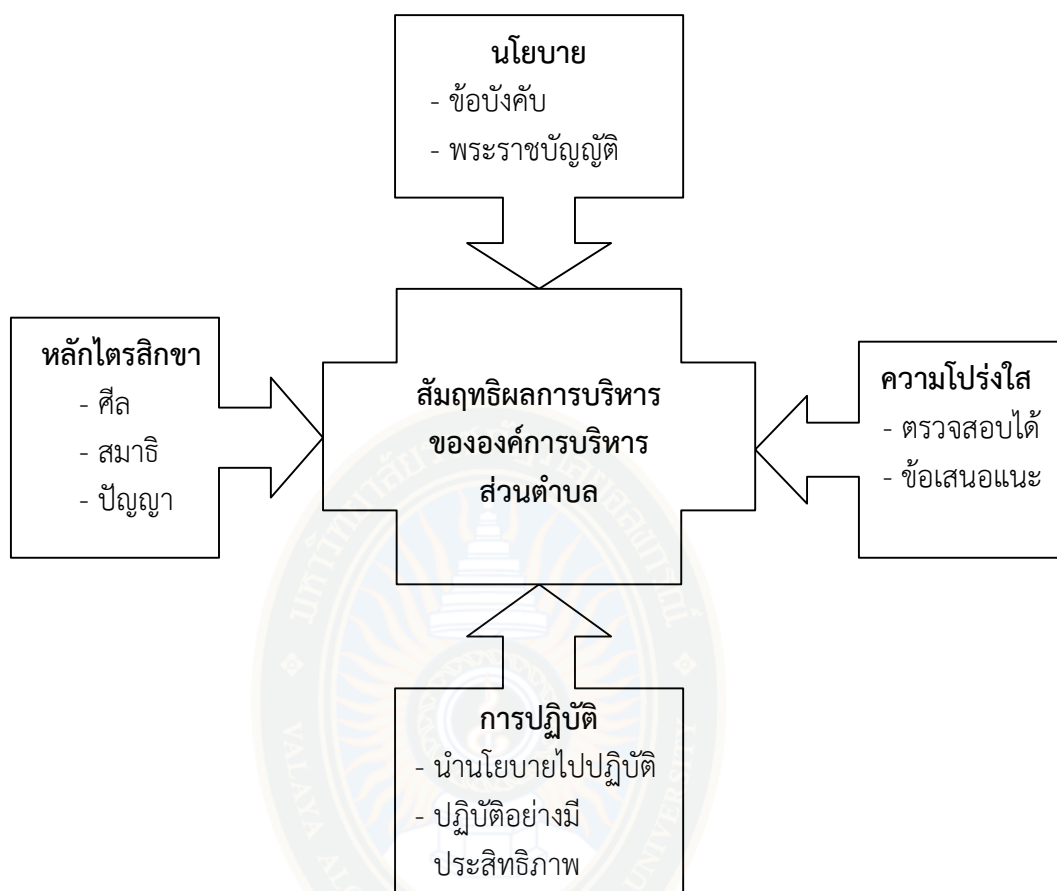
จึงสอดคล้องกับผลการวิจัยของ อีรธร เลอศิลป์ (2554) ได้ทำการวิจัยศึกษาผลการใช้กิจกรรมสื่อประสมที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในรายวิชาการศึกษาแบบเรียนรวม (SPE 3601) ของนักศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ พบว่า 1) การใช้กิจกรรมสื่อประสมในระหว่างเรียนพิจารณาจากการทำกิจกรรมการเรียนการสอนในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2553 จำนวน 15 ครั้ง ประกอบด้วยผลงานจากกิจกรรมทั้งรายคู่ เตี่ยวและกลุ่ม สำหรับการเรียนการสอนด้วยการใช้กิจกรรมสื่อประสม และได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นการเข้าคู่หรือกลุ่มตามข้อกำหนดระหว่างการทำงาน เตี่ยวคู่หรือกลุ่มตามแผนการสอนด้วยการใช้กิจกรรมสื่อประสมที่วางแผนไว้ตลอดภาคเรียน สำหรับ

วิธีการดำเนินการทำกิจกรรมการเรียนการสอนด้วยการใช้สื่อประสมที่ได้ปฏิบัติจริง ตามความคิดเห็นของนักศึกษา คือ กิจกรรมคู่สลับกับกลุ่ม เป็นวิธีที่ดีที่สุด 2) คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษาในรายวิชาการศึกษาแบบเรียนรวม (SPE 3601) มีคะแนนสูงสุดร้อยละ 93 ต่ำสุดร้อยละ 48 และค่าเฉลี่ยร้อยละ 78 ซึ่งถึงแม้ว่าคะแนนเฉลี่ยจะอยู่ในระดับดี แต่คะแนนต่ำสุดยังถือว่าต่ำกว่าเกณฑ์ ส่วนคะแนนระดับผลการเรียนของนักศึกษาในรายวิชาการศึกษาแบบเรียนรวม (SPE 3601) พบว่านักศึกษาส่วนใหญ่เกินกว่าครึ่งของจำนวนนักศึกษาทั้งหมดถึงจำนวน 35 คน (ร้อยละ 52.2) ได้ระดับผลการเรียน A รองลงมาร้อยละ 16.4 และ 13.4 ได้ระดับผลการเรียน B+ และ B ตามลำดับ โดยมีนักศึกษาจำนวน 4 คนคิดเป็นจำนวนร้อยละ 6 ได้ระดับผลการเรียน F

#### 5.4 บทสังเคราะห์

จากการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพหรือแบบผสมผสาน สามารถสังเคราะห์ออกมาเป็นรูปแบบสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ดังภาพที่ 5.1 ต่อไปนี้





**ภาพที่ 5.1** แนวทางการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลาง  
ตอนบน 1 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542  
ให้ประสบความสำเร็จ ก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ที่มา: ศิริินทร์ พุ่มวัน (Sirinthorn Model, 2556)

1. แนวทางการนำนโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วนเพื่อผลักดันให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนานโยบาย กลไก และการจัดการในพื้นที่ โดยการเสริมกลไกประสานในระดับพื้นที่ (จังหวัด อำเภอหรือตำบล) และสร้างมาตรฐานงาน ตัวชี้วัดการทำงาน ของเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มุ่งเน้นให้เกิดแนวทางสำคัญในการดำเนินงาน ระบบของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังเช่น

1) ใช้ข้อบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ ได้ นอกจากนี้ยังมีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

2) ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2. แนวทางการบริหารอย่างโปร่งใสโดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล กับประชาชนในตำบล โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความโปร่งใส มีการเปิด เผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าใจง่าย ประชาชน ในตำบลเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง ชัดเจนได้

1) ตรวจสอบได้โดยให้มีการตรวจสอบการมีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติการต่างๆ โดยให้ความสำคัญในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ

2) ข้อเสนอแนะการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีนโยบายที่ชัดเจนในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

3. แนวทางการปฏิบัติให้กับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือส่วนราชการที่ทำงานคล้ายกัน หรือทำงานเกี่ยวข้องกันในกระบวนการ ได้ถ่ายทอดความรู้ที่ฝังอยู่ในตัวคน และจัดการให้เป็นความรู้ที่ชัดแจ้ง เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานด้วยความรู้ และเสริมสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

1) นำนโยบายไปปฏิบัติมีการส่งเสริมและสนับสนุนการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

2) ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างอื่นต้องพัฒนาตนเองก่อนแล้วมาทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพพยายามที่จะรวบรวมทักษะต่างๆ ของแต่ละคน การพัฒนาบุคลากรในองค์กรมักจะมองในเรื่องทักษะและความรู้ที่แต่ละคนมีอยู่แล้ว ก็ทำการฝึกอบรมเพื่อปรับปรุงพัฒนาคนให้มีความสามารถสูงขึ้น อันจะมีผลดีในการทำงานให้ดีขึ้น ผู้บริหารหรือผู้นำต้องมีความรู้ในการบริหารคนสามารถสอนพัฒนาคนให้มีลักษณะที่ดีขึ้น

4. แนวทางใช้หลักไตรสิกขา กล่าวโดยพระพุทธศาสนาถือว่าเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่ง มีบทบาทอย่างยิ่งต่อสังคมไทยที่ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทยนับถือมากที่สุด พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทย มีความเป็นมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เริ่มเข้ามาสถาปนาในประเทศไทยราวปี พ.ศ. 2518 ซึ่งแน่นอนว่าศาสนาพุทธก็เป็นศาสนาหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของมนุษย์เช่นเดียวกับศาสนาอื่นๆ อิทธิพลของศาสนาพุทธในประเทศไทยจะเห็นได้ชัด เช่น กรณีที่ภาครัฐจะมีนโยบายสาธารณะโดยการออกกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักธรรมของศาสนาพุทธโดยการเปิดบ่อนคาสิโนที่ถูกกฎหมายก็จะได้รับการต่อต้านคัดค้านมาโดยตลอด ดังนั้นหากมีการนำพุทธธรรมมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเป็นความสอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเชื่อ วัฒนธรรมที่เป็นอยู่ อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาเรื่องจริยธรรมในการทำงานซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในปัจจุบันขององค์การภาครัฐในด้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานการเมืองก็ตาม ดังนั้นควรมีการประยุกต์ใช้พุทธธรรมทั้งในระดับโลกียธรรมและโลกุตระธรรมในเรื่องการพัฒนาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1) ศิล ในที่นี้ หมายถึง การปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบด้วยใจ โดยควบคุมความประพฤติทางกายและวาจาให้ตั้งอยู่ในความดีงามมีความปกติสุข เพื่อให้เป็นกติกายข้อห้ามที่ใช้แก้ปัญหา

2) สมานิติ ในที่นี้ หมายถึง ขั้นตอนที่บุคคลทั่วไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในการงานประจำวัน โดยการปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่น

3) ปัญญา ในที่นี้ หมายถึง การรู้เป็นระบบ รู้อรอบ โดยการปฏิบัติงานนั้นต้องสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีอะไรสำคัญมากน้อยไปกว่ากัน

## 5.5 ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในระดับบริหาร

1) องค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ควรมีสับสนุน ส่งเสริม และผลักดัน ให้มีการพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นให้มีสมรรถนะทางการบริหารแบบมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ให้เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก ให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด

2) องค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ควรมีสสนับสนุน ส่งเสริม และผลักดัน ให้มีการพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นให้มีสมรรถนะทางด้านความรู้ในการบริหารอย่างสม่ำเสมอ เช่น การส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นมีการศึกษาสูงขึ้นจะช่วยให้เกิดความพร้อมมากขึ้น การเพิ่มพูนประสบการณ์แก่ผู้นำท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น การจัดประชุมสัมมนา การศึกษาดูงาน การได้รับโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรต่างๆ ก็จะช่วยให้เกิดความพร้อมมากขึ้น ดังนั้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้นำท้องถิ่นเองจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการศึกษา ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาความพร้อมของผู้นำท้องถิ่นเอง และเป็นผลดีต่อการศึกษาของท้องถิ่นและของชาติต่อไป

3) องค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเหมาะสม มีความคล่องตัวในการทำงานยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร รวมทั้งยังมีปัญหาในส่วนของกาสรรหา และโยกย้ายบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ให้เหมาะสมกับภารกิจ การพัฒนาระบบบริหารการเงินในระดับหน่วยงาน เพื่อสร้างความโปร่งใส การปรับปรุงระบบงานตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงโดยเร่งด่วน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นให้มีสมรรถนะทางการบริหารอย่างมืออาชีพ เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติตามคำรับรองปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นให้มีสมรรถนะทางการบริหารคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้นำกลยุทธ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์การ

6) สมควรมีการวิจัยศึกษาถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อความพร้อมของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นที่เป็นผู้มีความรู้แบบองค์รวม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

7) เห็นควรมีการวิจัยศึกษาภายในองค์กรและภายนอกองค์กรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั่วไปที่มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของสมรรถนะการบริหารของผู้นำท้องถิ่น เนื่องจากสมรรถนะของผู้นำท้องถิ่นตัวชี้การนำองค์กรและการตัดสินใจของผู้นำ หากการนำและตัดสินใจบนสมรรถนะต่ำลงหรือสูงขึ้น ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรได้

## 2. ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติ

1) ผู้บริหารในระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยควรเร่งสร้างความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ผู้บริหารยุคใหม่ต้องใช้กระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่บุคลากร

3) รูปแบบการเสริมสร้างพลังอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการปรับให้เหมาะสมกับบริบท สภาพปัญหา และความต้องการที่สอดคล้องกับภารกิจ และวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

4) ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ (อบจ. อบต. และเทศบาล) ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลให้องค์กรส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะทำได้สะดวกชัดเจนขึ้น

5) ควรให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องถือปฏิบัติอย่างจริงจัง

6) ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและทราบถึงขั้นตอน และวิธีการในการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างจริงจัง ตามกฎหมายและอย่างเป็นระบบ จริงอยู่แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิในการกระทำได้กล่าวตามรัฐธรรมนูญ แต่ในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก รวมการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่น

## 5.6 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยถึงความคิดเห็นของข้าราชการในหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่ต่อแนวการปฏิบัติตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานว่ามีความเหมาะสมเพียงใด

2. ควรมีการศึกษาวิจัยถึงปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดตามเป้าหมายของหน่วยงาน

3. ควรมีการวิจัยในเชิงลึกเกี่ยวกับองค์ประกอบการเสริมสร้างพลังอำนาจของผู้บริหารแต่ละองค์ประกอบ



บรรณานุกรม

GRAD VRU



## บรรณานุกรม

- กรรณิการ์ ชมดี. (2524). การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการ ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กุลธน ธนาพงศธร. (2546). หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กำจัด ลินรุชชัย. (2539). ความคิดเห็นของคณะหมู่บ้านต่อการบริหารงานของสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดฉะเชิงเทรา. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2546). อบต. ในกระบวนทัศน์ใหม่. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส.
- เกียรติศักดิ์ จีระเสียนาถ. (2542). บริษัทภิบาล: หลักการสำคัญสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บริษัท เอกซเปอร์ท์จำกัด.
- เกรียงศักดิ์ ตันจະตะนะนัย. (2542). ความคิดเห็นของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- คีสิน กุลลานุกาพ. (2540). คลังคำสาธณะบริหาร. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- คันฉัตร ตันเสถียร. (2537) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน ในเขตเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (2530). การบริหารและพัฒนาองค์การ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จิรัช วิระสัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2546). รัฐศาสตร์ทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จรรยา สุภาพ. (2531). สารานุกรมรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- เจตน์ ธนวัฒน์. (2539). ปัญหาการนำนโยบายของผู้ลอบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2525). การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เจริญ เจริญวัลย์. (2547). การตรวจสอบธรรมาภิบาล: ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ (Governance Audit: Theory and Practice). นนทบุรี: พอดี.
- ฉอาน วุฒิกรรมรักษา. (2526). ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างงานในชนบท. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาติชัย อุดมกิจมงคล. (2553). องค์ประกอบของธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก. นครปฐม: มหาวิทยาลัยคริสเตียน.

- ชูป กาญจนประกร. (2509). **หลักข้อมูลของการจัดการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). **การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยชนะ สุทธิวรชัย. (2536). **ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). **การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ดุสิต บำรุงเจียม. (2544). **การดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และระบบบริการพื้นฐานองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดวงเด่น ศรีบุรี. (2547). **“การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่”**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ติน ปรัชญฤทธิ์. (2535). **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ติน ปรัชญฤทธิ์ และอิสระ สุวรรณบล. (2514). **ปทานุกรมการบริหาร**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ตรีพร ชาติแสนปิง. (2547). **“การใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านในการแสวงหารายได้ชุมชนเพิ่มเติม : กรณีศึกษาการผลิตน้ำดื่มบ่อปู่ของกองทุนหมู่บ้าน บ้านบ่อปู่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว”**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ถนอม ม่วงกลม. (2543). **การประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลกระบือ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร**. วิทยานิพนธ์พัฒนาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.
- ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภากการพิมพ์.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2534). **การวางแผน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2535). **องค์การและการบริหาร**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). **สังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). **การปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นวพร แสงหนุ่ม. (2544). **“ประสิทธิผลในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่”**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นิตา ชูโต. (2551). **การวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: พรินท์โพร.

- นิตยา เงินประเสริฐศรี. (2540). **ทฤษฎีองค์การ: แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. (2546). **เทคนิคการสร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัย** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เจริญผล.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). **แนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.
- บัญชา แก้วส่อง. (2545). **การจัดการและการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญมี รัตนะพันธ์. (2543). **การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้าน: ศึกษากรณีอำเภอ จตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปกรณ์ ปรียากรณ์. (2530). **ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในเอกสารการเสนอชุดวิชาการบริหารการจัดการพัฒนาชนบท**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคนอื่นๆ. (2542). **กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประจักษ์ วงศ์ปัญญา. (2545). **“ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาอำเภอพริว จังหวัดเชียงใหม่”**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประเวศ วะสี. (2541). **ธรรมรัฐจุดเปลี่ยนประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินตติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2530). **การประเมินผลการปฏิบัติงาน: แนวคิดและเทคนิค**. กรุงเทพฯ: อักษรการเจริญทัศน์.
- ปรัชญา เวสารัชช. (2528). **รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และไอเดียนส์โตร์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2551). **การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2534). **เอกสารสอนชุดวิชาการวางแผนและควบคุมงานบริหาร**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พาลาภ สิงหเสนี และคนอื่นๆ. (2545). **การมีส่วนร่วมเพื่อคุณภาพชีวิตของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาสารมลพิษในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. (2549). **ทฤษฎี วิธีวิจัย สถิติ และเทคนิคในการวิเคราะห์**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2541). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร**. ม.ป.พ.

- พิทยา บวรวัฒนา. (2533). **ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-1980)**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พีรธร บุญยรัตน์. (2543). **การประเมินประสิทธิผล**. โครงการพัฒนาที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้การโอนภารกิจจากกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท ปีงบประมาณ 2543.
- พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิ. (2543). **รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติประจำปี.
- พัชรา มั่งชม และคนอื่นๆ. (2542). **รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความสามารถในการดำเนินงานการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล: เฉพาะกรณีจังหวัดพิษณุโลก**. พิษณุโลก: คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม.
- พัฒน์ บุญยรัตน์. (2517). **การสร้างพลังชุมชนโดยกระบวนการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- พัฒนพงษ์ เลชะเฒ่า. (2539). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดจันทบุรี**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. (2531). **การมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2527). **การมีส่วนร่วมในสังคม การเมือง การปกครอง ของสตรีไทย**. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.
- พรชัย เทพปัญญา และคนอื่นๆ. (2527). **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สัมพันธ์พานิชย์.
- พรทิพย์ คำพอ. (2544). **ความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: วชิรินทร์สาส์รชดา.
- ภรณ์ กীরติบุตร. (2529). **การประเมินประสิทธิผลองค์การ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- ภรณ์ มหามนต์. (2529). **การประเมินประสิทธิผลขององค์การ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2526) **หลักการพัฒนาชุมชนและหลักการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยอนุเคราะห์.
- ลดาวลัย วัฒนาโกศัย. (2546). **“ความพร้อมของคณะกรรมการบริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่”**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ลือชัย ศรีเงินยวง และผาสุข อเนกวงนิช. (2526). **ยุทธศาสตร์ใหม่ของการพัฒนาชนบท (สาธารณสุข)**. เอกสารประกอบการเสวนากาแฟของกลุ่มสังคมศาสตร์สาธารณสุข.
- วรกานต์ สุภาภาศ. (2547). **“ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอมกนอย จังหวัดเชียงใหม่”**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรเดช จันทรศร. (2539). **ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สหายบล็อก.
- วรเดช จันทรศร. (2540). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: กราฟฟิคฟอร์แมท.
- วรเดช จันทรศร. (2548). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สหายบล็อก.
- วรเดช จันทรศร. (2552). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

- วรเทพ เชื้อเจ็ดองค์. (2545). “การศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรของเทศบาลตำบลหางดงและเทศบาลตำบลสันทรายหลวง จังหวัดเชียงใหม่”. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรภัทร์ โธธณะเกษม. (2542). การสร้าง Good Governance ในภาคเอกชน. *กรมบัญชีกลาง*. 3(5), 19-28.
- วัฒนา คำฤทธิ์. (2540). “ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่”. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิรัตน์ ศานติอาภา. (2548). “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลเมืองลำพูน”. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิชาญ ลำจวน. (2550). การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแหง อำเภองาว จังหวัดลำปาง. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้าฯ.
- ศมนฐวรรธน์ ชวดต่าย. (2547). “ปัจจัยสนับสนุนโครงการก๊าซชีวภาพ: กรณีศึกษาโครงการก๊าซชีวภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว”. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศศิธร เทียงวงศ์. (2543). การบริหารโครงการบัตรประกันสุขภาพโดยสมัครใจของกระทรวงสาธารณสุขปีงบประมาณ 2542. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2536). *ทฤษฎีการประเมิน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ. (2545). *องค์การและการจัดการ (Organization and Management) ฉบับมาตรฐาน*. กรุงเทพฯ: พัฒนาศึกษา.
- ศุภชัย ยาวะประภาช. (2538). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2517). *การบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2544). *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2548). *ปฏิบัติการวิจัย*. กรุงเทพฯ: มาฉลองคุณ – ซีเอสบี.
- สุดจิต นิमितกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิตรพิมพ.
- สุจินต์ ดาววีระกุล. (2527). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด นครราชสีมา ประจำปี พ.ศ. 2527*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุจิตรา บุญรัตน์. (2546). *ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

- สุพจน์ ทรายแก้ว. (2541). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 3. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- สุรสิทธิ์ ฤทธิสรไกร. (2538). **บทบาทของผู้บริหารในการดำเนินงานเรื่องร้องทุกข์: ศึกษาเฉพาะ  
กรณีจังหวัดมุกดาหาร**. กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุวัฒน์ พัฒนไพบูลย์. (2544). **การบริหารโครงการ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สนิท จรอนันต์. (2549). **ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง)**. พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. (2541). **การระดมมวลชนและการมีส่วนร่วมของมวลชน การจัดตั้งองค์กร  
การนำและการตัดสินใจทางสังคม**. กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สัมพันธ์ สุขสงค์. (2545). **ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษา  
องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์**. มหาสารคาม: สถาบันราชภัฏมหาสารคาม.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบ  
การปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 4 เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบล**. นนทบุรี: สถาบัน  
พระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2547). **คู่มือการเข้า  
มามีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2545). **คู่มือการสร้างระบบการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร  
กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือน
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). **คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตาม  
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). **คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ศุภสภาลาดพร้าว.
- อมร รักษาสัตย์. (2518). **สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา นโยบายในประเทศไทย**.  
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2541). **ธรรมนูญและธรรมนูญรื้อฟื้นองค์กรประชาสังคม**. กรุงเทพฯ:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรุณ รัชธรรม. (2526). **พฤติกรรมองค์กร**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อคิน ทรัพย์พัฒน์ ม.ร.ว. (2527). **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชุมชนในสภาพสังคมและ  
วัฒนธรรมไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). **มุมมองนายอานันท์**. กรุงเทพฯ: มติชน.

- อาภรณ์ จันทร์สว่าง. (2522). **เอกสารประกอบการบรรยายลักษณะวิชาทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนันต์ เดชโยธิน. (2544). **การศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น**. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อนันต์ อนันตกุล. (2521). **การปกครองท้องถิ่นของไทย**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อำนาจ อนันต์ชัย. (2527). **การระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท**. การพัฒนาชนบทและส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิเคเตอร์เฟาเวอร์พอยท์ จำกัด.
- Ackoff, Russell L. (1970). **A Concept of Towards Accountability for Performance**. HomeWood III: Irwin.
- Anderson, James E. (1994). **Public Policy-making**. An Introduction. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Houghton Mifflin Company.
- Anderson, James E. (1979). **Public Policy-making**. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Barnard, Chester I. (1974). **The Functions of the Executive**. 30<sup>th</sup> ed. Cambridge: Harvard University.
- Barnes, Barbara & Melvin J. Dubnick. (1980). "Motive and Method in Policy Analysis." In Stuart Negle ed. **Improving Policy Analysis**. Beverly Hills, California: Sage Publication Inc.
- Beckman, Norman. (1977). "Symposium on Policy Analysis IN Government: Alternatives to Muddling Through." **Public Administration**. 37, 3-5.
- Cary. L. J. (1976). **The Role of the Citizen in the C.d. Process: Community Development As a Process**. Missouri: University of Missouri Press Columbia.
- Chapin.F.S. (1977). **Social Participation and Social Intelligence in Delbert, Miller, Handbook of Research Design and Social Measurement**. New York: Longman.
- Certo, Samuel C. (2000). **Modern Management: Diversity, Quality, Ethics & the Global Environment**. 8<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Chester I. Barnard. (1996). **The Functins of the Executive**. Cambridge Harvard University Press.
- Clark J. Timothy. (1999). **Success Through Quality: Support Guide for the Joureny to Continuous Improvement**. Wisconsin, USA: Quality Press.
- Cohen. J. and N. T. Uphoff. (1980). **Participation's place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity World Development 8 (March 1980) Readings in Urban Planning**. New York: McGraw-Hill.Inc.

- Coleman, James S. (1972). **Policy Research in The Social Sciences**. New Jersey: General Learning Press.
- Considine, Mark. (1994). **Public Policy: A Critical Approach**. South Melbourne, Australia: MacMillan.
- Date, R. L. (2002). **Management**. 6<sup>th</sup> ed. Mason, HO: South-Western.
- Davis, James W. (1974). **An Introduction to Public Administration**. New York: The Free Press.
- Dunn, William N. (1994). **Public Policy Analysis: An Introduction**. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dye, R. Thomas. (1984). **Understanding Public policy**. 5<sup>th</sup> ed New Jersey: Prentice-Hall.
- Edwards, G.C. & Sharkansky, I. (1978). **The Policy Predicament, Making and Implementating Public Policy**. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Eulau, Heinz. & Kennett Prewitt. (1973). **Labyrinths of Democracy**. Indianapolis: Bobbs – Merrill.
- Ervin William. (1976). **Participation Management: Concept Theory and Implementation**. Atlanta: Georgia State University Press.
- Fayol, H. (1949). **General and Industrial Management**. London: Pitman & Sons.
- Filly, A.C., R.J. House, & S. Kerr. (1976). **Managerial Process and Organizational Behavior**. Glenview, Illinois: Scott, Foreman.
- Forslund Annika S. (1995). **From Nobody to Somebody: Women's struggle to Achieve Dignity and Self-Reliance in a Bangladeshi Village (Ph.D. Thesis in Rural Development)**. Sweden: Umea University.
- Friedrich, Carl J. (1963). **Man and His Government**. New York: McGraw – Hill.
- Holloway, W. V. (1951). **State and Local Government in the United States**. New York: McGraw-Hill.
- Holt, David H. (1993). **Management : Principles**. 3<sup>rd</sup> nd. Englewood cliff, New Jersey: Prentice – Hall, Inc.
- Hill, D. M. (1974). **Democratic Theory and Local Government**. London: George Allen & Unwin.
- Joung Whang. (1976). **Management of family planning programs in Asia: concepts, issues, and approaches**. Kuala Lumpur: Asian Centre for Development Administration.
- Koontz, Harold, & Cyril O'Donnel. (1968). **Principles of Management**. New York: McGraw – Hill Book Company.



- MacRae, Duncan, Jr. (1976). **The Social Function of Social Science**. New Haven: Yale University Press.
- Posavac, EMIL J.L., & Raymond G. Carey. (1992). **Program Evaluation: Methods and Case studies**. Englewood cliff, New Jersey: Prentice – Hall, Inc.
- Pressman, J.L. & Wildavsky. (1970). **Implementation**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Prewitt, Kenneth, and Sydney Verba. (1983). **An Introduction to American Government**. 4<sup>th</sup> ed. New York: Harper & Row, Publishers.
- Quad, Edward S. (1982). **Analysis for Public Decision**. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Elsevier Science Publishing Co. Inc.
- Ramakrishna V. (1998). **Exploring Collective Action in Watershed Development Policy: A study in The Semi-Arid Tropics of South India (Rural Development, Sustainable Development)**. India: University of Delaware.
- Scott, Brian W. (1965). **Long – Range Planning in American Industry**. New York: The American Management Association, Inc.
- Simon, H.A. (1971). **Administrative Behavior**. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Free Press.



ภาคผนวก

GRAD VRU



ภาคผนวก ก  
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

GRAD VRU

**แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย**  
**เรื่อง สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์**  
**จังหวัดภาคกลางตอนบน 1**

**คำชี้แจง:**

แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ใช้สำหรับสัมภาษณ์ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการศึกษา ซึ่งท่านเหล่านี้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นทรัพยากรบุคคลที่ทรงคุณค่าทางด้านการบริหาร เกี่ยวกับปัจจัยและสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

**ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป พฤติกรรมของผู้ตอบแบบสอบถาม**

ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเหล่านั้นเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

**1. ตำแหน่งปัจจุบัน**

- |                                                         |                                                      |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ท้องถิ่นจังหวัด                | <input type="checkbox"/> นายกององค์การบริหารส่วนตำบล |
| <input type="checkbox"/> รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล | <input type="checkbox"/> ประธานสภาองค์การบริหาร      |
| <input type="checkbox"/> ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล      |                                                      |

**2. เพศ**

- |                              |                               |
|------------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ชาย | <input type="checkbox"/> หญิง |
|------------------------------|-------------------------------|

**3. อายุ**

- |                                        |                                               |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ต่ำกว่า 30 ปี | <input type="checkbox"/> 31 - 40 ปี           |
| <input type="checkbox"/> 41 - 50 ปี    | <input type="checkbox"/> มากกว่า 50 ปี ขึ้นไป |

**4. วุฒิการศึกษา**

- |                                                 |                                    |
|-------------------------------------------------|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวส. | <input type="checkbox"/> ปริญญาตรี |
| <input type="checkbox"/> ปริญญาโท               | <input type="checkbox"/> ปริญญาเอก |

## 5. ประสบการณ์ด้านบริหาร

 1 ปี – 3 ปี 4 ปี – 8 ปี 9 ปี – 12 ปี 12 ปี ขึ้นไป

## 6. ศาสนา

 พุทธ อิสลาม คริสต์ ฮินดู

## ตอนที่ 2 พฤติกรรมของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. สัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 มีมากน้อยเพียงใด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ปัจจัยที่มีผลต่อสัมฤทธิผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. แนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงปัจจัยที่มีผลการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ขอแสดงความนับถือ  
นางสาวศรินทร พุ่มวัน  
โทร. 089-929-3731  
E-Mail: [poomwan1@hotmail.com](mailto:poomwan1@hotmail.com)

GRAD VRU



ภาคผนวก ข  
แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

GRAD VRU

**แบบสอบถามเพื่อการวิจัย**  
**เรื่อง สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์**  
**จังหวัดภาคกลางตอนบน 1**

---

**คำชี้แจง:**

1. แบบสอบถามและคำถามนี้เพื่อเป็นข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ของนางสาวศิรินทร พุ่มวัน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ทางสถิติหาองค์ประกอบในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ จังหวัดภาคกลางตอนบน 1 ในเรื่องความเชื่อและการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จากการสุ่มตัวอย่างใน จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี เพื่อนำผลจากการศึกษาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์ ให้สามารถบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดสัมฤทธิผล ดังนั้นการตอบของท่านจะถูกเก็บไว้เป็นความลับ โดยไม่เปิดเผยชื่อ จึงขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามที่แนบมาด้วย
2. การตอบแบบสอบถามจะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อท่าน หรือหน่วยงานของท่าน
3. โปรดตอบแบบสอบถามให้ครบทุกข้อตามความเป็นจริง

ขอแสดงความนับถือ  
นางสาวศิรินทร พุ่มวัน  
โทร. 089-929-3731

E.Mail: [poomwan1@hotmail.com](mailto:poomwan1@hotmail.com)



ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง ( ) ที่ตรงกับสถานภาพหรือที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุด

1. สถานะปัจจุบัน

( ) ผู้นำท้องถิ่น ( ) ประชาชน

2. เพศ

( ) ชาย ( ) หญิง

3. อายุ

( ) 20 ปี - ไม่เกิน 30 ปี ( ) 31 ปี - ไม่เกิน 40 ปี  
( ) 41 ปี- ไม่เกิน 50 ปี ( ) 51 ปี - 60ปีขึ้นไป

4. ระดับการศึกษา

( ) ประถมศึกษา ( ) มัธยมศึกษาตอนต้น  
( ) มัธยมศึกษาตอนปลาย/เทียบเท่า ( ) ปริญญาตรีขึ้นไป

5. สถานภาพ

( ) โสด ( ) สมรส  
( ) แยกกันอยู่/หย่าร้าง ( ) หม้าย

8. ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นปัจจุบัน

( ) ต่ำกว่า 1 ปี ( ) 1ปี - 4 ปี  
( ) 5 ปี - 8 ปี ( ) 9 ปี ขึ้นไป

9. ศาสนา

( ) พุทธ ( ) อิสลาม  
( ) คริสต์ ( ) ฮินดู

10. รายได้ต่อเดือน

( ) ไม่มีรายได้ที่แน่นอนในแต่ละเดือน ( ) ต่ำกว่า 5,000 บาท  
( ) 5,001 บาท - 10,000 บาท ( ) 10,001 บาท - 15,000 บาท  
( ) 15,001 บาท ขึ้นไป

11. ความเพียงพอของรายได้

( ) เพียงพอ ( ) ไม่เพียงพอ

## ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้นำชุมชนและประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด
		1	2	3	4
<b>วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน</b>					
1	การกำหนด และการจัดทำนโยบายนั้นจะต้องมีการดำเนินการโดยผู้บริหารสูงสุดในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไร				
2	ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต้องกำหนดและเผยแพร่แผนยุทธศาสตร์โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะประเภทมีผลกระทบอย่างไร				
3	มีการเผยแพร่ให้กับบุคลากรภายในองค์กรและภายนอกได้ทราบ โดยการกำหนดลักษณะการดำเนินงานที่สำคัญที่แสดงถึงจุดมุ่งหมายขององค์กรในแผนยุทธศาสตร์				
4	การจัดนโยบายถึงแผนยุทธศาสตร์ต้องชัดเจนและง่ายต่อการอธิบายต่อคนในองค์กรและผู้สนใจทั่วไปพร้อมทั้งได้นำไปปฏิบัติปรับเปลี่ยนให้ทันต่อเหตุการณ์และข้อมูลอยู่เสมอ				
5	ระดับผู้บริหารมีการกำหนดการตรวจติดตาม ความเป็นหน้าของแผนงานในการประเมินนโยบาย				
6	มีการสรุปผลงาน การดำเนินงานเทียบกับแผนที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์				
7	เมื่อพบว่าผลในการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงาน ให้วิเคราะห์หาสาเหตุแล้วกำหนดมาตรการแก้ไข เพื่อนำมาทบทวนและปรับปรุงแผนในการออกข้อบังคับ				
<b>การนำไปปฏิบัติได้จริง</b>					
8	การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กร และต้องมั่นใจว่าสามารถรองรับและปฏิบัติตามแผนใหม่ได้เพื่อได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการบริหารในองค์กรด้วย				

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด
		1	2	3	4
9	แผนหรือโครงการที่สนองตอบตามนโยบายผู้บริหารต้องแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย				
<b>การนำไปปฏิบัติได้จริง</b>					
10	มีการเผยแพร่นโยบายและผลการดำเนินงานด้านการบริหารกับองค์กรภายนอก				
11	ลดผลกระทบอันร้ายแรงโดยการใช้วิธีจัดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์				
12	จัดทำขั้นตอนในการวัดผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์และดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการบริหาร				
13	ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบต่างๆ ทางเทคนิคของแผน				
<b>มีประสิทธิภาพในการจัดการ</b>					
14	จัดขั้นตอนการปฏิบัติงาน สำหรับระบุ และการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์				
15	มีขั้นตอนของความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ที่ได้รับของบุคลากรในสายงานที่รับผิดชอบ				
16	จัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินงานที่เกี่ยวกับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม				
17	มีการปฏิบัติงานด้านการฝึกอบรมสำหรับทุกหน่วยงานและทุกระดับ เพื่อให้แน่ใจว่าได้ผลตรงกับระดับความสามารถที่จำเป็นโดยมีการอบรม ปีละ 2 ครั้ง				
18	จัดทำกรปฏิบัติงานสำหรับการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรตาม ขั้นตอน				
19	จัดเก็บและรักษาข้อมูลบนกระดาษหรือคอมพิวเตอร์ บรรยายถึงองค์ประกอบหลักของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน				
20	สมรรถนะองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ มีความเข้มแข็ง ทั้งศักยภาพ ความสามารถและความพร้อม				
21	มีระบบการกำกับตรวจสอบและประเมินผลภายในองค์กรทำให้ผู้ปฏิบัติมีแรงจูงใจในการทำงาน				

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด
		1	2	3	4
<b>อำนาจหน้าที่</b>					
22	มีลักษณะงานที่ชัดเจน สำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูง				
23	มีการรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน				
24	จัดให้มีการรับมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ครอบคลุมหน้าที่รับผิดชอบของตนต่อการควบคุมภายใน				
25	จัดให้มีการมอบอำนาจเป็นไปอย่างเหมาะสมโดยระดับอำนาจสัมพันธ์กับหน้าที่ความรับผิดชอบ				
26	จัดให้มีการสอบทานความเหมาะสมของจำนวนบุคลากรในหน่วยงาน				
27	จัดให้มีการเอกสารบรรยายลักษณะงานในแต่ละตำแหน่งหรือวิธีการที่แสดงถึงการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการในแต่ละตำแหน่งงาน				
28	มีการกำหนดรายละเอียดของงาน และการแบ่งงานให้แต่ละคนในองค์กรได้รับปิดชอบตามความเหมาะสม				
29	มีการกำหนดภาระหน้าที่ของบุคลากรทุกระดับอย่างชัดเจน เพื่อบุคลากรทุกคนจะได้รู้ขอบเขต หน้าที่และความรับผิดชอบ				
<b>การควบคุม</b>					
30	มีการถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ				
31	มีระเบียบ ข้อบังคับ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และง่ายต่อการปฏิบัติ				
32	ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รู้ข้อมูลข่าวสาร				
33	มีระบบข้อมูลที่ถูกต้องและการรายงานที่ชัดทำให้เกิดการควบคุมที่เหมาะสม				
34	มีข้อกำหนด จริยธรรม หรือจรรยาบรรณของบุคลากรทุกฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ องค์กรหรือแสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่การงานในความรับผิดชอบ				

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด
		1	2	3	4
<b>การควบคุม</b>					
35	มีการกำจัดหรือลดปัจจัยต่างๆ ที่จะขัดขวางไม่ให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ นั่นคือ การปกป้องมูลค่าที่องค์กรมีอยู่ไม่ให้ถูกทำลายไป				
36	มีระบบควบคุมภายในองค์กร และการจัดวางระบบการควบคุมภายใน				
<b>การกระจายอำนาจ</b>					
37	ต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง				
38	มีอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่				
39	ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม				
40	มีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง				
<b>ภาวะผู้นำที่เหมาะสม</b>					
41	ผู้นำมีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญาชั้น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เมื่อมีสติปัญญาก็เกิด				
42	ผู้นำมีทักษะในการคลี่คลายความขัดแย้ง เพื่อรับมือกับช่วงเวลาแห่งการต่อต้าน และความ ตึงเครียด ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นผู้มีบารมีในการตัดสินใจ				
43	ผู้นำมีทักษะในการสื่อสารที่จะทำให้สามารถพูดและเขียนได้อย่างน่าเชื่อถือ				
44	ผู้นำมีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ที่จะสามารถรับรู้และรับฟังสิ่งที่ผู้อื่นต้องการสื่อออกมาจริงๆ				
45	ผู้นำการควบคุมด้วยระบบเอกสาร ระบบของงานที่เกี่ยวข้องซึ่งกัน				
46	ผู้นำมีทักษะในการเจรจาต่อรองที่จะทำให้กลุ่มต่างๆ ทำงานร่วมกันได้				
47	ผู้นำมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้ นำ เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ต่อแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวให้ ผู้ปฏิบัติงานมีความปรารถนาที่จะทำงานตรงนั้น				

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		น้อย	มาก	มากที่สุด	
		1	2	3	4
<b>ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม</b>					
48	มีการพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศเพื่อสร้างการเข้าใจ โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้สามารถสอนงานได้ เป็นระดับที่มีความรู้สร้างความชำนาญในงานเป็นอย่างดี				
49	การพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้ เพื่อให้วิเคราะห์เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในงานอย่างดีเลิศ				
50	มีการพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้และภูมิปัญญาเพื่อให้สังเคราะห์เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้มีความสามารถในการวางแผนงานและจัดระบบงานเป็นกระบวนการวินิจัย				
51	มีความสามารถในการอธิบายตามเชิงตรรกะในการขยายความเนื้อหาของทฤษฎี ปัญหาหลายๆ ด้าน				
52	มีความสามารถในการการสังเคราะห์ในงานได้เป็นอย่างดี				
53	มีการส่งเสริมให้องค์กรบรรลุเป้าหมายตามกลยุทธ์ที่วางไว้ โดยคนในองค์กรใช้ความรู้ และความสามารถที่เป็นทุนของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่				
54	มีการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยทุนมนุษย์ที่มีอยู่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ สามารถนำมาใช้เพื่อช่วยสร้างความแตกต่างให้กับองค์กร				
<b>การมีส่วนร่วมของประชาชน</b>					
55	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างโดยการจัดตั้งตัวแทนชุมชนร่วมกันเป็นกรรมการ				
56	การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบล				
57	การส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนและได้ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม				
58	สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและร่วมจัดทำแผนพัฒนาประจำปี				

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด
		1	2	3	4
<b>การมีส่วนร่วมของประชาชน</b>					
59	เปิดโอกาสให้ประชาชนในตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและการใช้งบประมาณของ อบต.				
60	การมีส่วนร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน				
61	การมีส่วนร่วมนำเสนอโครงการต่างๆ เพื่อนำไปจัดทำงบประมาณของรัฐ				
62	การมีส่วนร่วมประสานการดำเนินการป้องกันปัญหาต่างๆ ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่				
63	การมีส่วนร่วมเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ จัดจ้างของเจ้าหน้าที่				
64	การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการประเมินผลและให้คำแนะนำต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติ				
65	ท่านและชุมชนของท่านได้รับข้อมูล ที่เป็นประโยชน์จากเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง				
<b>การมีธรรมาภิบาล</b>					
66	ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรในองค์กร				
67	ความบริสุทธิ์ของเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น				
68	ความพร้อมของ อบต. ที่จะให้ประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ				
69	การเคารพในสิทธิความเสมอภาคของประชาชนทุกคน				
70	การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อบต. โดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงามและเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน				
71	ความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล				
72	การออกข้อบังคับตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด				

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	มาก	น้อย	ด้วย
		1	2	3	4
73	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อข้อบังคับ				
74	การบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับ				
<b>การมีธรรมาภิบาล</b>					
75	การให้ความรู้ต่อประชาชนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษี				
76	การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับของ อบต. สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน				
77	การออกข้อบัญญัติของ อบต. เป็นไปตามที่กฎหมายได้ได้ให้อำนาจไว้				
78	การบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งกฎหมายอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติกับบุคคล หรือกลุ่มใดเป็นกรณีพิเศษ				
<b>การสนับสนุน</b>					
79	มีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้และผู้รับแรงสนับสนุน				
80	มีการสนับสนุนทางสังคมในการฟื้นฟูสมรรถภาพประชาชนที่ด้อยโอกาส				
81	มีการสนับสนุนให้ประชาชน / กลุ่ม / องค์กรต่างๆ เข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบพัสดุของ อบต.				
82	มีการสนับสนุนจัดตั้งหน่วยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับแผนนโยบายและการดำเนินงานของ อบต.				
83	มีการประชาสัมพันธ์สิทธิและหน้าที่ของประชาชนเกี่ยวกับ อบต.				
84	มีการสนับสนุนส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น				
85	มีการสนับสนุนและบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น				
86	ติดตามสอดส่องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด (เรื่องร้องเรียน)				



ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามสัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1

สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด
		1	2	3	4
<b>ความพึงพอใจของประชาชน</b>					
1	เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้บริการมีความรู้ในงานที่บริการเป็นอย่างดี				
2	ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ได้รับความพึงพอใจจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด				
3	ประชาชนและกลุ่มต่างๆ รับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด/เอกชน				
4	ประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้งบประมาณ ในการดำเนินงานการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด				
5	ประชาชนและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมประสานการดำเนินการป้องกันปัญหาต่างๆ ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่				
<b>การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม</b>					
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ				
2	องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทิศทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น				
3	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น				
4	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้มีการจัดทำเครื่องมือในการประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ				
5	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนให้องค์กรในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทและส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด				

สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
		มากที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด
		1	2	3	4
<b>ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น</b>					
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกิจกรรมส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นในระดับชุมชนเกิดขึ้น				
2	องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแหล่งศึกษาเรียนรู้ ธรรมชาติ ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในระดับชุมชน				
3	องค์การบริหารส่วนจังหวัดประชาสัมพันธ์อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นภายในพื้นที่ส่วนกลางมหานครออกไปสู่วงกว้างของสังคม				
4	องค์การบริหารส่วนจังหวัดถ่ายทอดข้อมูลด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่ผู้ที่สนใจทุกระดับในสังคม				
5	องค์การบริหารส่วนจังหวัดขยายโอกาสด้านการท่องเที่ยวให้เกิดกับชุมชน เป็นส่วนเร่งเร้าและเพิ่มจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน				
<b>การบริหารงานแบบมืออาชีพ</b>					
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสร้างความเชื่อมโยงแบบพันธมิตรโดยถ่ายทอดข่าวสารให้บุคลากรระดับต่างๆ				
2	องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการนำสู่การเปลี่ยนแปลงในการทำความเข้าใจความต้องการขององค์การเพื่อตอบคำถามต่างๆ เพื่อให้ได้ความต้องการนั้นๆ ให้เป็นจริง				
3	องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาสิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากรและเครื่องมือในการดำเนินการขององค์การ เป็นปัจจัยที่ทำให้รู้ว่าองค์การมีความพร้อม				
4	องค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาศักยภาพขององค์การมีความสามารถหรือมีคุณภาพที่จะปฏิบัติงานได้ดี ต้องศึกษาว่าควรต้องเสริมส่วนที่เป็นช่องว่าง				
5	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสร้างแรงจูงใจ การสร้างความรู้สึกรักสนุกกับการทำงานให้บุคลากรทำงานอย่างมีความสุข รักองค์กร มีความกระตือรือร้นในการทำงาน				



ภาคผนวก ค

หนังสือขอเชิญผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

GRAD VRU



ที่ พิเศษ / ๒๕๕๕

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปณจ.ประจวบคีรีขันธ์ จ.ปทุมธานี  
๑๓๑๘๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขออนุญาตผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เรียน อาจารย์ ดร.สอาด บรรณเจตฤทธิ

ด้วย นางสาวศิรินทร พุ่มวัน นักศึกษาปริญญาเอก ระดับปริญญาโท สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1” โดยมี อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ เป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์เรียนเชิญท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยของนักศึกษาดังกล่าวข้างต้น และขอขอบพระคุณ ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร  
รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๗  
โทรสาร ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๘



ที่ พิเศษ / ๒๕๕๕

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปณ.จ.ประตุน้ำพระอินทร์ จ.ปทุมธานี  
๑๓๑๘๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเชิญผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เรียน ศาสตราจารย์ ดร.อิมรอน มะลูลีม

ด้วยนางสาวศิรินทร พุ่มวัน นักศึกษาระดับปริญญาเอก ระดับปริญญาโท สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1” โดยมี อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ เป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์เรียนเชิญท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยของนักศึกษาดังกล่าวข้างต้น และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร

รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๗  
โทรสาร ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๘



ที่ พิเศษ / ๒๕๕๕

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปณจ.ประตุน้ำพระอินทร์ จ.ปทุมธานี  
๑๓๑๘๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเชิญผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เรียน ศาสตราจารย์ ดร.จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์

ด้วยนางสาวศิรินทร พุ่มกัน นักศึกษาปริญญาเอก รหัสนักศึกษา ๕๖๐๒๓๓๓๐๐๐๘ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลาง ตอนบน 1” โดยมี อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ เป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์เรียนเชิญท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยของนักศึกษาดังกล่าวข้างต้น และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร  
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๗  
โทรสาร ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๘



ที่ พิเศษ / ๒๕๕๕

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปณจ.ประตุน้ำพระอินทร์ จ.ปทุมธานี  
๑๓๑๘๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเชิญผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เรียน อาจารย์ ดร.วงศ์ธีรา สุวรรณนิน

ด้วยนางสาวศิรินทร พุ่มวัน นักศึกษาระดับปริญญาเอก รหัสนักศึกษา ๕๕๐๒๓๓๓๐๓๐๘ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1” โดยมี อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ เป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์เรียนเชิญท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยของนักศึกษาดังกล่าวข้างต้น และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร  
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๗  
โทรสาร ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๘



ที่ พิเศษ / ๒๕๕๕

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปณจ.ประตุน้ำพระอินทร์ จ.ปทุมธานี  
๑๓๑๘๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขออนุญาตผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เรียน อาจารย์ ดร.ยุทธพล ทเวชาติ

ด้วยนางสาวศรินทร พุ่มวัน นักศึกษาปริญญาเอก ระดับปริญญาโท สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1” โดยมี อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ เป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์เรียนเชิญท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยของนักศึกษาดังกล่าวข้างต้น และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร  
รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๗  
โทรสาร ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๘





ภาคผนวก ง

แบบแสดงความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อหาค่า IOC

GRAD VRU

**แบบแสดงความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อหาค่า IOC**  
**เรื่อง สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์**  
**จังหวัดภาคกลางตอนบน 1**

**คำชี้แจง** ขอให้ท่านผู้เชี่ยวชาญได้กรุณาแสดงความคิดเห็นของท่านที่มีต่อแบบสอบถามโดยใส่เครื่องหมาย (✓) ลงในช่องความคิดเห็นของท่านพร้อมเขียนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการนำไปพิจารณาปรับปรุงต่อไป

ถ้าเห็นด้วย ให้ค่า = 1

ไม่เห็นด้วย ให้ค่า = -1

ไม่แน่ใจ ให้ค่า = 0

รายการขอความคิดเห็น		ความคิดเห็น			ข้อเสนอแนะ
		1	0	-1	
<b>วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน</b>					
1	การกำหนด และการจัดทำนโยบายนั้นจะต้องมีการดำเนินการโดยผู้บริหารสูงสุดในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไร				
2	ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต้องกำหนดและเผยแพร่แผนยุทธศาสตร์โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะประเภท มีผลกระทบอย่างไร				
3	มีการเผยแพร่ให้กับบุคลากรภายในองค์กรและภายนอกได้ทราบ โดยการกำหนดลักษณะการดำเนินงานที่สำคัญที่แสดงถึงจุดมุ่งหมายขององค์กรในแผนยุทธศาสตร์				
4	การจัดนโยบายถึงแผนยุทธศาสตร์ต้องชัดเจนและง่ายต่อการอธิบายต่อคนในองค์กรและผู้สนใจทั่วไปพร้อมทั้งได้นำไปปฏิบัติปรับเปลี่ยนให้ทันต่อเหตุการณ์				
5	ระดับผู้บริหารมีการกำหนดการตรวจติดตาม ความสำเร็จของแผนงานในการประเมินนโยบาย				
6	มีการสรุปผลงาน การดำเนินงานเทียบกับแผน				
7	เมื่อพบว่าผลในการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงานให้วิเคราะห์หาสาเหตุแล้วกำหนดมาตรการแก้ไข เพื่อนำมาทบทวนและปรับปรุงแผนในการออกข้อบังคับ				

รายการขอความคิดเห็น		ความคิดเห็น			ข้อเสนอแนะ
		1	0	-1	
<b>การนำไปปฏิบัติได้จริง</b>					
8	การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารสูงสุดขององค์กร และต้องมั่นใจว่าสามารถรองรับและปฏิบัติตามแผนใหม่ได้เพื่อได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการบริหารในองค์กรด้วย				
<b>การนำไปปฏิบัติได้จริง</b>					
9	แผนหรือโครงการที่สนองตอบตามนโยบายผู้บริหารต้องแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและโครงการนั้นมีผลกระทบต่อการบริหารเป็นอย่างไร				
10	มีการเผยแพร่นโยบายและผลการดำเนินงานด้านการบริหารกับองค์กรภายนอก				
11	ลดผลกระทบอันร้ายแรงโดยการใช้วิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์				
12	จัดทำขั้นตอนในการวัดผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์และดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการบริหาร				
13	ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบต่างๆ ทางเทคนิคของแผน				
<b>มีประสิทธิภาพในการจัดการ</b>					
14	จัดขั้นตอนการปฏิบัติงาน สำหรับระบุ และการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์				
15	มีขั้นตอนของความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ที่ได้รับของบุคลากรในสายงานที่รับผิดชอบ				
16	จัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินงานที่เกี่ยวกับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม				
17	มีการปฏิบัติ งานด้านการฝึกอบรมสำหรับทุกหน่วยงานและทุกระดับ เพื่อให้แน่ใจว่าได้ผลตรงกับระดับความสามารถที่จำเป็นโดยมีการอบรม ปีละ 2 ครั้ง				
18	จัดทำกรปฏิบัติงานสำหรับการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรตาม ขั้นตอน				
19	จัดเก็บและรักษาข้อมูลบนกระดาษหรือคอมพิวเตอร์ บรรยายถึงองค์ประกอบหลักของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน				

รายการขอความคิดเห็น		ความคิดเห็น			ข้อเสนอแนะ
		1	0	-1	
20	สมรรถนะองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ มีความเข้มแข็ง ทั้งศักยภาพ ความสามารถและความพร้อม				
21	มีระบบการกำกับตรวจสอบและประเมินผลภายใน องค์กร และมีการเสริมแรงผู้ปฏิบัติในเชิงสร้างสรรค์				
<b>อำนาจหน้าที่</b>					
22	มีลักษณะงานที่ชัดเจน สำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูง				
<b>หน้าที่งานชัดเจน</b>					
23	มีการแยกงานหรือรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน				
24	จัดให้มีการรับมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ ครอบคลุมหน้าที่รับผิดชอบของตนต่อการควบคุมภายใน				
25	จัดให้มีการมอบอำนาจเป็นไปอย่างเหมาะสมโดยระดับ อำนาจสัมพันธ์กับหน้าที่ความรับผิดชอบ				
26	จัดให้มีการสอบทานความเหมาะสมของจำนวนบุคลากร  ในหน่วยงาน				
27	จัดให้มีเอกสารบรรยายลักษณะงานในแต่ละตำแหน่ง  หรือวิธีการที่แสดงถึงการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการใน  แต่ละตำแหน่งงาน				
28	มีการกำหนดรายละเอียดของงาน และการแบ่งงานให้แก่  แต่ละคนในองค์กรได้รับปัดชอบตามความเหมาะสม				
<b>การควบคุม</b>					
29	มีการถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อไม่เปิดโอกาสให้  มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ				
30	มีการกำหนดภาระหน้าที่ของบุคลากรทุกระดับอย่าง  ชัดเจน เพื่อบุคลากรทุกคนจะได้รู้ขอบเขต หน้าที่และ  ความรับผิดชอบ				
31	มีระเบียบ ข้อบังคับ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน  และง่ายต่อการปฏิบัติ				
32	ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รู้ข้อมูลข่าวสาร				
33	มีระบบข้อมูลและการรายงานที่ดีซึ่งข้อมูลจะต้องถูกต้อง  ทันสมัย ทันการณ์				

รายการขอความคิดเห็น		ความคิดเห็น			ข้อเสนอแนะ
		1	0	-1	
34	มีข้อกำหนด จริยธรรม หรือจรรยาบรรณของบุคลากรทุกฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดการเอาใจเอาเปรียบ องค์กรหรือแสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่การงานในความรับผิดชอบ				
35	มีการกำจัดหรือลดปัจจัยต่างๆ ที่จะขัดขวางไม่ให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ นั่นคือ การปกป้องมูลค่าที่องค์กรมีอยู่ไม่ให้ถูกทำลายไป				
36	มีการสร้างมูลค่าให้กับองค์กรการบริหารความเสี่ยงนั้น คล้ายกับการจัดวางระบบการควบคุมภายใน				
<b>การกระจายอำนาจ</b>					
37	ต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง				
38	มีอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่				
39	ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม				
40	มีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง				
<b>ภาวะผู้นำที่เหมาะสม</b>					
41	ผู้นำมีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้				
42	ผู้นำมีทักษะในการคลี่คลายความขัดแย้ง เพื่อรับมือกับช่วงเวลาแห่งการต่อต้าน และความ ตึงเครียด ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นผู้มีบารมีในการตัดสินใจ				
43	ผู้นำมีทักษะในการสื่อสารที่จะทำให้สามารถพูดและเขียนได้อย่างน่าเชื่อถือ				
44	ผู้นำมีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ที่จะสามารถรับรู้และรับฟังสิ่งที่ผู้อื่นต้องการสื่อออกมาจริงๆ				
45	ผู้นำการควบคุมด้วยระบบเอกสาร ระบบของงานที่เกี่ยวข้องซึ่งกัน				
46	ผู้นำมีทักษะในการเจรจาต่อรองที่จะทำให้กลุ่มต่างๆ ทำงานร่วมกันได้				
47	ผู้นำมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้ นำ เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ต่อแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานมีความปรารถนาที่จะทำงานตรงนั้น				

รายการขอความคิดเห็น		ความคิดเห็น			ข้อเสนอแนะ
		1	0	-1	
<b>ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม</b>					
48	มีการพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศเพื่อสร้างการเข้าใจ โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้สามารถสอนงานได้ เป็นระดับที่มีความรู้สร้างความชำนาญในงานเป็นอย่างดี				
49	การพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้ เพื่อให้วิเคราะห์เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในงานอย่างดีเลิศ				
50	มีการพัฒนาระดับข้อมูลสารสนเทศความรู้และภูมิปัญญาเพื่อให้สังเคราะห์เป็น โดยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาให้มีความสามารถในการวางแผนงานและจัดระบบงานเป็นกระบวนการวินิจฉัย (Diagnosis)				
<b>ทุนมนุษย์ที่เหมาะสม</b>					
51	มีความสามารถในการอธิบายตามเชิงตรรกะในการขยายความเนื้อหาของทฤษฎี ปัญหาหลายๆ ด้าน				
52	มีความสามารถในการการสังเคราะห์ในงานได้เป็นอย่างดี				
53	มีการส่งเสริมให้องค์กรบรรลุเป้าหมายตามกลยุทธ์ที่วางไว้ โดยคนในองค์กรใช้ความรู้ และความสามารถที่เป็นทุนของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่				
54	มีการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยทุนมนุษย์ที่มีอยู่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ สามารถนำมาใช้เพื่อช่วยสร้างความแตกต่างให้กับองค์กร				
<b>การมีส่วนร่วมของประชาชน</b>					
55	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างโดยการจัดตั้งตัวแทนชุมชนร่วมกันเป็นกรรมการ				
56	การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบล				
57	การส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนและได้ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม				
58	สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและร่วมจัดทำแผนพัฒนาประจำปี				
59	เปิดโอกาสให้ประชาชนในตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและการใช้งบประมาณของ อบต.				

รายการขอความคิดเห็น		ความคิดเห็น			ข้อเสนอแนะ
		1	0	-1	
60	การมีส่วนร่วมเข้าร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน				
61	การมีส่วนร่วมนำเสนอโครงการต่างๆ เพื่อนำไปจัดทำงบประมาณของรัฐ				
62	การมีส่วนร่วมประสานการดำเนินการป้องกันปัญหาต่างๆ ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่				
63	การมีส่วนร่วมเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ จัดจ้างของเจ้าหน้าที่				
<b>การมีส่วนร่วมของประชาชน</b>					
64	การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการประเมินผลและให้คำแนะนำต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติ				
65	ท่านและชุมชนของท่านได้รับข้อมูล ที่เป็นประโยชน์จากเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง				
<b>การมีธรรมาภิบาล</b>					
66	ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรในองค์กร				
67	ความบริสุทธิ์ของเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น				
68	ความพร้อมของ อบต. ที่จะให้ประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ				
69	การเคารพในสิทธิความเสมอภาคของประชาชนทุกคน				
70	การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อบต. โดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงามและเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน				
71	ความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล				
72	การออกข้อบังคับตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด				
73	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อข้อบังคับ				
74	การบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับ				
75	การให้ความรู้ต่อประชาชนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับขององค์กรบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษี				
76	การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับของ อบต. สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน				

รายการขอความคิดเห็น		ความคิดเห็น			ข้อเสนอแนะ
		1	0	-1	
77	การออกข้อบัญญัติของ อบต. เป็นไปตามที่กฎหมายได้ ได้ให้อำนาจไว้				
78	การบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งกฎหมายอย่างเสมอ ภาค ไม่เลือกปฏิบัติกับบุคคล หรือกลุ่มใดเป็นกรณีพิเศษ				
<b>การสนับสนุน</b>					
79	มีการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้และผู้รับแรงสนับสนุน				
80	มีการสนับสนุนทางสังคมในการฟื้นฟูสมรรถภาพ ประชาชนที่ด้อยโอกาส				
81	มีการสนับสนุนให้ประชาชน / กลุ่ม / องค์กรต่าง ๆ เข้า มาเป็นกรรมการตรวจสอบพัสดุของ อบต.				
82	มีการสนับสนุนจัดตั้งหน่วยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เกี่ยวกับแผนนโยบายและการดำเนินงานของ อบต.				
83	มีการประชาสัมพันธ์สิทธิและหน้าที่ของประชาชน เกี่ยวกับ อบต.				
84	มีการสนับสนุนส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนสู่การพัฒนา ชุมชนท้องถิ่น				
85	มีการสนับสนุนและบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้า กับแผนพัฒนาท้องถิ่น				
86	ติดตามสอดส่องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐใน จังหวัด (เรื่องร้องเรียน)				

ขอแสดงความขอบคุณอย่างยิ่ง

ลงชื่อ.....

(นางสาวศิรินทร พุ่มวัน)

นักศึกษารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

ลงชื่อ.....

(.....)

ผู้ทรงคุณวุฒิ



**ตารางวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ**  
**เรื่อง สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์**  
**จังหวัดภาคกลางตอนบน 1**

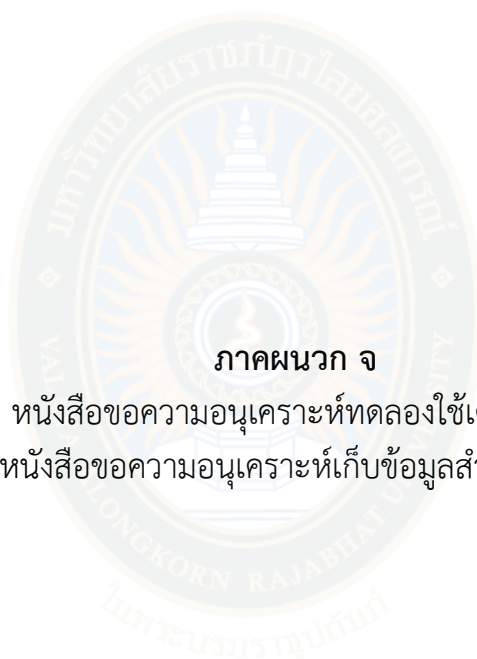
เกณฑ์:

1. ข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.50-1.00 มีค่าความเที่ยงตรง ใช้ได้
2. ข้อคำถามที่มีค่า IOC ต่ำกว่า 0.50 ต้องปรับปรุง ยังใช้ไม่ได้

รายการขอความคิดเห็น		ประมาณค่าความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิคนที่					ค่า IOC	แปลผล
		1	2	3	4	5		
1	นโยบายสาธารณะ							
2	โครงสร้างองค์กร							
3	ปัจจัยการบริหารจัดการองค์กร							
<b>รวม</b>								

$$\text{ค่า IOC} = \frac{\text{ผลรวมประมาณค่าความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด}}{3}$$

GRAD VRU



**ภาคผนวก จ**

หนังสือขอความอนุเคราะห์ทดลองใช้เครื่องมือ  
และหนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลสำหรับการวิจัย

**GRAD VRU**



ที่ พิเศษ / ๒๕๕๕

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปณจ.ประตุน้ำพระอินทร์ จ.ปทุมธานี  
๑๓๑๘๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ทดลองใช้เครื่องมือสำหรับการวิจัย

เรียน

ด้วย นางสาวศิริพร พุ่มวัน นักศึกษาปริญญาเอก รหัสนักศึกษา ๕๒B๒๓๓๓๐๓๐๙ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1” โดยมี อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ เป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ทดลองใช้เครื่องมือสำหรับการวิจัยในหน่วยงานของท่าน และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. บุญหัน ตอกไรสง)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร  
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๗  
โทรสาร ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๘



ที่ พิเศษ / ๒๕๕๕

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์  
ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปณจ.ประตุน้ำพระอินทร์  
จ.ปทุมธานี ๑๓๑๘๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลสำหรับการวิจัย

เรียน

ด้วย นางสาวศิริพร พุ่มวัน นักศึกษาปริญญาเอก รหัสนักศึกษา ๕๒B๒๓๓๓๐๓๐๙ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สัมฤทธิผลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคกลางตอนบน 1” โดยมี อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ เป็นประธานควบคุมวิทยานิพนธ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลสำหรับการวิจัยของนักศึกษาดังกล่าวข้างต้น ในหน่วยงานของท่าน และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกโธสง)

ประธานกรรมการบริหารหลักสูตร  
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต

โครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
โทรศัพท์ ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๗  
โทรสาร ๐๒ ๕๒๙ ๔๐๔๖ ต่อ ๔๐๘



ภาคผนวก จ  
รายนามผู้ให้สัมภาษณ์

GRAD VRU

รายนามผู้ให้สัมภาษณ์

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	สถานที่
1	นายประโดม รัชเวทย์	ท้องถิ่นจังหวัด	จังหวัดนนทบุรี
2	นายทวี ผิวผ่อง	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย	อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี
3	นายประสิทธิ์ อ่วมนากะ	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย	อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี
4	นายเชิดชัย แสงศรี	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย	อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี
5	นายศุภกร จันทรแสง	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย	อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี
6	นายไชยยันต์ ศิริบุญประเสริฐ	รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเพรางาย	อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี
7	นางสาวอัจฉรา วงษ์เอก	ท้องถิ่นจังหวัด	จังหวัดปทุมธานี
8	นายนำศักดิ์ อุทัยศรีสม	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก	อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี
9	นายสมพงษ์ เกิดสุข	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก	อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี
10	นายสมยศ คำป้อม	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก	อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี
11	นายจำเริญ ศิลปชัย	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก	อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี
12	นางสาวมยุรี ศรีวัตร	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก	อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี
13	นายวีรณรงค์ อังคารขุน	ท้องถิ่นจังหวัด	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
14	นายสุรพงษ์ กิตติวัฒนกุล	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง	อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
15	นายไพโรจน์ สัทศรี	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง	อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
16	นายสมเดช สมานเชื้อ	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง	อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รายนามผู้ให้สัมภาษณ์ (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	สถานที่
17	นายสำราญ เสถียรทรัพย์	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง	อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
18	นางสาวณฤภัค ทรงถิ่นลภัส	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง	อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
19	นายวีระศักดิ์ ศรีโสภา	ท้องถิ่นจังหวัด	จังหวัดสระบุรี
20	นายน้อย คำมี	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง	อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี
21	นายถนอม เอมอมร	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง	อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี
22	นายวิเชียร พิมสว่าง	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง	อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี
23	นายสมชาย เอี่ยมสุวรรณ	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง	อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี
24	นายสมยศ วงษ์จีน	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง	อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ ชื่อสกุล	ศรินทร พุ่มวัน
วัน เดือน ปีเกิด	29 พฤศจิกายน 2517
สถานที่เกิด	จังหวัดปทุมธานี
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	139/93 หมู่ที่ 7 ตำบลเชียงรากน้อย อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13180
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลตลิ่งชัน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2538	บริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ. 2540	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
พ.ศ. 2552	ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2548-2554	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามเรือน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
พ.ศ. 2554-2556	หัวหน้าสำนักปลัด (นักบริหารงานทั่วไป) สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามเรือน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
พ.ศ. 2556-ปัจจุบัน	รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงาน อบต.) สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลตลิ่งชัน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงาน อบต.) สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลตลิ่งชัน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ที่ทำงานปัจจุบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลตลิ่งชัน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
รางวัลหรือทุนที่ได้รับ	-