

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ชัย อำเภอหนองกุง จังหวัดบุรีรัมย์ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ โดยขอเสนอ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการปฏิบัติงาน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการจัดองค์การ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ชัย อำเภอหนองกุง จังหวัดบุรีรัมย์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการปฏิบัติงาน

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปส่วนใหญ่มุ่งกล่าวถึงผลของการปฏิบัติงาน (Performance) เพราะถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน คือ ถ้ามีผลการปฏิบัติงานที่ดีก็ถือได้ว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานสูงและถ้ามีผลการปฏิบัติงานไม่ดีก็ถือได้ว่ามีประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่ำ ในความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

##### ความหมายของประสิทธิภาพ

ในการบริหาร โครงการต่างๆของหน่วยงานสิ่งที่สำคัญนอกเหนือจากการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์แล้วยังต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรในโครงการที่ต้องเกิดความคุ้มค่า ประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดด้วยการบริหาร โครงการลักษณะนี้จึงนับว่าเป็นการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพคำว่า ประสิทธิภาพในการบริหารโครงการสามารถแยกพิจารณาจากความหมายของแต่ละคำคือคำว่าประสิทธิภาพและการบริหารโครงการ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ในลักษณะต่างๆไว้ดังนี้

ราชบัณฑิตยสถาน (2556 : 667) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพเป็นคำนามหมายถึง ความสามารถที่ทำงานเกิดผลสำเร็จ

วิระ ไชยธรรม (2536 : 38) ให้ความหมายว่าประสิทธิภาพหมายถึงการปฏิบัติงานใดๆให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างรวดเร็วประหยัด ทั้งทุนทรัพย์และแรงงานและเกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง

นันทนา ธรรมบุศย์ (2540 : 25) ได้ให้ทัศนะว่าประสิทธิภาพ หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวกับวิธีที่ดีที่สุดที่จะใช้ในการทำงานซึ่งก็คือการทำงานโดยสิ้นเปลืองเวลาและเสียพลังในการทำงานน้อยที่สุด

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ความว่าประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายโดยการใช้เวลาและทรัพยากรเหมาะสมที่สุด

#### ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงาน ที่ให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ นั้นจำเป็นต้องอาศัยปัจจัย สำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณในการดำเนินการ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการดำเนินการ เวลาและการประสานงาน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อันเป็นปัจจัยแวดล้อม และปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบที่นำเข้าสู่กระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายดังที่ได้มีนักวิชาการสำคัญ หลายท่าน ได้กล่าวแนวคิดหลัก และสาระสำคัญ ไว้ดังนี้

บวร ประพฤติดี (2540 : 4-6) กล่าวว่า ปัจจัยอันเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กร สามารถแยกออกได้ ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างขององค์กร โครงสร้างขององค์กรเปรียบเสมือนตัวร่างกายของมนุษย์ ที่เป็นหลักให้ระบบต่าง ๆ ประสานสัมพันธ์อย่างเป็นระเบียบ โครงสร้างจะบ่งบอกถึงตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กร
2. การควบคุมบังคับบัญชาตามสายงานในองค์กร ตามหลักของการอยู่ร่วมในสังคม หรือในองค์กรอันเป็นระบบย่อยนั้น การควบคุมบังคับบัญชามีความจำเป็นมากเพื่อที่จะให้การดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือเป้าหมายของคนในสังคมบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร อย่างไรก็ตามการควบคุมก็มีหลายระดับหลายประเภท และโดยธรรมชาติแล้วบุคคลก็ไม่นิยมที่จะเป็นลูกน้องใคร หรือถูกควบคุมตลอดเวลา ฉะนั้นในองค์กรบางองค์กรที่มีลักษณะโครงสร้างแบบแนวราบ เช่น มหาวิทยาลัย ลักษณะของการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา จึงมีน้อยกว่าองค์กรแบบอื่น ๆ เช่น ลักษณะ โครงสร้างองค์กรของทหาร เป็นต้น
3. ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กร ในลักษณะของการบริหารงาน ในยุคปัจจุบันนี้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีความสำคัญจะละทิ้งเพิกเฉยไม่ได้ว่าคนงานนั้นจะอยู่ในระดับขององค์กรก็ตาม เพราะการทำงานเป็นทีมต้องอาศัยกำลังจากทุก ๆ ส่วนในองค์กร การใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของ

ผู้บังคับบัญชาบางครั้งอาจสร้างอุปสรรคในการบริหารงานเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในการปฏิบัติงาน ต้องคำนึงว่าองค์กรจะต้องประกอบด้วยโครงสร้างบุคคล และการดำเนินงานซึ่งปัจจุบันทางสังคม ถือว่าองค์กรจะต้องมีความร่วมมืออยู่ด้วยเสมอ เพราะผู้บริหารไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้สำเร็จ ตามลำพัง ต้องได้รับความร่วมมือจากผู้อื่นด้วย ทั้งนี้ด้วยการมีส่วนร่วมในความคิดและวินิจัยกับ เขานั้นหมายถึง สร้างความเข้าใจในจุดประสงค์เดียวกัน ผู้บริหารต้องรู้จักกระตุ้นให้คนงานยินดีที่ จะทำงานให้ตนมากกว่าผู้อื่น และรู้จักหาวิธีจะช่วยพวกเขาให้ปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น

4. ค่าตอบแทนในการทำงานมีความสำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งนับตั้งแต่ยอมรับใน หลักทฤษฎีการลดหลั่นแห่งความต้องการแล้ว องค์กร สังคม บุคคลก็พยายามหาทางที่จะ แก้ปัญหาเหล่านี้และค่าตอบแทนการทำงานก็เป็นปัจจัยหนึ่งในการกระตุ้นให้คนจงรักภักดีต่อ องค์กรและอยู่ทำงานกับองค์กรตลอดไป

5. สภาพการทำงานที่ดีมีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้คนทำงานเพราะเป็นเงื่อนไข อย่างหนึ่งของคนก่อนที่จะตัดสินใจทำงาน คนทุกคนก็ต้องการทำงานในองค์กรที่มีเครื่องอำนวยความสะดวก สะดวกสมบูรณ์ มีหัวหน้าดีเพื่อนร่วมงาน ค่าตอบแทนดี (แต่ไม่ใช่ว่าทุกคนจะสามารถเลือกสิ่ง ที่ว่านั่นได้) ดังนั้นปัจจัยดังกล่าวมานี้จึงต้องคำนึงให้มาก อย่างมองข้ามไปและให้ความสำคัญเท่า เทียมกับปัจจัยทางการบริหารอื่น ๆ เช่นกัน

6. การฝึกอบรม ในปัจจุบันนี้ได้ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นหน้าที่สำคัญของการ บริหารที่จะจัดการองค์การขนาดใหญ่ในสังคม การฝึกอบรมเป็นการเพิ่มพูนความรู้และทักษะของ คนเพื่อที่จะนำมาใช้ทำงานเฉพาะอย่างขององค์การให้บรรลุผลสำเร็จ การฝึกอบรมจึงต้องมีในทุก องค์การเพื่อเพิ่มศักยภาพของมนุษย์ทุกคน การฝึกอบรมเป็นการเพิ่มผลผลิต เพิ่มกำลังขวัญทำให้ ลดการควบคุมคนในองค์กรลงได้ ลดอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานได้

7. การประเมินผลเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหาร ความสั่นไหวของการทำงาน ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งมาจากการขาดการประเมินผล เพราะผลงานทุก ๆ ประการในการทำงาน จะต้องมีการติดตามผลและประเมินดูว่าดีหรือไม่ดีอย่างไร ตรงกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ คຸ້ມທຸນหรือขาดทุน และจะแก้ไขในอนาคตให้ดียิ่งขึ้นอย่างไร การประเมินนอกจากจะช่วยแก้ปัญหา ให้แก่องค์กรแล้ว ยังแก้ปัญหาส่วนตัวบุคคลอีกด้วยในกรณีที่ว่าหัวหน้างานจะตัดสินใจให้ความสำคัญ ความชอบหรือจะเปลี่ยนแปลงตำแหน่งใหม่ในองค์กร

8. ความรู้เกี่ยวกับงานที่ทำ เป็นปัจจัยสำคัญที่หัวหน้าจะต้องทราบซึ่งอาจพิจารณาได้ จากคุณสมบัติที่สำเร็จการศึกษาหรืออาจจะดูจากทักษะในการทำงานตามที่องค์กรได้ตั้งเป้าหมายไว้

9. คุณภาพของงานจะต้องพิจารณาให้แน่นอนสุขุมรอบคอบว่ามีแค่ไหนและจะตัดสินใจ คุณภาพของงานอย่างไรจึงจะให้ความสำคัญมากที่สุด

10. ปริมาณงานที่จะเป็นตัวกำหนดการปฏิบัติงานประจำวันที่จะนำไปใช้ในการประเมินผล ปริมาณงานแค่ไหนจึงกำหนดไว้เป็นมาตรฐานสำหรับทุกคนในองค์กรที่ต้องยึดถือ

11. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของคนที่ทำงานในองค์กรการที่หัวหน้าได้ทราบภูมิหลังของผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนรับเข้าทำงานเกี่ยวกับความคิดเห็นต่าง ๆ จะเป็นเรื่องดีต่อหัวหน้าเองในการเลือกมอบงานให้ลูกน้องรับผิดชอบ

12. ความสามารถในการตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร ความสามารถนี้อาจมีเฉพาะตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อย่างไรก็ตามความสามารถในเรื่องนี้จะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้องค์กรพัฒนามากยิ่งขึ้น หัวหน้าที่มีความสามารถในการเลือกตัดสินใจปัญหาสูงมีลักษณะความสามารถอย่างสูงในการเป็นนักบริหาร

13. ทักษะคติเกี่ยวกับงานที่ทำก็มีผลกระทบต่อประเมินผลคนบางคนเข้าทำงานในองค์กร ก. เพราะชอบเข้าทำงานในองค์กร ข. ไม่ได้ จบปริญญาตรีทางการศึกษาแต่ไปเป็นนักการธนาคารอย่างนี้ เป็นต้น

14. แรงผลักดันในการทำงานเป็นพลังที่จะจุดเชื้อไฟแห่งความก้าวหน้าในคนทำงานทุกคน ถ้าหากองค์กรใดได้บุคคลที่มีพลังในการทำงานสูง องค์กรนั้นก็มักจะประสบผลสำเร็จทางการบริหารสูงด้วย

สมเกียรติ พูนทอง (2540 : 28) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

1. ลักษณะของตัวบุคคล โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวกับความต้องการ ความสนใจ ค่านิยม ความเฉลียวฉลาดและทัศนคติที่มีต่อสภาพงานและต่อหัวหน้างานด้วย
  2. ลักษณะของงานที่ทำจะเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นทั้งประสิทธิภาพความพอใจของงานได้ เช่น การมอบหมายที่มีความสำคัญให้ทำหรือการช่วยเหลือให้ผู้ทำงานมีความก้าวหน้า
  3. ลักษณะของสภาพงานเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นทั้งประสิทธิภาพของโครงสร้างองค์กร นโยบายเกี่ยวกับทัศนคติของฝ่ายจัดการและคนงานตลอดจนบรรยากาศในการทำงาน
  4. ลักษณะของหัวหน้าหรือผู้บริหารที่แสดงและปฏิบัติออกมาอย่างอมตะอันให้เห็นถึงรูปแบบของผู้นำตลอดจนบุคลิกท่าทาง ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
- สวิต คำลาเลียง (2544 : 18-19) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานว่า ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 เพศ

1.2 จำนวนสมาชิกในครอบครัว

- 1.3 อายุ
- 1.4 ระยะเวลาในการทำงาน
- 1.5 สติปัญญา
- 1.6 ระดับการศึกษา
- 1.7 บุคลิกภาพ
2. ปัจจัยที่ได้รับมาจากงาน ได้แก่
  - 2.1 ชนิดของงาน
  - 2.2 ทักษะความชำนาญ
  - 2.3 สถานภาพทางอาชีพ
  - 2.4 สถานภาพทางภูมิศาสตร์
  - 2.5 ขนาดของธุรกิจ
3. ปัจจัยที่ควบคุมได้โดยฝ่ายบริหาร
  - 3.1 ความมั่นคง
  - 3.2 รายได้
  - 3.3 สวัสดิการ
  - 3.4 โอกาสก้าวหน้าในงาน
  - 3.5 สภาพการทำงาน
  - 3.6 ผู้ร่วมงาน
  - 3.7 ความรับผิดชอบ
  - 3.8 การจัดการ

จากปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพดังกล่าวพอสรุปได้ความว่าการปฏิบัติงานเพื่อให้นุชนเกิดความพอใจสูงสุด โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดให้เกิดความคุ้มค่า ทันต่อเวลาและตรงตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย โดยมีปัจจัยหลายอย่าง เช่น บุคลากรต้องมีความรู้ ความสามารถในงานนั้น ๆ เป็นอย่างดี

#### **องค์ประกอบที่ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ**

การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยคุณลักษณะและพฤติกรรมต่าง ๆ ทั้งของสมาชิกและผู้นำในองค์กรร่วมกันสร้างบรรยากาศที่ดีที่ทำให้สมาชิกร่วมแรง ร่วมใจ และทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อร่วมมือหาแนวทางแก้ไขปัญหาชุมชน ประเมินผลติดตามผลการดำเนินการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง มีนักวิชาการกล่าวไว้ดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548 : 35-38) กล่าวว่า องค์ประกอบที่ทำให้การปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ ได้แก่ เป็นผู้มี ความขยันอดทน อุทิศตนในการทำงาน เสียสละเพื่อส่วนร่วม มีความเชื่อมั่นในตัวเองอย่างมีเหตุผล เป็นผู้มีสัมมาคารวะมีคุณธรรมและเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความไว้วางใจ

2. มีบุคลิกภาพที่ดี ได้แก่ การมีมนุษยสัมพันธ์ มีความตั้งใจในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน การมีไหวพริบ ปฏิภาณ และรอบรู้ ความสามารถและทักษะในการพูด การฟัง และกล้าแสดงออก ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและประเพณีอันดีงาม ความสามารถในการควบคุมอารมณ์

3. ความรับผิดชอบ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่โดยไม่ย่อท้อต่อความยากลำบาก การเสียสละปฏิบัติงาน โดยไม่หวังผลตอบแทน ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในงานพัฒนาชุมชน ความพากเพียรในการทำงานและมีผลงานเป็นที่ปรากฏและคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมและประชาชน

4. ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่บทบาทการเป็นแกนนำของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น บทบาทการเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุน การปฏิบัติงาน บทบาทหน้าที่ตาม พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

5. ความสามารถทำให้ชาวบ้านรับรู้สภาพและเข้าใจปัญหาของท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2542 : 32) กล่าวว่า องค์ประกอบของการปฏิบัติงานให้ได้ประสิทธิผลและประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยคุณลักษณะและพฤติกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านลักษณะของสมาชิก

1.1 สมาชิกเชื่อมั่นในเป้าหมายของกลุ่ม โดยพยายามปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคนจนสุดความสามารถโดยที่แต่ละคนมีความรู้สึกร่วมกันว่าสมาชิกทุกคนมีความสำคัญต่อกลุ่มเท่าเทียมกัน

1.2 มีความซื่อตรง และไว้วางใจซึ่งกันและกัน

1.3 สมาชิกเป็นผู้นำหรือผู้ตามที่ดีได้ พร้อมทั้งจะช่วยเหลือและให้ข้อมูลต่อกันและมีความมั่นใจในการตัดสินใจด้วยตนเอง

1.4 สมาชิกพยายามปรับคำนิยามและวัตถุประสงค์ให้กลมกลืนกัน

2. ด้านลักษณะของผู้นำ

2.1 ผู้นำควรเชื่อมั่นในคุณสมบัติของผู้นำที่ดีซึ่งจะช่วยให้เกิดบรรยากาศที่ทำให้สมาชิกร่วมแรง ร่วมใจ และทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ

2.2 ผู้นำควรได้รับการคัดเลือกเป็นอย่างดี มีความสามารถดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้  
ไม่ว่าสถานการณ์อย่างไร

2.3 ผู้นำควรสร้างบรรยากาศในองค์กร ที่มีลักษณะให้ความสนับสนุนสมาชิก เปิด  
โอกาสให้สมาชิกยอมรับฟังข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ การให้ข้อมูล และการติชมซึ่งกันและกัน

2.4 ผู้นำควรกระตุ้นให้สมาชิกมีความคิดสร้างสรรค์และพยายามพัฒนาตนเอง

2.5 ผู้นำควรมีทักษะในการติดต่อสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจและประสานงานกับ  
สมาชิกเป็นอย่างดี

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 10) กล่าวว่า ผู้นำที่จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ  
ได้แก่

1. มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติเหมาะสม เช่น มีพื้นฐานการศึกษา มีความรู้ใน  
หน้าที่งาน เป็นต้น

2. มีประสบการณ์ในการทำงาน ซึ่งนับเป็นสิ่งจำเป็นควบคู่กับความรู้ความสามารถ  
เพราะจะช่วยให้ผู้นำสามารถสร้างวิธีการปรับเปลี่ยนวิกฤตเป็น โอกาส โดยอาศัยประสบการณ์ที่ผ่าน  
มาช่วยดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุดได้สำเร็จ

3. มีความเฉลียวฉลาด ตลอดจนมีการตัดสินใจและความสามารถในการสื่อสารที่ดี

4. คุณสมบัติด้านจิตใจและอารมณ์ เช่น มีวุฒิภาวะและความมั่นคงทางจิตใจและอารมณ์

5. มีความสามารถในการเป็นหลักหรือมีความเด็ดเดี่ยวกล้าตัดสินใจและมีพลังความคิด  
ริเริ่มเพื่อผลักดันให้เป้าหมายสามารถดำเนินต่อเนื่องไปได้จนบรรลุความสำเร็จ

6. มีความชำนาญในการมีส่วนร่วมทางสังคมและปรับตัวในกลุ่มที่มีความหลากหลายให้  
สามารถเข้ากันได้ดี

7. มีคุณสมบัติในการเป็นผู้นำ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเป็นนวัตกรรม

จากที่กล่าวมาสรุปประสิทธิภาพแสดงถึงความสามารถในการผลิต และความคุ้มค่าของการ  
ลงทุนความสามารถในการลดต้นทุนหรือทรัพยากรต่อหน่วย ของผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงานต่ำ  
กว่าที่กำหนดไว้ในแผน หรือในทางกลับกัน หมายถึงความสามารถในการเพิ่มผลผลิตหรือผล  
ประโยชน์ต่อหน่วยของต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินงานสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผน โดยประสิทธิภาพ  
เป็นอัตราส่วนแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรือผล ประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุน  
หรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานจริงเมื่อ เปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้



### หลักการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพนั้น มีปัจจัยในการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วย หลักการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีหลักการจัดการที่ดีแล้ว จะเป็นการสร้างความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ได้มีนักวิชาการ กล่าวไว้ดังนี้

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2540 : 1-7) กล่าวว่า องค์ประกอบของการจัดการและกระบวนการจัดการ 5 M. การที่นักจัดการจะปฏิบัติงานในระดับใด จะสามารถนำเอานโยบายของฝ่ายการเมืองหรือ นโยบายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างดียิ่ง นอกเหนือจากที่เขาผู้นั้นจะต้องคำนึงถึงสังคมและประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ตนเองถูกวางตัวหรืออาสาเข้ามาให้รับผิดชอบในการสร้างประโยชน์แล้ว นักจัดการผู้นั้นยังจำเป็นที่จะต้องมีความรอบรู้ที่จะกำหนดระบบงาน ระเบียบและเทคนิคในการปฏิบัติงานสร้างความพร้อมและมีความสามารถที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการทำงานของตนและหน่วยงานของตนอีกด้วย ระบบงานระเบียบและเทคนิคในการปฏิบัติงานที่กล่าวมาสามารถแยกออกได้เป็น 5 M. ด้วยกันคือ

M 1 (Mechanism) ได้แก่ ด้านการจัดการองค์กร ซึ่งหมายถึงการกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กร การแบ่งส่วนงานขององค์กร การกำหนดกิจกรรมของแต่ละส่วนงานการกำหนดตำแหน่งงาน พร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ ของแต่ละตำแหน่ง แต่ละส่วน แต่ละระดับ และขององค์กรและการสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นไปอย่างสืบเนื่องและมีเอกภาพ

M 2 (Money) ด้านการเงินที่จะต้องจัดหาเพื่อดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในจำนวนและกำหนดเวลาที่สอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงินการจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมและรายการต่าง ๆ ให้ได้สัดส่วนที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่ดีที่สุดและการควบคุมการใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ โดยไม่รั่วไหลสูญเสียบ้างไปโดยไม่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันก็เพื่อที่จะช่วยสนับสนุนให้การทำงานได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นจนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี การเงินจึงเป็นส่วนสำคัญที่นักจัดการจะต้องดูแล นอกจากนี้การรายงานฐานะทางการเงินเพื่อแสดงผลการปฏิบัติงานและเพื่อผลประโยชน์ในการปรับปรุงงานในระยะต่อไปก็เป็นกิจกรรมสำคัญของการจัดการด้วย

M 3 (Manpower) ได้แก่ ด้านบุคลากร ซึ่งการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งและหน้าที่การงานที่กำหนดไว้ และจะต้องให้มีจำนวนพอเพียงไม่มากหรือน้อยไป การจัดการด้านบุคลากรยังครอบคลุมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกและผลประ โยชน์ที่สอดคล้องกับสภาวะการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร



ความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยในการปฏิบัติงานและการเพิ่มพูนความรู้ และสมรรถภาพ ในการปฏิบัติงานให้แก่บุคคลในหน่วยงานเป็นระยะ ๆ ด้วย

M 4 (Materials & Buildings) ได้แก่ การจัดหาและมีไว้ใช้เครื่องมือ เครื่องใช้วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ปฏิบัติงาน สถานบริการที่เหมาะสม ทันสมัย พอเพียงและมีประสิทธิภาพที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ได้เป็นไปอย่างได้ผลหรือสมประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้ การจัดการด้านนี้ยังรวมถึง การเสาะแสวงหา การคิดค้นการออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนหรือส่วนประกอบการซ่อมแซมสิ่งทีบกพร่องชำรุดเสียหาย หรือที่มีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำกว่าระดับที่ต้องการ และการถอดถอนจากประจำการ หรือรื้อถอน เพื่อจัดหา หรือจัดทำสิ่งที่ทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควรได้

M 5 (Methodology and Information) ได้แก่ องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารอันมีค่าที่นักจัดการจะต้องนำมาใช้ในการจัดการวางแผนงาน การเลือกใช้กลวิธี และกิจกรรมที่ควรจะดำเนินการ จัดหน่วยงานและการจัดระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การติดตามและการควบคุมงาน การประสานงาน การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือกับ ภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน และอาสาสมัครกลุ่มและรูปแบบต่าง ๆ ให้ถูกต้องและเหมาะสม มี ประสิทธิภาพและได้ผลประจักษ์ผลการปฏิบัติงานและผลงาน การแก้ไข ปรับปรุงงานและวิธีทำงาน เพื่อให้งานของหน่วยได้เข้าเป้า และเป็นที่ยอมรับใจแก่สังคมประชาชนกลุ่มเป้าหมายและประชาชน โดยทั่วไปของสังคม

การจัดองค์การองค์ประกอบ หรือปัจจัยการจัดการด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องอาศัยแนวคิดและ หลักที่ได้มีการคิดค้นกันมาอย่างสืบเนื่องหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นของราชการหรือเอกชนก็จำเป็นที่ จะต้องมีการวางระบบและกำหนดเป็นระเบียบข้อปฏิบัติให้แก่ผู้เข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งระยะ ต่อไปที่จะต้องปรับปรุงเติมรายละเอียดหรือปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือทำการ พัฒนาเพื่อให้มีความก้าวหน้าและมีสิ่งที่ดีกว่ามาทดแทนสิ่งที่ล้าสมัยหรือใช้ไม่ได้อย่างที่เคยเป็น แล้ว

การพัฒนาสังคมเป็นเรื่องเกี่ยวกับมนุษย์หรือผู้คนในสังคม ที่มีความเคลื่อนไหวบางครั้ง เร็วบางครั้งช้าและมีความอ่อนไหวมาก ระบบการจัดการจึงต้องมีความยืดหยุ่นที่จัดไว้ให้นักจัดการ และผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องเผชิญกับเหตุการณ์กับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไม่คิดมาก่อนและจะต้องแก้ไข หรือดำเนินการให้ทันเวลา และให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์หรือเหตุการณ์นั้น ๆ ด้วยทั้งนี้โดย ยึดถือเป้าหมายและเจตนารมณ์ในการสร้างสังคมที่ดีงานเป็นสำคัญ

วรรณา ปิยะรัตน์มานนท์ (2545 : 8) กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการของการทำงาน ร่วมกับบุคคลและทรัพยากรเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

นงลักษณ์ ทองศรี (2547 : 12) กล่าวว่า การทำงานจะมีประสิทธิภาพได้จำเป็นจะต้องใช้กระบวนการจัดการ เพื่อลดความไม่แน่นอนด้วยการวางแผน มีขั้นตอนการทำงาน รู้หน้าที่รับผิดชอบของตนเอง ปรับตัวเข้ากับคนในองค์กร และเคารพในระเบียบ และมีการตรวจสอบงานเป็นระยะ ๆ สิ่งเหล่านี้จะทำให้องค์กรมีค่าใช้จ่ายที่น้อยลง ผลผลิตสินค้าได้มาตรฐานตอบสนองลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว พนักงานเป็นคุณภาพชีวิตในการทำงาน

จากหลักการจัดการที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวพอสรุปได้ความว่า การจัดการที่มีประสิทธิภาพเห็นว่าการจัดการที่ดีนั้น มีการกำหนดระเบียบ เทคนิค ด้านการจัดองค์กร ที่มีการกำหนดกิจกรรมที่สำคัญเป็นสัดส่วน ด้านการเงิน จะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ตามหลักเกณฑ์ไม่ให้รั่วไหล ให้การสนับสนุนการทำงานให้เกิดผลสำเร็จมากที่สุด ด้านบุคลากร จัดให้มีการทำงานตรงตามตำแหน่งงาน เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ มีการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ด้านเครื่องมือ วัสดุ จำเป็นต้องมีการจัดเตรียมให้พร้อมเพียงพอในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพด้านการวางแผน เพื่อให้เป็นการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อติดตาม ตรวจสอบ ได้ถูกต้องจะได้ประเมิน ปรับปรุงการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ความหมายของประสิทธิผล

การศึกษาประสิทธิผลขององค์กรมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารองค์การในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ประสิทธิผลขององค์กร จึงเป็นประเด็นสำคัญในศาสตร์การบริหารและองค์การ ซึ่งนักวิชาการถือว่า เรื่องประสิทธิผลขององค์กร เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งในการศึกษา ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ในลักษณะต่างๆ ไว้ดังนี้

สุเมธ ชัยเลิศวานิชกุล (2542 : 28) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์กรว่า หมายถึง การปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ความมีประสิทธิภาพ คือ ตัวชี้วัดว่า วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ได้ผลผลิตแล้วนำผลผลิตนั้นมาก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ผู้ให้บริการหรือประชาชนอยากได้จริง

วิเชียร วิทย์อุดม (2547 : 18) ได้กล่าวถึง ประสิทธิผลขององค์กรว่า หมายถึง ความมีประสิทธิภาพขององค์กร ประกอบด้วยความมีประสิทธิภาพของบุคคลและของกลุ่มรวมกัน มุมมองความมีประสิทธิภาพขององค์กร ก็โดยพิจารณาว่าความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้นมีมากกว่าผลบวกของความมีประสิทธิภาพของบุคคลและของกลุ่มรวมกัน องค์กรก็จะมีผลการดำเนินงานที่ดี

พิภพ วังเงิน (2547 : 10) อธิบายถึงการวัดหรือประเมินความมีประสิทธิภาพขององค์กรว่า หมายถึง การวัดความมีประสิทธิภาพ ไม่ควรวัดเพียงเฉพาะปริมาณผลผลิตที่ได้ออกมาหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องวัดขนาดความสำเร็จด้วยว่าบรรลุผลสำเร็จถึงขนาดไหน โคนวัดอีก 2 ทาง คือ 1) วัดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลผลิตที่ทำได้ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

2) วัดความสามารถขององค์กรว่าช่วยระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิกทุกตำแหน่งหน้าที่ระดับชั้นให้ดีขึ้นและช่วยตอบสนองความต้องการได้เพียงใด

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ความว่าประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการบริการวิชาการหมายถึงการที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานสามารถบริหารจัดการงานบริการวิชาการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ทำให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจซึ่งการวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาประสิทธิผลของการบริการวิชาการ โดยพิจารณาจากระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

#### ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผล

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรนั้น มีบทบาทสำคัญของการบริหารที่จะต้องสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กรที่นำไปสู่การยกระดับความสำเร็จขององค์กร ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงไว้ดังต่อไปนี้

วอคซิโอ (Vocchio, 1991 : 610-611; อ้างถึงใน ประหยัด ชิตทอง, 2540 : 17) กล่าวว่า โครงสร้างองค์กร หมายถึง ลักษณะการแบ่งส่วนต่าง ๆ ภายในองค์กรที่คำนึงถึง ความชำนาญเฉพาะสาขา ช่วงการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจระดับซับซ้อน ขนาดขององค์กร เทคโนโลยี และองค์ประกอบ ได้แก่ ลูกจ้าง การแข่งขัน แหล่งตัวป้อนตลอดจนรัฐบาล เป็นต้น

สตีร์ส (Steers, 1977 :165; อ้างถึงใน เฉียบ ไทยยิ่ง, 2540 : 39-42) กล่าวว่า สภาพแวดล้อมขององค์กร ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองจะเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ ความสามารถในการคาดคะเน หรือการทำนายภาวะแวดล้อม ความถูกต้องในการรับรู้ภาวะแวดล้อมและระดับความจำเป็นหรือเหตุผล เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสิ่งแวดล้อม

สตีร์ส (Steers, 1977 :85 ; อ้างถึงใน อุทัย ชัน โอฟาร, 2547 : 14) ได้เสนอแบบจำลองกระบวนการของประสิทธิผล กล่าวว่า กระบวนการสำคัญที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลธรรมาติการเปลี่ยนแปลง องค์กรและของสภาพแวดล้อมรวมทั้งบทบาทสำคัญของการบริหารที่จะต้องสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กรที่นำไปสู่การยกระดับความสำเร็จขององค์กร ซึ่งมีปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรจำแนกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กร (Organizational Characteristics) เช่น ขนาดขององค์กร ช่วงการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ ความรู้ความชำนาญเฉพาะ เป็นต้น

2. ปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อม (Environmental Characteristics) เช่น ความซับซ้อนขององค์กร ความมั่นคงขององค์กร บรรยากาศในองค์กร เป็นต้น

3. ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์กร (Employee Characteristics) เช่น ความผูกพันต่อองค์กร การปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับความรู้ ความสามารถ เป็นต้น

4. ปัจจัยด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติงาน (Managerial Policy & Practices) เช่น กระบวนการติดต่อสื่อสาร การจัดหาและการใช้ทรัพยากร ภาวะผู้นำ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ความว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กรมี 3 ด้าน คือ 1. ปัจจัยด้านลักษณะและองค์กร 2. ปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อม 3. ปัจจัยด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติงานของ องค์กร.

#### การวัดและประเมินประสิทธิผล

ประสิทธิผลทั้งหมดขององค์กรเป็นเรื่องที่วัดได้ยากมากทั้งนี้เนื่องเพราะขนาดที่ใหญ่โตขององค์กรความหลากหลายในด้านการกิจ และการแยกย่อยออกเป็นส่วนประกอบต่างๆ ที่หลากหลายขององค์กร ขณะเดียวกันองค์กรจะมีกิจกรรมที่หลากหลาย และดำเนินการเพื่อรองรับเป้าหมายหลาย ๆ ประการไปพร้อมกัน ทำให้เกิดผลต่างๆ มากขึ้นผลที่เกิดขึ้นมีทั้งผลลงใจให้เกิดขึ้น และผลที่ไม่ได้ต้องการให้เกิดขึ้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงการวัดประสิทธิผลไว้มากมาย ดังนี้

แคมป์เบล (Campbell 1977 : 36 - 41 ; อ้างถึงใน ทองใบ สุทธาริ. 2542 : 97-98) กล่าวว่า การสร้าง "เกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์กร" ไว้ดังนี้ 1) ประสิทธิภาพโดยรวมขององค์กร 2) ผลผลิตภาพ 3) ประสิทธิภาพ 4) กำไร 5) คุณภาพ 6) อุบัติเหตุ 7) การเติบโต 8) อัตราการขาดงาน 9) อัตราการออกจากงาน 10) ความพึงพอใจในการทำงาน 11) การจงใจในการทำงาน 12) ขวัญกำลังใจในการทำงาน 13) การควบคุมในองค์กร 14) ความขัดแย้ง/ความผูกพัน 15) ความยืดหยุ่นในการทำงาน/การปรับตัว 16) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย 17) ความเห็นพ้องต้องกัน ในเป้าหมาย 18) เป้าหมายขององค์กรในระดับนานาชาติ 19) ความสอดคล้องกันระหว่างบทบาท และปทัสถานขององค์กร 20) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ในการบริการ 21) ทักษะด้านการทำงานของฝ่ายบริหาร 22) การจัดการสารสนเทศและการสื่อสาร 23) ความพร้อม 24) การใช้สภาพแวดล้อมให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร 25) การประเมินองค์กรจากภายนอก 26) เสถียรภาพขององค์กร 27) ค่านิยมของทรัพยากรมนุษย์ 28) การมีส่วนร่วม และการใช้สิทธิผลร่วมกัน 29) การเน้นหนักทางด้านการฝึกอบรม และการพัฒนา 30) การเน้นหนักขององค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างไรก็ตามเกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์กรที่แคมป์เบลได้นำเสนอไว้ข้างต้น แม้ว่าจะมีผลประโยชน์ในการนำไปประเมินเพื่อชี้วัด

ประสิทธิผลขององค์กร แต่เกณฑ์หลายข้อมีความขัดแย้งกันอยู่ หากจะนำไปใช้ให้ได้ผลจำเป็นต้อง ทบทวน และเลือกเกณฑ์การประเมินที่มีความสอดคล้องกับองค์กรมากที่สุด

กิบสัน และคณะ (Gibson et al. 1982 ; ไม่มีเลขหน้า ; อ้างถึงใน อิศรา เกิดทอง. 2546 : 25-26) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์กรที่ Chris Argyris ได้ให้ไว้ว่าเป็นสภาวะ ซึ่ง “องค์กรตาม ระยะเวลาที่ผ่านไปเพิ่มผลผลิตขึ้น (Outputs) ในขณะที่ตัวป้อน (Inputs) คงที่หรือลดน้อยลง หรือมี ผลผลิตที่คงที่ในขณะที่ตัวป้อนลดลง” มาผสมผสานกับมิติเวลา ทำให้การวิเคราะห์องค์กรจะต้อง วิเคราะห์กระบวนการหรือวงจรของการนำทรัพยากร ซึ่งเป็นปัจจัยหรือตัวป้อนมาจัดการให้ออกมา เป็นผลกลับสู่สภาพแวดล้อมผ่านระยะเวลา โดยมีเครื่องบ่งชี้ซึ่งสามารถจำแนกตามระยะเวลาได้ ดังนี้

1. เครื่องบ่งชี้ระยะสั้น (Short-Run) ซึ่งวัดได้จากการผลิต ประสิทธิภาพ และความพอใจ
2. เครื่องบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate) ซึ่งวัดได้จากความสามารถในการปรับตัว

และการพัฒนา

3. เครื่องบ่งชี้ระยะยาว (Long-Run) ซึ่งก็คือ ความอยู่รอดขององค์กร

ภรณ์ กิรีติบุตร (2529 : 184-188 ; อ้างถึงใน พงนา ดวงชาตม. 2547 : 26-27) กล่าวว่า แนวความคิดและการวิเคราะห์วิจัยของนักคิดและนักทฤษฎี ตลอดจนการสร้างแบบจำลองในเรื่องการ ประเมินประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งอาจแยกเป็นแนวทางในการวัดประสิทธิผลได้ 3 แนวทาง ดังนี้

1. การประเมินประสิทธิผลขององค์กรในแง่เป้าหมาย (Goal Approach) เป็นการใช้วิธีวัดที่ตั้งอยู่บนวิธีการและเป้าหมายขององค์กร โดยพบว่าความสามารถในการผลิต(Productivity) ความยืดหยุ่นคล่องตัว (Flexibility) และปราศจากซึ่งความกดดัน (Strain) และข้อขัดแย้ง (Conflict) มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิดกับเป้าหมายขององค์กร ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง เกี่ยวกับการใช้ความสามารถในการผลิตเป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพที่สำคัญนั้น ในกรณีที่ องค์กรนั้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หรือมีเป้าหมายในการให้บริการ และองค์กรที่มีหน้าที่ในการ ผลิตเองหลายองค์กรที่อาจไม่สามารถวัดประสิทธิผลขององค์กรได้จากความสามารถในการผลิต อย่างเต็มที่

2. การประเมินประสิทธิผลองค์กรในแง่ของระบบทรัพยากร (System Resource Approach) เป็นการพยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อน และข้อบกพร่องบางประการของการประเมิน ประสิทธิภาพในแง่ของเป้าหมาย โดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์กรเสียเลย เพราะเห็นว่าเป็นไป ได้ยากที่จะใช้ในการบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลองค์กร จึงมีการใช้แบบจำลองของ ระบบทรัพยากรแทนแบบจำลองนี้ ตั้งอยู่บนแนวความคิดว่าองค์กรเป็นระบบเปิด ซึ่งมีความสัมพันธ์ กับสภาพแวดล้อมในการแลกเปลี่ยน (Exchange) และการแข่งขัน (Competition) ดังนั้น ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาผลประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เพื่อให้ได้มาซึ่ง

ทรัพยากร ซึ่งหายากและมีคุณค่า องค์กรจะมีประสิทธิผลสูงสุดก็เมื่อองค์กรสามารถแสวงหาประโยชน์สูงสุดได้จากตำแหน่งที่ทำการครอง และใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดในการได้มาซึ่งทรัพยากร

3. การประเมินประสิทธิผล โดยใช้หลายเกณฑ์ (Multiple Criteria of Effectiveness) วิธีการนี้ความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ของนักวิชาการและเมื่อนำมาใช้ในการวัดประสิทธิผลขององค์กร ในทางปฏิบัติใช้ประเมินหน่วยงานต่างๆ ได้ดี กล่าวคือ

3.1 ความสามารถในการผลิตและประสิทธิภาพโดยวัดจากผลผลิต

3.2 ลักษณะขององค์กร เช่น บรรยากาศขององค์กร รูปแบบการอำนาจ และสมรรถนะขององค์กรในการปฏิบัติงาน

3.3 พฤติกรรมในการผลิต เช่น การร่วมมือร่วมใจการพัฒนาการปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ความว่าการประเมินประสิทธิผล โดยใช้เกณฑ์ซึ่งเป็นวิธีที่ครอบคลุมหลายด้าน เหมาะสมเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการและในทางปฏิบัติพอสมควร แนวคิดการบริหารจัดการองค์กร

การประกอบการทุกประเภท ทุกระดับต้องมีการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ องค์กรเป็นที่รวมของคน และงานต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การทำงานกันทำ และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความสามารถและความถนัด การจัดองค์กร เป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์กร โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการจัดการองค์กร

องค์กรเป็นกลุ่มของบุคคลซึ่งมีการจัดกิจกรรมและการปฏิสัมพันธ์เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การจัดการจึงเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารอันดับที่สองต่อการวางแผน การวางแผนเป็นการบอกถึงสิ่งที่จะดำเนินการ คือ เป้าหมายนั่นเอง ซึ่งเป็นกรอบของทิศทางการดำเนินงาน และการใช้ทรัพยากร ในองค์กร ส่วนวิธีการทำอะไรให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย เป็นเรื่องการจัดการองค์กร ในการหาวิธีการจัดกิจกรรมต่างๆ เป็นกลุ่มของงาน การทำงานร่วมกันและการประสานงานกันอย่างไรจึงจะทำให้งานมีประสิทธิภาพและผลงานมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การศึกษาถึงกระบวนการจัด โครงสร้างองค์กรจึง มีความสำคัญต่อพนักงานและผู้บริหารทั้งในปัจจุบันและอนาคต



### ความหมายการบริหารจัดการองค์การ

การบริหารจัดการองค์การเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารและบุคลากรต้องเข้ามาช่วยกันบริหารจัดการองค์การและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลครบถ้วน โดยมีนักวิชาหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายการบริหารจัดการองค์การไว้ดังนี้

สุวิมล ตั้งประเสริฐ (2542 : 99) กล่าวว่า การบริหารจัดการองค์การ หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์การ โดยกำหนดภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจนเพื่อใช้การประกอบการตามภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2545 : 421) กล่าวว่า การบริหารจัดการองค์การ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามลำดับ เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด โดยใคร นอกจากจะเป็นการลดความไม่แน่นอนแล้ว ยังทำให้สมาชิกในองค์การมีความมั่นใจในการทำงานทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ การจัดลำดับการทำงานที่ดีไม่ควรมีลักษณะตายตัวต้องยืดหยุ่น ได้ตามสถานการณ์อาจมีการปรับปรุงแก้ไข หรือปรับเปลี่ยนลำดับการทำงานได้เสมอ ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิผลมากขึ้นด้วย

สมคิด บางโม (2547 : 61) กล่าวถึง การบริหารหรือการจัดการ หมายถึง ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2547 : 3) กล่าวถึง “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) องค์การ หมายถึง การบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายไปลงมือปฏิบัติ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ในตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่ทั้ง 2 คำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกัน สามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

สาคร สุขศรีวงศ์ (2550 : 25) กล่าวถึง การบริหารจัดการองค์การ หมายถึง การทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ผ่านกิจกรรมต่างๆ ทางการจัดการ ซึ่งรวมถึงกิจกรรม 4 ประการ ได้แก่ การวางแผน การจัดการองค์การ การชี้นำ และการควบคุมองค์การ นอกจากกิจกรรมการจัดการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การตัดสินใจในการบริหารจัดการ การจัดการเชิงกลยุทธ์ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การบริหารกลุ่ม และการจัดการในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังภาพประกอบต่อไปนี้





ภาพประกอบ 2.1 ภาพกิจกรรมหลักในการจัดการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารจัดการองค์กร เป็นสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน จะต้องกระทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากหลีกเลี่ยงหรือละเลยหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กรนี้ จะทำให้งานที่แต่ละบุคคลในหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปนั้นกระจัดกระจายและไม่เกิดผลสำเร็จขึ้นมา

#### ความสำคัญการบริหารจัดการองค์กร

องค์กรทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่หวังผลกำไรหรือไม่หวังผลกำไรจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายบางอย่าง ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้บริหารในทุกระดับมีอิทธิพลต่อองค์กรสมัยใหม่เหล่านี้ในทุกแง่มุม โดยที่การบริหารจัดการของผู้บริหารเป็นปัจจัยกำหนดประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์กร โดยตรง จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้บริหารต้องทำความเข้าใจในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของงานด้านการบริหารจัดการทั้งต่อตนเอง ต่อกลุ่มต่อสังคมและต่อประ โยชน์ที่เกี่ยวข้องกัน และมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญของการบริหารจัดการองค์กรดังนี้

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2542 : 16-17) กล่าวถึง ความสำคัญของการบริหารจัดการองค์กร เป็นกลไกในการดำเนินงานที่จะสามารถตอบสนองให้ทันกับความต้องการของสังคม หรือประชาชนที่เพิ่มขึ้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2545 : 5) กล่าวถึง ความสำคัญของการบริหารจัดการองค์การ เป็นงานสำคัญที่จะทำให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จ การจัดการจะช่วยประสานให้งานที่ทำสอดคล้องกันในแต่ละฝ่ายให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรที่วางไว้

วรารัตน์ เขียวโพธิ์ (2545 : 45) กล่าวถึง ความสำคัญของการบริหารจัดการองค์การ มีดังนี้

1. การดำเนินงานของบุคคล แผนกงาน และของผู้บริหารระดับต่าง ๆ มุ่งสู่เป้าหมายรวมขององค์การ
2. กำหนดขอบเขตอาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลต่าง ๆ ในองค์การอย่างชัดเจนว่าใครตัดสินใจทำอะไร และอย่างไร ทำให้พนักงานมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานร่วมแรงใจกันทำงาน
3. ลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการทำงาน
4. ช่วยประสานการทำงานของบุคคลและแผนกงาน
5. เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้เพิ่มประสิทธิภาพ หรือปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ความสำคัญของการบริหารจัดการองค์การ เป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารพึงต้องปฏิบัติ โดยที่การบริหารจัดการองค์การนี้จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตลอดเวลา ซึ่งผู้บริหารจะเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร

#### กระบวนการบริหารจัดการองค์การ

กระบวนการบริหารจัดการองค์การเป็นหน้าที่ทางการบริหารที่สืบเนื่องจากการวางแผน เมื่อองค์การจัดทำเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ขององค์การและแผนกลยุทธ์แล้ว ผู้บริหารต้องออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้การบริหารบรรลุเป้าหมาย โดยมีนักวิชาการได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารจัดการองค์การไว้ดังนี้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545 : 10) กล่าวถึง กระบวนการจัดการองค์การมีขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การนำ (Leading)
4. การควบคุม (Controlling)

พยอม วงศ์สารศรี (2546 :34) กล่าวถึง กระบวนการจัดการองค์การ กระบวนการที่ประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing)
4. การสั่งการ (Leading)
5. การควบคุม (Controlling)

นิรมล กิติกุล (2554 :57) กล่าวถึง กระบวนการจัดการองค์การ มีขั้นตอนดังนี้

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

สาคร สุขศรีวงศ์ (2550 : 25) กล่าวถึง กระบวนการจัดการองค์การ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การชี้นำ (Leading)
4. การควบคุม (Controlling)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการองค์การ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนงาน ไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอน เช่น มีการจัดการองค์การ ใช้ภาวะผู้นำ มีการควบคุมการกำกับดูแล และประเมินผล เพื่อให้แน่ใจว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นบรรลุเป้าหมายสอดคล้องกับนโยบายและแผนที่วางไว้

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

องค์กรที่มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์กรรถไฟ องค์กรแก๊ส หรือองค์กรขนส่งสาธารณะ เป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าวมุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ

### ความหมายของการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะนั้นเป็นแนวทางหรือวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนให้ได้รับความสะดวก ได้มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

ครอสส์พาย (Crospy. 1984 : 9 ; อ้างถึงใน นิเมธ พรหมพยัค 2542 : 21) กล่าวว่า การให้บริการสาธารณะ หมายถึง เป็นการบริการ ในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจ จากความหมายนี้จึงเป็นการพิจารณาการให้บริการว่าประกอบด้วยผู้ให้บริการ (Providers) และผู้รับบริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรกถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

มานิคย์ จูมปา (2547 : 76-77) ได้ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองได้กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551 : 31) ได้ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งการให้บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ เป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ความว่าการบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นหรืออยู่ในความอำนาจการของฝ่ายปกครองเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ โดยส่วนรวม เป็นกิจกรรมการกระทำของรัฐบาลหรือแนวทางการเลือกตัดสินใจแนวทางการกระทำของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนด

### หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายจัดทำหรือมอบให้เอกชนดำเนินการย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้นจึงจะถือว่าเป็นการบริการสาธารณะคือ หลักความเสมอภาค ได้มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริการสาธารณะไว้ดังนี้

กฤษณ ฌนาพงศธร (2542 : 11) กล่าวว่า ความเห็นเกี่ยวกับหลักการให้บริการสาธารณะไว้ดังนี้

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ
2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้น ๆ ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอมิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริการหรือผู้ปฏิบัติงาน
3. หลักความเสมอภาคบริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกัน ไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างจากกลุ่มคนอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด
4. หลักความปลอดภัย ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ไปในการบริการจะต้อง ไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ
5. หลักความสะดวก บริการที่จัดให้แก่ผู้บริการจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่าย สะดวกสบาย สั้นเปลืองทรัพยากร ไม่มากนัก ทั้งยังไม่มีการสร้างภาวะยุ่งยากใจให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการมากจนเกินไป

สุกัญญา โอภากุล (2544 : 16 - 17) กล่าวว่า เป้าหมายของการบริการสาธารณะว่ามีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การสร้างความพึงพอใจในการบริการแก่ประชาชน โดยมีหลักการหรือแนวทาง ดังนี้

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่า คนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่มุมของกฎหมาย ได้แก่ การแบ่งแยกก็ดกันในการให้บริการประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นเอกชนที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน
2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Time Service) หมายถึง ในการให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงต่อเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่ตรงต่อเวลา ซึ่งสร้างความไม่พึงพอใจแก่ประชาชน
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีจำนวนการให้บริการอย่างเหมาะสม มิฉะนั้นแล้วความเสมอภาคหรือการตรงต่อเวลาจะไม่มี ความหมายเลยถ้าจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ให้บริการสร้าง ความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักไม่ใช่ยึดความพึงพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพ และผลการปฏิบัติงานด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการกระทำหน้าที่ให้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547 : 31) กล่าวว่า กฎหมายของการบริการสาธารณะ คือ หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะนี้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนร่วมคล้ายกันกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะ กฎหมายของการบริการสาธารณะ หรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลัก 3 ประการดังนี้

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะ เป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของผู้ใดโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิ ในการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ผู้ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะ เท่าเทียมกันและคนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไปด้วยเหตุผลใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ด้วยเหตุผลนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้น โดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐเป็นหัวใจสำคัญของการบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นหลักคามรัฐธรรมนูญ หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบและ ในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องดำเนินการแทน เพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีความหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอโดยสภาพการจัดทำบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอโดยสภาพการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่มีความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงข้อควรพิจารณาสองประการที่เกี่ยวข้องกับหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะทาง

ปกครองได้และในขณะเดียวกัน ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองไม่มีสิทธิใด ๆ ที่จะดำรงรักษา สภาพของบริการสาธารณะนั้นไว้ได้ ซึ่งหมายความว่าเจตจำนงของฝ่ายปกครองที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบริการสาธารณะทางปกครองนั้น ได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ใช้บริการสาธารณะ ทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ผู้ใช้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเองก็ อยู่ภายใต้หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน

ชาญณรงค์ วิริยะสิทธิ์ (2546 : 21-25) กล่าวว่า หลักการให้บริการแบบครบวงจรหรือ การพัฒนาการให้บริการในเชิงรุกว่าจะต้องเป็นไปตามหลักการ ดังนี้

1. ยึดการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนเป้าหมาย เป้าหมายแรกของการ จัดบริการแบบครบวงจร คือ การมุ่งประ โยชน์ของประชาชนผู้รับบริการ ทั้งผู้ที่มาติดต่อขอรับบริการ และผู้ที่อยู่ในฝ่ายที่ควรจะได้รับบริการเป็นสำคัญซึ่งมีลักษณะ ดังนี้

1.1 ข้าราชการจะต้องถือว่าการให้บริการเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องพยายามจัดบริการให้ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรจะได้รับบริการทุกคน

1.2 การกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติและการใช้ดุลยพินิจจะต้องคำนึงถึงสิทธิประ โยชน์ของ ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยพยายามให้ผู้รับบริการ ได้สิทธิประ โยชน์ที่ควรจะได้รับอย่างสะดวกและ รวดเร็ว

1.3 ข้าราชการจะต้องมองผู้รับบริการว่ามีหลักฐานและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับตน มีสิทธิที่จะ รับรู้ ให้ความเห็น หรือโต้แย้งด้วยเหตุผลได้อย่างเต็มที่

2. ความรวดเร็วการให้บริการระบบราชการจำเป็นที่จะต้องตั้งเป้าหมายในอันที่จะ พัฒนาการให้บริการให้มีความรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งอาจกระทำได้ใน 3 ลักษณะ คือ

2.1 การพัฒนาข้าราชการ ให้มีทัศนคติ มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้เกิดความชำนาญาน มี ความกระตือรือร้น และกล้าตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตน

2.2 การกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจให้มากขึ้นและปรับปรุงระเบียบวิธีการทำงานให้มี ขั้นตอน และใช้เวลาในการให้บริการให้เหลือน้อยที่สุด

2.3 การพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถให้บริการได้เร็วขึ้น

3. การให้บริการจะต้องเสร็จสมบูรณ์ ความเสร็จสมบูรณ์ของการให้บริการ หมายถึง การเสร็จสมบูรณ์ตามสิทธิประ โยชน์ที่ผู้รับบริการจะต้องได้รับ โดยที่ผู้รับบริการ ไม่จำเป็นต้อง มาติดต่อบ่อยครั้ง ซึ่งลักษณะที่ดีของการ ให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ก็คือ การบริการที่แล้วเสร็จใน การติดต่อเพียงครั้งเดียวหรือไม่เกิน 2 ครั้ง



4. ความกระตือรือร้นในการให้บริการ ความกระตือรือร้นในการให้บริการ เป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนา การให้บริการในเชิงรุก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนบางส่วนยังมีความรู้สึกว่าการติดต่อขอรับบริการจากทางราชการเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจที่จะให้บริการ ดังนั้นจึงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบริการของรัฐ และต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาของการสื่อสารทำความเข้าใจกัน ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการพยายามให้บริการด้วยความกระตือรือร้นแล้ว ก็จะทำให้ผู้รับบริการเกิดทัศนคติที่ดี ยอมรับฟังเหตุผล กำแนะนำต่าง ๆ มากขึ้น และเต็มใจที่จะมารับบริการในเรื่องอื่น ๆ อีก นอกจากนี้ความกระตือรือร้นในการให้บริการยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริการนั้นเป็น ไปอย่างรวดเร็วและมีความสมบูรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในที่สุด

5. การให้บริการด้วยความถูกต้องสามารถตรวจสอบได้ การพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจรนั้น ไม่เพียงแต่จะให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์เท่านั้น แต่จะต้องมีความถูกต้องชอบธรรมทั้งในแง่ของนโยบายและระเบียบแบบแผนของทางราชการและถูกต้องในเชิงศีลธรรมจรรยาด้วย ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การใช้ดุลยพินิจเชิงข้าราชการเป็นสำคัญ ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจในการให้บริการประชาชนจึงต้องเป็น ไปอย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องโดยผู้บังคับบัญชา หรืออาจเป็นการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งที่สำคัญที่สุดคือ การตรวจสอบโดยประชาชน และประการสุดท้ายก็คือ การตรวจสอบโดยอาศัยความสำนึกรับผิดชอบในเชิงศีลธรรมและจรรยาทางวิชาชีพของตัวข้าราชการเอง

6. ความสุภาพอ่อนน้อม เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อม ซึ่งจะทำให้ผู้มารับบริการมีทัศนคติที่ดีต่อข้าราชการและการติดต่อกับทางราชการ อันจะส่งผลให้การสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างกันเป็น ไปได้ง่ายยิ่งขึ้น ความสุภาพอ่อนน้อมในการให้บริการนั้น จะเกิดขึ้นก็โดยการพัฒนาทัศนคติของข้าราชการให้เข้าใจว่า ตนมีหน้าที่ในการให้บริการและเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญรวมทั้งมีความรู้สึกเคารพในสิทธิและศักดิ์ของผู้มาติดต่อขอรับบริการ

7. ความเสมอภาค การให้บริการแบบครบวงจร จะต้องถือว่าข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

7.1 การให้บริการจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนบางส่วนของประเทศ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถในการที่จะติดต่อขอรับบริการจากรัฐ เช่น มีรายได้น้อย ขาดความรู้ความเข้าใจ หรือข้อมูลข่าวสารที่เพียงพออยู่ในพื้นที่ห่างกันทุกันดาร เป็นต้น ดังนั้น การจัดบริการของทางราชการจะต้องคำนึงถึงกลุ่มนี้ด้วย

โดยจะต้องพยายามนำบริการ ไปให้ผู้รับบริการตามสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ การลดเงื่อนไขในการรับบริการให้เหมาะสมกับความสามารถของผู้รับบริการ

ศุภสิทธิ์ โตสุกุลวรรณ (2547 : 11) กล่าวว่าหลักการให้บริการ ประกอบด้วย

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ คือ ประโยชน์และบริการที่องค์กรจัดให้จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ
2. หลักความสม่ำเสมอ คือ การให้บริการต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอมิใช่ทำๆ หยุดๆ ตามความพอใจของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน
3. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกันไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างกับบุคคลกลุ่มอื่น ใดๆ อย่างเห็นได้ชัดเจน
4. หลักความปลอดภัย บริการที่จัดมาให้บริการต้องเป็นบริการที่มีความปลอดภัยต่อผู้มาใช้บริการ
5. หลักความสะดวกบริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการ จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่าย สะดวกสบายสิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนักและไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากใจให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้ให้บริการมากจนเกินไป

ฟิทซเจอร์ลด์ และดูแรนท์ (Fitzgerald and Durant. 1980 : 11 ; อ้างถึงใน เพ็ญพิรุณ คำภูษา 2550 : 15) กล่าวว่า การบริการสาธารณะสามารถจำแนกตามระยะของการให้บริการได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ก่อนการให้บริการ องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่และการต้อนรับ วิธีการและความสะดวกรวดเร็ว จากระบบของงาน ระยะเวลาดำเนินการ ข้อมูลที่ได้รับความสะดวกของอาคารสถานที่

ระยะที่ 2 ระหว่างการให้บริการ องค์ประกอบที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ ได้แก่ ความรู้สึกปลอดภัยจากการรับบริการ ความสะดวกรวดเร็วที่ได้รับขณะที่รับบริการ คุณภาพการบริการ ความถูกต้อง

ระยะที่ 3 หลังการให้บริการ องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ ได้แก่ การตอบสนองความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาและลดปัญหาให้แก่ผู้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ การให้บริการอย่างทันเวลา ความเสมอภาคในการให้บริการ วิธีการบริการ ข้อมูลที่ได้รับหลังการให้บริการ

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ความว่าการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองจัดทำเองหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ หลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะก็อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

### ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและในอนาคต โดยเฉพาะตามกรอบของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ดังต่อไปนี้

โกวิทช์ พวงงาม (2552 : 413) กล่าวว่า หลักการบริการสาธารณะมีปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้วางข้อกำหนดและทิศทางอย่างเป็นระบบระเบียบ แต่ในระดับปฏิบัติเพื่อบังคับใช้แผนนั้น ก็ปรากฏปัญหาและอุปสรรคมากมาย ประเด็นปัญหาที่คือ แม้ว่าทิศทางและแผนการกระจายอำนาจจะถูกกำหนดไว้อย่างเป็นระบบ แต่กระบวนการของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับดำเนินไปอย่างไร้ระบบระเบียบ ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้แก่

1.1 การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะภารกิจในกลุ่ม โครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อีกทั้งกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนจริงก็จำกัดเฉพาะในบางกิจกรรมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น

1.2 การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจ งบประมาณ บุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่มีการถ่ายโอน ได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร อีกทั้งในหลายกิจกรรม แม้ที่ท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดทำแต่ก็พบว่ายังขาดการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในกิจกรรมนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่

1.3 กระบวนการถ่ายโอนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมากแต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าปัญหาว่าส่วนราชการต่าง ๆ มักจะถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจหน้าที่ แต่ในด้านวัสดุอุปกรณ์ แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมิได้มีการส่งมอบอย่างเป็นระบบระเบียบอันนำไปสู่ปัญหาการจัดทำภารกิจนั้น ๆ

1.4 ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดการบูรณาการระหว่างแผนการกระจายอำนาจกับทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ เป็นผลให้สถานะของการซบเซาและแข่งขันในเชิงบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เนื่องจากทิศทางที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจย่อมหมายถึงการลดขนาดและถอนตัวออกไปของส่วนราชการต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติ ทิศทางการปฏิรูประบบบริการราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังแสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการต่าง ๆ จะยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในพื้นที่การบริหารปกครองนอกศูนย์กลางต่อไป เช่น การสร้างระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ในด้านหนึ่งแม้ว่าจะเป็นความพยายามแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย (Fragmented Centralism) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เท่ากับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ (Local State Government) ให้คงอยู่ควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการกระจายอำนาจและการจัดระบบการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้น ส่วนสำคัญอยู่ที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในอันที่จะ ผลักดันกระบวนการถ่ายโอนทรัพยากรต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผน และขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ในปัจจุบันองค์กรสำคัญดังกล่าวกลับต้องพบกับปัญหาอุปสรรคทั้งในเชิงสถาบัน ซึ่งต้องอิงแอบและอาศัยความร่วมมือและผลักดันจากรัฐบาลที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมถึงปัญหาในเชิงองค์กร ซึ่งยังมีบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารค่อนข้างจำกัด เป็นผลให้ การทำงานดำเนินไปอย่างยากลำบาก

1.6 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการให้บริการสาธารณะ ประเด็นในเรื่องภารกิจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องการค้าโยนภารกิจ แต่ยังคงขาด ความสนใจอย่างเพียงพอต่อเรื่องวิธีการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายใต้ข้อกำหนดในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีช่องทางในการจัดทำ ภารกิจค่อนข้างจำกัด โดยมากมักจะเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ต่าง ๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก แต่ภายใต้ สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ในการ จัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการ สาธารณะให้เกิดขึ้น และที่สำคัญจะเป็นการป้องกันปัญหาของการเติบโตไปสู่ความเป็นระบบ

ราชการ (Bureacratization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับระบบราชการส่วนกลาง

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ความว่าปัญหาจากปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการให้บริการสาธารณะ ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญยิ่ง

#### บทบาทท้องถิ่นกับการบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนมากที่สุด ประชาชนทุกพื้นที่ ทุกภูมิภาค มีความเกี่ยวข้องกับ อปท. ในพื้นที่นั้น ๆ ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิต ดังนั้นท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน

ฟิทซเจอร์ลด์ และคูแรนท์ (Fitzgerald and Durant, 1980 : 9 ; อ้างถึงใน เพ็ญพิรุณ คำภุษา 2550 : 17) กล่าวว่า การบริการของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้ถึงการส่งมอบการบริการที่แท้จริง และการประเมินผลนั้นก็แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสพการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับเกณฑ์ที่แต่ละบุคคลทำไว้ รวมทั้งการตัดสินใจของบุคคลนั้นด้วย โดยการประเมินผล สามารถแบ่งออกได้ 2 ด้าน คือ

1. ด้านอัตวิสัย ซึ่งเกิดจากการได้รับรู้ถึงการส่งมอบการบริการ
2. ด้านภาวะวิสัย ซึ่งเกิดจากการได้รับปริมาณและคุณภาพของการบริการ

ธีรศักดิ์ พานิชวิทย์ (2556 : ออนไลน์) กล่าวว่า การบริการสาธารณะถือเป็นบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งของท้องถิ่น แบ่งงานออกเป็นหลายส่วน ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการน้ำประปา ไฟฟ้า และถนนต้องทั่วถึงชุมชนด้านคุณภาพชีวิต เช่น การดูแลเด็กและเยาวชน สนับสนุนด้านการศึกษา ช่วยเหลือผู้ป่วย ผู้พิการในขณะเดียวกัน เมื่อประชาชนมีความเดือดร้อน อปท. ในท้องถิ่น จะต้องเป็นหัวหอกในการแก้ไขปัญหาให้อย่างทันที่ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภา จะรู้ปัญหาของท้องถิ่นดีกว่าส่วนภูมิภาค เพราะส่วนภูมิภาคจะมาจากที่อื่น ต้องมาตามตำแหน่งตามสายงาน ตามที่กระทรวง ทบวง กรม แต่งตั้ง แต่ที่คนที่จะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นระดับ อบต. อบจ. หรือเทศบาลจะเป็นคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่รู้ปัญหาว่าท้องถิ่นต้องการอะไรบ้าง มีจุดด้อยจุดเด่นตรงไหนบ้างเรียกได้ว่าเป็นคนที่รู้ข้อมูลลึกซึ้ง

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ความว่าในภาวะเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน เรื่องการบริการสาธารณะท้องถิ่นมีบทบาทอยู่แล้ว เช่น เรื่องการจ้างงาน ท้องถิ่นสามารถที่จะทำได้เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับคนในพื้นที่ ขณะนี้มีปัญหาเรื่องคนว่างงานมาก ท้องถิ่นใดที่มีงบประมาณในการจ้างงาน

ก็น่าจะมีการเพิ่มการจ้างงานเพื่อเป็นการกระตุ้นรายรับของภาคประชาชน ช่วยให้ค่าครองชีพของประชาชนดีขึ้นได้

### แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึงการเกิดขึ้นของนโยบายที่คาดการณ์ไว้และเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ภายในระหว่างเป้าหมายกับการปฏิบัติที่มุ่งเน้นไปสู่การกระทำให้บรรลุผลและเป็นความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงเหตุและผลเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่ต้องการ และเป็นการผลิตผลลัพธ์

#### ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามข้อตกลงของนโยบายเพื่อเคารพต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปก่อนแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นภายหลังที่ตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไปแล้วได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติจริง ดังมีนักวิชาการกล่าวไว้ดังนี้

จุมพล หนิมพานิช (2547 : 139) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบาย ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการกระทำใดๆที่อาศัยกลไกทางการบริหารมาทำให้นโยบายมีการปฏิบัติหรือดำเนินงานอย่างจริงจัง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

กล้า ทองขาว (2548 : 7) กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองซึ่ง หมายถึง กิจกรรมหรือด้านการปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการและประสานกิจกรรมเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่มุ่งประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จ ตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549 : 74) ได้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่จะนำนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบแล้วไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น การกำหนดหรือตีความแนวทางการปฏิบัติที่แน่ชัด การเบิกจ่ายงบประมาณ การทำสัญญา การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดอัตราค่าจ้าง การกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติ การเจรจาต่อรอง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาสรุปขั้นตอนของการแปลงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือองค์การมาเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความสามารถขององค์การและผู้นำ ในการนำเอาทรัพยากรขององค์การ อันได้แก่ กลุ่มบุคคล อุปกรณ์ งบประมาณรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้



### ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง ทั้งยังเป็นเสมือนเข็มทิศและหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปถูกทิศทาง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้บริหารช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงาน ช่วยให้หน่วยปฏิบัติงานเข้าใจถึงเป้าหมาย แนวทางปฏิบัติและทิศทางการดำเนินงานร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจ ความร่วมมือและการประสานงานกัน ดังมีนักวิชาการกล่าวไว้ดังนี้

ศศิชา สืบแสง (2547: ออนไลน์) ได้กล่าวถึงความสำคัญแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนสำคัญในการวิเคราะห์และมีการสร้างกรอบแนวคิดของตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1.1 มาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายเป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2 การสื่อสารความต้องมีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องกระทำ

1.3 การบังคับใช้กฎหมายเป็นกลไกและกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับท้องถิ่นใช้ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของนโยบาย

1.4 คุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติมีผลต่อความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม ทักษะของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

1.5 เงื่อนไขทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือการคัดค้าน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.6 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.7 จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ ทิศทางการตอบสนอง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ

2. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย โดยเน้นในเรื่องปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ การสื่อสารความ ทรัพยากร ทักษะของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ โดยเชื่อว่าปัจจัยเหล่านี้มีบทบาทต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งส่งเสริมซึ่งกันและกัน และอาจเป็นอุปสรรคต่อกัน และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัตซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆมากมาย บทบาทของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่การสื่อ



ข้อความต้องชัดเจน เทียงตรง คงเส้นคงวา การมีทรัพยากรอย่างพอเพียง ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการที่ซับซ้อนจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่ถ้ามีหลักการพื้นฐานอันได้แก่ ระเบียบการปฏิบัติขององค์กร จะสามารถทำให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

3. ตัวแบบการกระจายอำนาจ โดยที่ตัวแบบนี้ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ไว้ว่าธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ เป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน และเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมเป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ( 2549 : 398 - 413) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของบริบทในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการนโยบายตามทัศนะของดรอร์ (Dror) เพราะเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้นโยบายดำเนินไปครบวงจร ไม่หยุดชะงัก
2. นโยบายใดก็ตาม ถึงแม้ว่าจะกำหนดไว้ดีตามหลักเหตุผล แต่ถ้าหากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไร้คุณค่า หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วล้มเหลว นอกจากจะเกิดความเสียหายต่อประชาชน ยังเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และอาจส่งผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย
3. เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาลให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยแปลงจากนโยบายให้เป็นแผนงาน (Program) และ โครงการ (Project) ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป
4. เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายการเมือง ที่แน่ใจว่านโยบายของตน จะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายข้าราชการประจำอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์
6. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรง และทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จ ผู้ตัดสินใจนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับและความศรัทธาจากประชาชน และอาจกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

ในขณะที่เดียวกันกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหาที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการของกลุ่มคน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจ ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

7. ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุน ทรัพยากรในที่นี่รวมถึง บุคลากร งบประมาณวัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานทั้งหมด

8. การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ในทางตรงข้ามถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว ย่อมหมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนด วัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างแน่นอนอนปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไขสูญเสียทรัพยากร ในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ นโยบายหรือกำหนดคน นโยบายควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้สูงและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องมีสมรรถนะองค์การสูงทุกด้าน เพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นจะบรรลุผลสำเร็จอย่างแน่นอน

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549 : 10) ได้สรุปความสำคัญในลักษณะองค์ประกอบร่วมกันของนโยบาย ควรจะประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วย การตัดสินใจ โดยรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์
2. แนวทางที่พึงประสงค์ที่เกิดจากการตัดสินใจนั้น จะต้องถูกนำมาเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล
3. การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลจะประกอบด้วยกิจกรรมด้านต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม

จากที่กล่าวมาสรุปได้ดังนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบาย แผนโครงการ แม้จะจัดทำอย่างดีเป็นไปตามหลักวิชาการ แต่ถ้านำไปปฏิบัติไม่ได้ หรือนำไปปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาอุปสรรค ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็ถือได้ว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ตรงข้ามถ้านำไปปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดกับสาธารณชนจึงอาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อให้เกิดผลดีกับสังคม ดังนั้นขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากจะมีความสำคัญแล้วยังมีความสลับซับซ้อน

### ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดนโยบายและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ เพราะเมื่อนโยบายได้รับการอนุมัติและประกาศใช้ในลักษณะต่าง ๆ แล้ว นโยบายนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้หรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง เหมาะสม เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสังคมโดยรวมได้อย่างแท้จริง มีนักวิชาการกล่าวไว้ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2544: 3) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบายในการพัฒนาดังนี้

1. การประเมินทางเลือกของนโยบาย (Alternative Assessment)
2. การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Decision)
3. การประกาศใช้เป็นนโยบาย

ลัดดา นันทารักษ์ (2547: 11-12) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. การตีความนโยบายนั้นและการวางแผนในรายละเอียดเราพบบ่อย ๆ ว่ากฎหมายระเบียบหรือคำสั่งที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดออกมามักอยู่ในรูปที่มีรายละเอียดไม่มาก หน่วยงานหรือส่วนราชการที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องแปลงเนวนโยบายนั้นมาเป็นแผนงานโครงการ กฎระเบียบ และคำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างมีความชัดเจนว่าตนต้องดำเนินกิจกรรมอย่างไร

2. การจัดองค์กร นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะมีความจำเป็นต้องมีองค์กรดูแล การนำเอานโยบายไปปฏิบัติในทางปฏิบัติการจัดองค์กรแยกกล่าวเป็น 3 แบบดังต่อไปนี้

2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นอีกภารกิจหนึ่งของหน่วยงานที่มีอยู่แล้วเป็นเพียงการเพิ่มกิจกรรมให้มากขึ้นเท่านั้น ในอีกกรณีหนึ่ง การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติอาจเป็นการของหลาย ๆ หน่วยงาน ในลักษณะนี้เป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงานทั้งภายในกระทรวงเดียวกันหรือเชื่อมโยงกับกระทรวงหรือกรมอื่น ๆ

2.2 องค์กรที่จะนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติไม่ปรากฏจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับ โดยอาจจัดตั้งกรมหรือกองขึ้นในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง อีกรูปแบบหนึ่งเป็นการจัดตั้งองค์กรเป็นเอกเทศใหม่ โดยอาจมีสถานะเป็นกรมหรือสถานะเทียบเท่ากรมขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี

2.3 รูปแบบพิเศษ คือ การตั้งทรัพยากร โดยเฉพาะบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อเป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการ

3. การระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การนำเอาทรัพยากรทางการบริหารมาแปลงให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากรงบประมาณ อาคารสถานที่และเครื่องมือ อุปกรณ์ ถ้าทรัพยากรขาดแคลนย่อมกระทบต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน การจัดวางแผนที่ดียังไม่เป็นเครื่องประกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลถ้าขาดแคลนการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรบริหารดังกล่าวที่กล่าวแล้วอย่างเพียงพอ

4. ประการสุดท้าย ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากนโยบายนั้น การใช้ประโยชน์เป็นบทบาทของประชาชนที่นโยบายนั้น ๆ ตั้งจุดหมายไว้ประโยชน์ของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ชัดเจน เช่น การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล เข้ารับการศึกษาตามหลักสูตรต่าง ๆ อีกลักษณะหนึ่งเป็นประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนตัดสินใจมาใช้ เช่น การยื่นคำร้องคัดค้านทะเบียนบ้านจากที่ว่าการอำเภอ หรือเทศบาล การยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท การยื่นขอก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีการใช้ประโยชน์จากนโยบายอีกกรณีหนึ่งที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับที่กล่าวมาแล้วนั่นคือ การที่ประชาชนต้องอยู่ในลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การเสียภาษี การคัดเลือกทหารเมื่อถึงเกณฑ์ของชายไทย เป็นต้น

วเรช จันทรศร ( 2548 : 34-39)ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) และในระดับจุลภาค (Micro) ดังนี้

1. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ ขั้นตอนการยอมรับนโยบายแผนงาน และ โครงการของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งการเข้าใจในระดับมหภาคจะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจในระดับจุลภาคได้ดียิ่งขึ้น

1.1 การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ โดยปกตินโยบายที่กำหนดขึ้นมา มักจะมีวัตถุประสงค์กว้าง ๆ และมีลักษณะเป็นนามธรรมยากแก่การนำไปปฏิบัติ ดังนั้นการจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงต้องมีการแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมในลักษณะของแผนงานและโครงการเสียก่อน โดยปกติประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะเป็นกระทรวง ทบวงกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่มีบทบาทในการควบคุมนโยบายจะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายเพื่อให้หน่วยงานระดับล่างนำไปปฏิบัติได้ง่ายความจำเป็นและประโยชน์ของการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ มีดังนี้คือ

1.1.1 เป็นการแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้ง่ายในการนำไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เพราะในอดีตหลายนโยบายมักเขียนกว้าง ๆ มีความคลุมเครือขาดความเฉพาะเจาะจง และมีความหลากหลายในวัตถุประสงค์ของนโยบาย จึงนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ยาก

1.1.2 ง่ายในการควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ

1.1.3 ง่ายในการประเมินผลสำเร็จของแผนงาน และ โครงการ เพราะการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงานหลายแผนงาน และแผนงานหนึ่งจะแปลงออกมาหลายโครงการ ดังนั้นการประเมินความสำเร็จของโครงการ ย่อมบ่งบอกถึงความสำเร็จของแผนงานด้วย และเมื่อประเมินความสำเร็จแผนงานย่อมบ่งบอกถึงความสำเร็จของนโยบายด้วย

1.1.4 อาจใช้ผลการประเมินในข้อ 1.1.3 มาปรับเป็นแผนงานและโครงการใหม่ได้ กรณีที่ประเมินผลออกมาแล้วไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควรจากความจำเป็น และประโยชน์ของการแปลงนโยบายข้างต้น จึงเกิดความสัมพันธ์อย่างแยกกันไม่ออกระหว่าง นโยบาย แผนงาน และ โครงการ

1.2 การยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเมื่อหน่วยงานส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง กรมและหน่วยงานที่เทียบเท่ากรมได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน และ โครงการต่าง ๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค คือ จังหวัด และอำเภอ และระดับท้องถิ่นคือเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยอมรับนโยบายนั้น ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เงื่อนไขสำคัญอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นยินยอมรับนโยบาย ไปปฏิบัติกันนั้นมีหลายประการ คือ

1.2.1 สมรรถนะของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ถ้าหน่วยงานระดับปฏิบัติมีสมรรถนะขององค์การค่อนข้างสูง อาทิ มีบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ ฯลฯ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีสูง ในทางตรงข้าม ถ้าสมรรถนะของหน่วยงานมีน้อย การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างจะมีปัญหา

1.2.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของท้องถิ่นนั้น ถ้าขณะนั้นสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพสังคมวุ่นวาย สภาพการเมืองขาดเสถียรภาพ หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดขวัญกำลังใจ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติอาจมีน้อย เช่น ถ้าสภาพเศรษฐกิจตกต่ำหรือเศรษฐกิจขาด ย่อมจะมีผลกระทบต่อการค้าลดลงงบประมาณแผ่นดินของทุกกระทรวง ทบวง กรมผลที่ตามมาคือทำให้เห็น นโยบายบางนโยบายไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานระดับท้องถิ่นรวมทั้งไม่ได้รับการสนองตอบจากภาคธุรกิจ และประชาชนเท่าที่ควร